

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Predrag G. Petrović

REFORMA SLUŽBI BEZBEDNOSTI U SRBIJI
2000–2017.

Doktorska disertacija

Beograd, 2020.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Predrag G. Petrović

**REFORM OF THE SECURITY SERVICES IN
SERBIA 2000-2017**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2020

Mentor:

dr Dragan R. Simić, redovni profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Članovi komisije:

dr Bogoljub Milosavljević, redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet Union

dr Nebojša Vladislavljević, redovni profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

dr Filip Ejđus, vanredni profesor, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

Datum odbrane:

Izjava zahvalnosti

Iskreno se zahvaljujem svim kolegama i prijateljima koji su svojim komentarima i predlozima pomogli da višegodišnje interesovanje za funkcionisanje i reformu službi bezbednosti zaokružim ovim radom.

Najpre se zahvaljujem mentoru profesoru Draganu Simiću, kao i kolegama sa Fakulteta političkih nauka Draganu Živojinoviću i Filipu Ejdusu, koji su prepoznali važnost istraživanja ove teme kako za razvoj studija o bezbednosno-obaveštajnim službama, tako i za praktične aspekte reforme službi bezbednosti. Oni su svojim znanjem, iskustvom i akademskom posvećenošću nemerljivo doprineli i unapredili moj rad. Zahvalnost dugujem i profesoru Kornelijusu Frizendorfu koji me uputio kako da definišem odgovarajući teorijski okvir za temu reforme službi bezbednosti u Srbiji, što je bilo od velikog značaja za teorijsku utemeljenost i vrednost mog istraživanja.

Iskustvo rada u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku, kao i saradnje sa kolegama iz BCBP-a i brojnim partnerima iz drugih organizacija i institucija, omogućilo mi je da, učeći od svih njih, produbim svoje istraživanje i prikupim mnoštvo empirijskih nalaza. Veliku zahvalnost dugujem profesoru Miroslavu Hadžiću, koji je podsticao istraživanja kojima se nastoje obuhvatiti stvarni izvori i tokovi političke i bezbednosne moći kao i njihovi međuodnosi i preplitanja. Zahvalan sam i profesoru Bogoljubu Milosavljeviću jer su njegovi naučni i stručni radovi bili gotovo jedini kredibilni izvor o reformi službi bezbednosti u vreme kada sam počeo da se bavim ovom temom. Obojici dugujem zahvalnost na mentorskoj podršci tokom zajedničkog rada na projektima u okviru BCBP-a.

Stipendija „Civil Society Scholar Award“ mi je omogućila da svoje znanje unapredim na „Institutu za bezbednosne i globalne poslove“ pri Univerzitetu u Lajdenu. Teorijska i praktična znanja Pola Abelsa omogućila su mi da na celovitiji način sagledam predmet ovog istraživanja.

Najveću zahvalnost ipak dugujem svojoj porodici, koja je istrajala sa mnom na ovom višegodišnjem poduhvatu i dala mi svu podršku i motivaciju u trenucima kada sam je sam teško nalazio.

REFORMA SLUŽBI BEZBEDNOSTI U SRBIJI 2000–2017.

Sažetak

Ova disertacija nudi odgovor na pitanje zbog čega, 17 godina od otpočinjanja demokratske transformacije, službe bezbednosti u Srbiji ne samo da nisu reformisane u potpunosti već je napredak ostvaren u pojedinim oblastima reforme bezbednosno-obaveštajnog sistema skroz urušen, te postoji jak trend povratka na staro. Autor koristi koncept reforme sektora bezbednosti i iz njega izvedene elemente reforme službi bezbednosti, koji služi da se utvrdi željeno stanje u transformaciji službi bezbednosti iz tajne policije u savremene bezbednosno-obaveštajne službe. U radu se koristi i istorijski institucionalizam, koji omogućava da se istraže uslovi, događaji, procesi i akteri koji su uticali na tokove, ishode i domete reforme službi bezbednosti u Srbiji 2000–2017. godine. Posebna pažnja posvećuje se utvrđivanju značaja nasleđa, neformalnih institucija, interesa i odnosa moći između aktera, kao i ideacionih faktora u oblikovanju njihovih odluka u ključnim momentima političkih promena, odnosno kritičnim tačkama reforme službi bezbednosti.

Nalazi disertacije potvrdili su glavnu postavku istorijskog institucionalizma: institucije se teško menjaju, a promena službi bezbednosti, kao veoma zatvorenih i konzervativnih aktera koji su navikli na neformalnosti, još je teža. Da bi do promene došlo, neophodno je da politički akteri preduzmu sveobuhvatne i korenite reforme u skladu s konceptom reforme službi bezbednosti, i to u ranim fazama kritičnih tačaka, jer rane odluke utiču na dalji tok i domete reforme. Svaka nepotpuna promena službi bezbednosti omogućava opstanak starih neformalnih pravila koja otežavaju buduće opsežnije promene, te u nepovoljnim političkim uslovima ugrožavaju i napredak ostvaren u pojedinim oblastima reforme bezbednosno-obaveštajnog sistema.

Ključne reči: službe bezbednosti, reforma službi bezbednosti, tajna policija, politička policija, demokratizacija, istorijski institucionalizam, neformalne institucije, klijentelizam, kritične tačke, putna zavisnost

Naučna oblast: Političke nauke

Uža naučna oblast: Međunarodne i evropske studije

Broj upisa: 1129

UDK broj: 351.74/.76(497.11)"2000/2017"

REFORM OF THE SECURITY SERVICES IN SERBIA 2000–2017

Abstract

This dissertation seeks to explain not only why Serbia's security services have not been comprehensively reformed – 17 years since the onset of the country's transition to democracy – but also why progress achieved through certain aspects of security and intelligence service reform has been completely undone, resulting in a powerful regressive trend. In order to establish the desired outcomes of transforming the security services from a secret police force into modern security and intelligence services, the author relies on the concept of security sector reform and elements of security service reform derived therefrom. The paper also draws on historical institutionalism, facilitating exploration of the conditions, events, processes and actors that have influenced the trends, outcomes and scope of security sector reform in Serbia from 2000 to 2017. Particular attention is paid to determining the importance of institutional heritage, informal institutions, interests and power relations between actors, as well as the ideological factors that shaped their decisions at key moments of political change – i.e. during junctures critical for security sector reform.

The dissertation's findings confirm the main premise of historical institutionalism: that institutions resist change, and none more so than those as closed, conservative and accustomed to informality as the security services. For change to be enacted, political actors must embark upon comprehensive and deep-rooted reforms that adhere to the principles of security service reform. And they must do so early on in the transition process, since decisions made ahead of time shape the further course and scope of reform. Every incomplete transformation of the security services allows their old, informal habits to persist, hindering more profound change in the future and, in times of political turmoil, endangering the progress achieved in particular aspects of security and intelligence service reform.

Keywords: security services, intelligence reform, secret police, political police, democratization, historical institutionalism, informal institutions, clientelism, critical junctures

Scientific field: Political sciences

Scientific subfield: International and European Studies

Registration number: 1129

UDK number: 351.74/.76(497.11)"2000/2017"

Sadržaj

_Toc53857264

UVOD.....	1
PREDMET I TEORIJSKO-KONCEPTUALNI OKVIR ISTRAŽIVANJA	5
OSNOVNE HIPOTEZE ISTRAŽIVANJA	9
METODE ISTRAŽIVANJA I NAČIN PRIKUPLJANJA PODATAKA	11
NAUČNA I DRUŠTVENA OPRAVDANOST ISTRAŽIVANJA.....	13
1. KONCEPTUALNO-TEORIJSKI OKVIR.....	15
1.1. DEFINISANJE SLUŽBI BEZBEDNOSTI.....	15
1.1.1. Tajna politička policija	16
1.1.2. Politička policija u demokratskim porecima	19
1.1.3. Bezbednosno-obaveštajne službe.....	23
1.1.3.1. Organizacija poslova službi bezbednosti	26
1.1.3.2. Obaveštajni ciklus	28
1.1.3.3. (Zdrav) Odnos službi bezbednosti i nosilaca državne vlasti	34
1.1.3.4. Kvaranje obaveštajnog ciklusa	35
1.1.4. Bezbednosno-obaveštajni sistem	38
1.2. KONCEPT REFORME SEKTORA BEZBEDNOSTI	42
1.2.1. Elementi koncepta.....	43
1.2.2. Generacije RSB-a.....	45
1.3. ELEMENTI REFORME SLUŽBI BEZBEDNOSTI.....	48
1.3.1. Lustracija i otvaranje tajnih dosijea – raskid s kulturom tajne policije 49_Toc53857287	49
1.3.2. Zakonsko uređenje	51
1.3.3. Reorganizacija.....	53
1.3.4. Posebne mere i ovlašćenja tajnog prikupljanja podataka	56
1.3.5. Policijska ovlašćenja službi bezbednosti	58
1.3.6. Demokratska civilna kontrola službi bezbednosti	60
1.3.6.1. Nadzor i kontrola izvršne vlasti	60
1.3.6.2. Unutrašnja kontrola.....	62
1.3.6.3. Parlamentarni nadzor	63
1.3.6.4. Nezavisne državne institucije	68
1.3.6.5. Sudska kontrola	69
1.3.6.6. Stručni nadzor i kontrola	70
1.3.6.7. Javni nadzor.....	71
1.3.6.8. Profesionalizacija	71

1.4. ISTORIJSKI INSTITUCIONALIZAM – OBJAŠNJENJE INSTITUCIONALNE STABILNOSTI I PROMENA	75
1.4.1. Kritične tačke – retke prilike za institucionalne promene	77
1.4.2. Putna zavisnost.....	79
1.4.3. Nenameravane posledice	80
1.4.4. Uloga ideja u institucionalnim promenama.....	81
1.4.5. Neformalne institucije	82
1.4.5.1. Kljentelizam	85
1.4.5.2. Iznuda uticaja pretnjom upotrebe sile	86
2. DEMOKRATSKA TRANSFORMACIJA SRBIJE I REFORMA SLUŽBI BEZBEDNOSTI.....	88
2.1. NASLEĐE SLUŽBI BEZBEDNOSTI SRBIJE	88
2.1.1. Socijalistički poredak i nasleđe tajne političke policije.....	88
2.1.2. Blokirana tranzicija i ratno-kriminalno nasleđe službi bezbednosti.....	94
2.1.2.1 Militarizacija i kriminalizacija DB-a.....	95
2.2. PETOOKTOBARSKE PROMENE I IZOSTANAK SVEOBUHVATNE REFORME SLUŽBI BEZBEDNOSTI.....	99
2.2.1. Kontinuitet službi bezbednosti umesto promena	101
2.2.2. Pokušaj (otpočinjanja) reformi	104
2.2.3. Političko-obaveštajni sukob u DOS-u.....	106
2.2.3.1. Osnove sukoba DS-a i DSS-a.....	109
2.2.4. Zakonsko (ne)uređenje službi bezbednosti	111
2.2.4.1. Zakon o službama bezbednosti SRJ – tektonske promene u uređenju službi bezbednosti na saveznom nivou.....	111
2.2.4.2. Zakon o BIA – izostanak suštinskih promena	117
2.2.5. Ubistvo predsednika Vlade Srbije.....	121
2.3. OBNOVA NEZAVISNOSTI SRBIJE I PROPUŠTENA PRILIKA ZA SVEOBUHVATNU REFORMU SLUŽBI BEZBEDNOSTI	125
2.3.1. Nepovezano i krnje normativno uređenje (službi) bezbednosti	127
2.3.2. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti	128
2.3.2.1. (Ne)utemeljeno ukidanje saveznih civilnih službi bezbednosti	128
2.3.2.2. Koordinacija rada službi bezbednosti	129
2.3.2.3. Neustavna transformacija političke moći u bezbednosnu moć	131
2.3.2.4. Normativno uspostavljanje demokratske civilne kontrole i nadzora	133
2.3.3. (Ne)nameravane posledice: kljentelizam kao osnov uređenja bezbednosno-obaveštajnog sektora	134
2.4. PROMENA VLASTI 2012. GODINE I DALJE JAČANJE NEFORMALNIH INSTITUCIJA.....	135
2.4.1. Brze promene Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti – dodatna koncentracija političke i bezbednosne moći	137
2.4.2. Izmene Zakona o BIA – legalizacija i cementiranje partijske kontrole.....	139
2.5. NASTANAK I JAČANJE SPOLJNIH MEHANIZAMA NADZORA I KONTROLE – ZNAČAJAN, ALI KRATKOTRAJAN ISKORAK U REFORMI SLUŽBI BEZBEDNOSTI.....	144
2.5.1. Nastanak nezavisnih državnih institucija	144

2.5.1.1. Zaštitnik građana	147
2.5.1.2. Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	148
2.5.1.3. Državna revizorska institucija	150
2.5.2. Prepreke u radu NDI	151
2.5.3. Glavni uspesi u radu NDI	153
2.5.4. Nastanak skupštinskog nadzora nad službama bezbednosti	164
2.5.4.1. Normativno jačanje skupštinskog nadzora nad službama bezbednosti	165
2.5.4.2. Unapređenje prakse nadzora službi bezbednosti	168
2.5.4.3. Razlozi za uspešnost Odbora za kontrolu službi bezbednosti prvog saziva	170
2.5.4.4. Bezbednosna kultura poslanika – važna prepreka postizanja boljih rezultata nadzora službi bezbednosti	171
2.5.5. Sudska kontrola	174
2.5.6. (Mogući) razlozi za uspešnost u radu institucija spoljnog nadzora i kontrole službi bezbednosti	176

2.6. POSLEDICE ODSUSTVA SVEOBUHVAATNE I KORENITE REFORME

SLUŽBI BEZBEDNOSTI..... 180

2.6.1. Rastakanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti.....	180
2.6.1.1. Zaštitnik građana.....	180
2.6.1.2. Odbor za kontrolu službi bezbednosti.....	186
2.6.1.3. Unutrašnja kontrola.....	192
2.6.2. Deformacija nadležnosti, ovlašćenja i upravljanja bezbednosnim institucijama	194
2.6.2.1. Politizacija upravljanja ljudskim resursima	195
2.6.2.2. Politizacija rada BIA	202
2.6.2.3. Civili i opozicija u (rutinskom) zahvatu VBA	208
2.6.2.4. Koncentracija obaveštajnih informacija u vojnom štabu.....	210
2.6.2.5. Širenje tajnog nadzora.....	212
2.6.2.6. Policija u ulozi tajne policije.....	215
2.6.2.7. Poreska uprava u ulozi tajne policije	218

ZAKLJUČAK..... 222

BIBLIOGRAFIJA..... 232

KNJIGE	232
ČLANCI U NAUČNIM I STRUČNIM ČASOPISIMA	244
VIDEO ZAPISI	260
INTERNET IZVORI	261
ZAKONI I DRUGI PROPISI	265
ODLUKE I AKTI DRŽAVNIH ORGANA	266
IZVEŠTAJI I PREPORUKE NEZAVISNIH DRŽAVNIH INSTITUCIJA	267
DOKUMENTA MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA I TELA	268

PRIOLOG: SPISAK INTERVJUA..... 270

BIOGRAFIJA..... 272

Skraćenice

AIVD	Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst
ANB	Agencija za nacionalnu bezbjednost
AP	Autonomna pokrajina
AP24	Akcioni plan za Poglavlje 24
APZB	Autonomna pokrajina Zapadna Bosna
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
Biro	Biro za koordinaciju rada službi bezbednosti
CCVO	Centar za civilno-vojne odnose
CIA	Centralna obaveštajna agencija
Čeka	Sveruska posebna komisija za borbu protiv kontrarevolucije i sabotaže
DB	Državna bezbednost
DCAF	Ženevskog centra za kontrolu oružanih snaga
DOS	Demokratska opozicija Srbije
DRI	Državna revizorska institucija
DS	Demokratska stranka
DSS	Demokratska stranka Srbije
DVT	Državno veće tužilaca
EK	Evropska komisija
EU	Evropska Unija
FBI	Federalni istražni biro
FNRJ	Federativna Narodna Republika Jugoslavija
GCHQ	Vladin štab za komunikacije
GIS	Generalni inspektor vojnih službi
GSS	Građanski savez Srbije
GŠ	Generalštab
ILP	Intelligence-led policing
Informbiro	Komunistički informacioni biro
IO	Izvršni odbor
JAT	Jugoslovenski aerotransport
JNA	Jugoslovenska narodna armija
JSO	Jedinica za specijalne operacije
JUL	Jugoslovenska levica
KGB	Komitet državne bezbednosti
KiM	Kosovo i Metohija
KNOJ	Korpus narodne odbrane Jugoslavije
KOS	Kontraobaveštajna služba
KP	Komunistička partija
KZ	Krivični zakon
KZ	Krivični zakon

LDP	Liberalno demokratska partija
MI5	Služba bezbednosti
MI6	Obaveštajna služba
MIVD	Militaire Inlichtingen-en Veiligheidsdienst
MO	Ministarstvo odbrane
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NCA	National Crime Agency
NDI	Nezavisne državne institucije
NDNV	Nezavisno društvo novinara Vojvodine
NKVD	Narodni komesarijat unutrašnjih poslova
NOVJ	Narodno oslobodilačke vojske
NSA	Nacionalna agencija za bezbednost
OCD	Organizacije civilnog društva
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OHRANA	Odeljenje za zaštitu javne bezbednosti i poretka
OKSB	Odbor za kontrolu službi bezbednosti
OOUP	Odbor za odbranu i unutrašnje poslove
OTA	Operativno-tehnička agencija
OTC	Operativno tehnički centar
OVK	Oslobodilačke vojske Kosova
OZNA	Odeljenje za zaštitu naroda
OZNA	Odsek za zaštitu naroda
Parlament	Narodna skupština Republike Srbije
POK	Privatne obaveštajne kompanije
POSKOK	Poseban odred za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala
Poverenik	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
PTJ	Protivteroristička jedinica
PU	Policajska uprava
RDB	Resor državne bezbednosti
RH	Republika Hrvatska
RS	Republika Srbija
RTS	Radio televizije Srbije
SAJ	Specijalna antiteroristička jedinica
SBPOK	Služba za borbu protiv organizovanog kriminala
SCG	Srbija i Crna Gora
SDB	Služba državne bezbednosti
SE	Savet Evrope
Sekretar	Sekretar SNB-a i šef Biroa
SFRJ	Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SID	Služba za istraživanje i dokumentaciju
SIK	Savezna izborna komisija
SKS	Saveza komunista Srbije
SNB	Savet za nacionalnu bezbednost
SNS	Srpska napredna stranka
SO	Strategija obrane Republike Srbije

SOCA	Serious Organized Crime Agency
SPC	Srpska pravoslavna crkva
SPO	Srpski pokret obnove,
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRJ	Savezna Republika Jugoslavija
SRS	Srpska radikalna stranka
SSSR	Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika
SUKP	Sektor unutrašnje kontrole policije
Šef Biroa	Sekretar SNB-a i šef Biroa
Štazi	Ministarstvo državne bezbednosti Nemačke demokratske Republike
UBPOK	Upravu za borbu protiv organizovanog kriminala
UDBA	Uprava državne bezbednosti
UG	Udruženja građana
UKP	Uprava kriminalističke policije
UN	Ujedinjene nacije
VBA	Vojnobezbednosna agencija
VOA	Vojnoobaveštajna agencija
VOICE	Vojvođanski istraživačko-analitički centar
VP	Vojna policija
VS	Vojska Srbije
VSOA	Vojno sigurnosno-obavještajna agencija
Zaštitnik	Zaštitnik građana
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZoZG	Zakon o Zaštitniku građana

Spisak slika i tabela

SLIKA 1. OBAVEŠTAJNI CIKLUS	32
SLIKA 2. UNAPREĐENI MODEL OBAVEŠTAJNOG CIKLUSA	34
SLIKA 3 KVARENJE OBAVEŠTAJNOG CIKLUSA	38
SLIKA 4. FORMALNA STRUKTURA BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNOG SISTEMA SRBIJE	143
SLIKA 5 PRISTUP ZADRŽANIM PODACIMA U SRBIJI	213
TABELA 1. UPOREDNI PRIKAZ GLAVNIH OBELEŽJA TAJNE POLITIČKE POLICIJE I SLUŽBI BEZBEDNOSTI	22
TABELA 2. GLAVNI NAČINI PRIKUPLJANJA PODATAKA SLUŽBI BEZBEDNOSTI	30
TABELA 3. AKTERI U SEKTORU BEZBEDNOSTI	44
TABELA 4. UPOREDNI PRIKAZ AKTERA, PRETNJI I PRIORITETA RSB-A U RAZLIČITIM KONTEKSTIMA	47
TABELA 5. ORGANI HAPŠENJA KAŽNJENIH I OSUĐENIH IBEOVACA	90
TABELA 6. UPOREDNI PRIKAZ MANDATA MINISTARA ODBRANE I GENERALNIH INSPEKTORA VBA I VOA.....	193
TABELA 7. BROJ NOVOZAPOSLENIH RADNIKA BIA 2010–2013.	198

Uvod

Reforma bezbednosno-obaveštajnih službi (dalje u tekstu službe bezbednosti) predstavlja jedan od glavnih prioriteta u transformaciji autoritarnih država u demokratske države. Razlog je taj što su u autokratskim režimima službe bezbednosti predstavljale jedan od glavnih stubova njihovog opstanka. Većina njihovih funkcija i resursa, kako kontraobaveštajnih i bezbednosnih, tako i obaveštajnih, bila je u službi gušenja i ograničavanja opozicije vlasti, a ne zaštite nacionalnih interesa i vođenja spoljne politike zasnovane na što verodostojnijim i blagovremenijim informacijama i procenama službi bezbednosti. Za te potrebe, službe bezbednosti razvile su čitav dijapazon mehanizama i alata, od neograničenog tajnog prikupljanja podataka o ličnosti prisluškivanjem i zahvaljujući razuđenoj mreži saradnika, preko mešanja u privatni i poslovni život spletkama i podmetačinama,¹ pritvaranja i osuđivanja na višegodišnje kazne zatvora, slanja u psihijatrijske bolnice,² pa čak do političkih ubistva stvarnih, umišljenih i/ili izmišljenih pripadnika političke opozicije. Opseg primenjenih represivnih metoda službi bezbednosti zavisio je, pre svega, od toga u kojoj meri je režim bio autokratski.³

Zato su postautoritarni demokratski režimi, kako oni u Evropi, tako i oni u Latinskoj Americi i Južnoj Africi, izvodili čitav niz reformskih mera kojima su nastojali da ograniče moć službi bezbednosti i transformišu ih u bezbednosno-obaveštajne agencije svojstvene savremenim demokratskim porecima. Te mere su uključivale: otvaranje tajnih dosijea; lustraciju; krivično gonjenje počinilaca političkih zločina; zakonsko uređenje službi bezbednosti, koje je uključivalo jasno definisanje zadataka, nadležnosti, ovlašćenja i metoda prikupljanja podataka; uspostavljanje raznovrsnih mehanizama unutrašnje i spoljašnje kontrole i nadzora; reorganizaciju službi bezbednosti kroz njihovu demilitarizaciju (ukidanje/izdvajanje jedinica za specijalne operacije), ukidanje policijskih ovlašćenja i prava da učestvuju u krivičnim istragama, te jasno razgraničenje kontraobaveštajnih, bezbednosnih i obaveštajnih funkcija. Neke države, poput, na primer, baltičkih ili Češke Republike, čak su raspustile svoje službe bezbednosti. Iako nisu sve postkomunističke države primenile istovremeno sve pobrojane mere, a ni tok reformi u njima nije bio bez prepreka i promašaja, te je zbog toga i stepen reformisanosti službi različit, većina ovih država ipak je uspela da transformišu službe bezbednosti tako da one nemaju značajna obeležja tajne političke policije.⁴

¹ Tako je, na primer, Služba državne bezbednosti Nemačke Demokratske Republike, šire poznata kao Štazi, razvila metod koji se na nemačkom zvao „Zersetzung“, koji se najčešće prevodi kao „dekompozicija“ (engl. decomposition). Tačniji prevod, međutim, bio bi „biodegradacija“, jer njegovu suštinu čine psihološke operacije usmerene na uništenje psihičkog zdravlja pojedinaca, njegovog samopouzdanja i integriteta. To se, na primer, postizalo suptilnim urušavanjem karijere pojedinaca kroz niz isplaniranih profesionalnih neuspeha, ili uništavanjem brakova. Štazi je neretko tajno ulazio u privatne i poslovne prostorije i premeštao stvari i/ili podmetao predmete, dovodeći tako pojedince do granice ludila. Više o tome videti u: Hubertus Knabe, "The Dark Secrets of Surveillance State," TEDSalon Berlin, June 2014, video, 19:26, https://www.ted.com/talks/hubertus_knabe_the_dark_secrets_of_a_surveillance_state (pristupljeno 20. marta 2017.).

² Za političke protivnike bila je smišljena i posebna dijagnoza: sporoprogresivna šizofrenija. Više o tome videti u: Richard Bonnie, "Political Abuse of Psychiatry in Soviet Union and in China: Complexities and Controversies," *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* 30, no. 1 (February 2002): 136-44, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1760001>.

³ Ozren Žunec, "Democratic Oversight and Control over Intelligence and Security Agencies," in *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives: A Self-Assessment Study. Albania, Bulgaria, Croatia.*, eds. Jan Arveds Trapans and Philipp Fluri (Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance, 2003), 381-283.

⁴ Larry Watts, "Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies - Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts," *Journal of the American Intelligence Professional* 48, no. 1 (2004).

Poput svih socijalističkih država, i službe bezbednosti u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) imale su sličnu ulogu. Doduše, stepen represije i nasilja koje su službe primenjivale prema sopstvenim građanima bio je manji nego u drugim komunističkim državama, jer je SFRJ imala „mekši“ autokratski režim. Naravno, to ne znači da posledice rada jugoslovenskih službi bezbednosti po građane nisu zastrašujuće. Mada saldo ovih službi još uvek nije izveden ni skoro 30 godina nakon raspada SFRJ, procena je da su one samo na području Srbije formirale oko 400.000 dosijea političkih neistomišljenika,⁵ kao i da su, pored nasilja prema sopstvenim građanima, organizovale i oko 200 ubistava emigranata koji su bili označeni kao politički neprijatelji režima.⁶

Međutim, za razliku od ostalih socijalističkih država, bivše republike SFRJ su od socijalizma, ali i od tranzicije u demokratiju i tržišnu privredu, pobile prihvatajući nacionalizam, koji ih je uveo u seriju oružanih sukoba.⁷ To je nametnulo i dodatnu, ratnu ulogu službama bezbednosti, što im i nije bio veliki problem, jer su još u drugoj Jugoslaviji stekle moć i znanje za nasilno upravljanje krizom. Sankcije koje su Ujedinjene nacije uvele Srbiji 1992. godine nametnule su i drugi dodatni važan zadatak službama – zaobilazanje ekonomskih sankcija u cilju pribavljanja resursa važnih za minimalno funkcionisanje države (gorivo, sirovine i sl.). Kako su ovi resursi bili dobavljeni švajcarskim kanalima, to je uticalo na uspostavljanje čvrstih veza (organizovanog) kriminala, bezbednosnog aparata i političke elite.⁸

Veze između ovih grupa aktera jesu bile čvrste, ali ne i među pojedincima koji su ih činili, te su rivalstva oko raspodele plena i moći dovela do niza instrumentalnih ubistava širom Srbije. Procena je da je u Beogradu od 1990. do 2000. godine ubijeno 20 političara, policajaca i ljudi na razne načine povezanih s policijom, viđenijih biznismena i pripadnika podzemlja. Uz materijalne motive, motivi mnogih od ovih ubistava bili su i politički. Bilo je i isključivo političkih likvidacija poput ubistva Dade Vujasinović, novinarkе Duge, funkcionera SPO-a na Ibarskoj magistrali, Slavka Ćuruvije i Ivana Stambolića.⁹ Od svih ovih likvidacija, jedino su ubistva Stambolića i funkcionera SPO-a na Ibarskoj magistrali rešena sudskim postupcima, u kojima je utvrđeno da su organizatori i izvršioци bili pripadnici Resora državne bezbednosti, odnosno Jedinice za specijalne operacije – oružane formacije RDB-a.

Nakon smene autokratskog režima Slobodana Miloševića, oktobra 2000. godine, stekli su se uslovi za transformaciju srpskog društva ka liberalnoj demokratiji. Jedan od urgentnih zadataka nove demokratske vlasti bila je i reforma sektora bezbednosti, posebno službi bezbednosti. Njih su nove vlasti, ali i javnost, opravdano doživljavale kao pretnju novouspostavljenom demokratskom poretку, jer su one, za razliku od drugih postkomunističkih država Centralne i Istočne Evrope, zbog rata i ekonomskih sankcija bile duboko kriminalizovane i militarizovane. Bivši direktor RDB-a, Goran Petrović tada je javno ukazivao da je situacija u DB-u najblaže rečeno katastrofalna.¹⁰ Otuda je koalicija partija koja je smenila

⁵ Bogoljub Milosavljević, "Reforme obaveštajno-bezbednosnih službi: Slučaj Srbije," u *Prva škola reforme sektora bezbednosti: Zbornik predavanja*, ured. Pavle Janković (Beograd: Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti, G17 Institut, 2003), 92.

⁶ Žunec, "Democratic Oversight and Control over Intelligence and Security Agencies", 382.

⁷ Miroslav Hadžić, "Konteksti reforme sektora bezbednosti Republike Srbije," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 109.

⁸ Miroslav Hadžić, *Različito prividno istog* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2005),

http://www.bezbednost.org/upload/document/hadi_2005_razliitost_prividno_istog.pdf (preuzeto 25. jula 2020)

⁹ Miloš Vasić, Filip Švarn i Dragoslav Grujić, "Ubistva poznatih ličnosti od 1990. do 2002," *Vreme*, br. 618, 7. novembar 2002, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=325042> (pristupljeno 20. marta 2017.).

¹⁰ Bogoljub Milosavljević i Predrag Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne službe," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 231.

autokratski režim, u svom programu „Ugovor sa narodom“, predvidela čitav niz mera¹¹ kojima bi se brzo i suštinski promenile službe bezbednosti.

Međutim, umesto brze reforme službi bezbednosti, usledio je niz neodlučnih, protivrečnih i neusklađenih reformskih koraka, koji su značajno uticali i na dalji tok i na domete reforme službi bezbednosti, ali i na ukupnu demokratizaciju Srbije. Tako je nakon petooktobarskih promena, puna četiri meseca na čelu RDB-a ostao Radomir Marković, koji je kasnije osuđen za umešanost u politička ubistva u vreme prethodnog režima. To je dalo dovoljno vremena pojedinim radnicima RDB-a da unište deo dokumentacije kojom se mogla utvrditi odgovornost pripadnika Resora za nezakonitosti u radu.¹² Dalje, uredba kojom je omogućeno da građani ostvare uvid u dosijee koje je o njima RDB vodio brzo je bila promenjena, a potom i proglašena neustavnom, odnosno ukinuta je. Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (lustraciji) jeste donet 2003. godine, ali nikada nije bio primenjen. Ovakav odnos novih vlasti prema reformi službi bezbednosti pogodio je izbijanju čitavog niza afera, pa čak i izvršenju ubistava, u šta su bili umešani (bivši) pripadnici službi bezbednosti i nosioci političke vlasti. Političke partije koje su smenile režim Slobodana Miloševića bile su preokupirane borbom oko sticanja i preraspodele političke, ekonomske i bezbednosne moći, te zbog toga reforma službi bezbednosti njima više nije bila prioritet.

Tek će afera u kojoj je vojna služba bezbednosti 2002. godine zbog špijunaže uhapsila potpredsednika Vlade Srbije, Momčila Perišića, bez znanja (dela) civilnih vlasti, pre svega predsednika Vlade Srbije, zabrinuti političke vlasti i podstaći ih da konačno normativno urede službe bezbednosti. Tako su u razmaku od dva meseca usvojeni Zakon o službama bezbednosti SRJ i Zakon o BIA. Ali, i ovde je politička elita iskazala reformsku nedoslednost, jer je prvi zakon sadržavao sve savremene demokratske principe uređenja službama bezbednosti, dok drugi nije ispunjavao ni njihov minimum. Zakonom o BIA, RDB je izdvojen iz MUP-a i dat mu je savremeni naziv – Bezbednosno-informativna agencija – BIA, dok su odredbe koje uređuju njen rad bile opšte. Bezbednosno-informativna agencija je zadržala policijska ovlašćenja i pravo da učestvuje u kriminalističkim istragama. Delokrug rada BIA malo se razlikuje od RDB-a, te se može zaključiti da je izvršena tek delimična transformacija ove službe u savremenu bezbednosno-obaveštajnu agenciju.¹³

Ubistvo predsednika Vlade Srbije Zorana Đinđića, marta 2003. godine, u koje su bili umešani bivši pripadnici RDB-a, a prilikom kog je BIA zakazala u zaštiti premijera, pokazalo je da za reformu službi bezbednosti nije dovoljno usvojiti zakon koji ne donosi suštinske promene. Ali, ni ovaj kritični događaj nije podstakao političke vlasti da preduzmu odlučne i sveobuhvatne reforme službi bezbednosti. Umesto reformi službi, a posebno BIA, nastavljeno je s borbom partija oko političke i bezbednosne moći, a najvažnije je postalo da li će partije postaviti svoje ljude na čelne pozicije u službama bezbednosti.

Ni raspad državne zajednice Srbija i Crna Gora, maja 2006. godine, i obnova nezavisnosti Srbije politička elita nije iskoristila za uređenje službi bezbednosti spram potreba i mogućnosti društva. Umesto zakona koji bi na celovit način uređio službe bezbednosti i bezbednosno-obaveštajni sistem, kao što je to učinila susedna Hrvatska 2006, Srbija je 2007. godine usvojila krnji dokument – Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, koji je samo

¹¹ Najvažnije su bile: stavljanje na uvid nadležnim skupštinskim odborima svih tajnih policijskih dosijea u roku od 100 dana i formiranje nezavisne komisije eksperata koja će preispitati i obnarodovati sve relevantne dokumente, audio i video zapise koje je tadašnja vlast držala u tajnosti, a koji se odnose na vođenje unutrašnje i spoljne politike Srbije i Jugoslavije u periodu 1987–2000. godine. Ibid., 229.

¹² "Na suđenju za ubistvo Čuruvije potvrđeno da je dokumentacija DB-a uništena posle 5. oktobra," *Insajder*, 6. april 2017, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/4032/> (pristupljeno 20. marta 2017.).

¹³ Mladen Bajagić, "Reforma službi bezbednosti," u *Druga škola reforme sektora bezbednosti: Zbornik predavanja*, ured. Pavle Janković (Beograd: CEPROB, G17 Institut, 2003), 215.

popisao službe bezbednosti i uredio parlamentarni nadzor nad njima.¹⁴ Zakonom su, takođe, uvedeni i Savet za nacionalnu bezbednost (SNB) i Biro za operativnu koordinaciju službi bezbednosti.¹⁵ Praksa rada ovih institucija, posebno sekretara SNB-a, ubrzo je pokazala da je svrha uvođenja ovih tela bila, između ostalog, težnja tadašnjeg predsednika Republike, Borisa Tadića, za uspostavljanje lične političke kontrole nad BIA, nad kojom je tada kontrolu imala suparnička partija u Vladi Srbije.¹⁶

Promena vlasti 2012. godine donela je i brzu promenu prethodno navedenog zakona, ali ne u cilju sveobuhvatnog i savremenog uređenja službi, kao ni poboljšanja demokratske civilne kontrole nad službama bezbednosti, kako je to zvanično obrazloženo u predlogu izmena Zakona, već da bi se dodatno ojačala partijska kontrola nad službama bezbednosti, koja je poslužila za dodatno jačanje političke moći.¹⁷

Značajniji praktični dometi u reformi službi bezbednosti jesu ostvareni, ali tek posredno, uvođenjem mehanizama spoljnog demokratskog nadzora i kontrole. Među najvažnijim su, svakako, institucije Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), te Državne revizorske institucije (DRI). Ovde je od velike važnosti Zakon o tajnosti podatak, čijim je usvajanjem 2009. godine zapravo omogućeno ovim institucijama da vrše potpunu kontrolu i nadzor nad službama bezbednosti, jer im je dato pravo da ostvare uvid u podatke s najvećim stepenom tajnosti. Ove promene su ostvarene uz snažan spoljni pritisak na političke vlasti, koji je dolazio iz civilnog društva i Evropske unije.¹⁸ Navedene institucije ostvariće u narednom periodu značajne početne uspehe u kontroli i nadzoru nad službama bezbednosti. Zaštitnik građana i Poverenik prve su institucije u Srbiji koje su izvršile kontrole zakonitosti primene mera tajnog prikupljanja podataka službi bezbednosti, ali i telekomunikacionih operatera, a finansije BIA i vojnih službi bezbednosti po prvi put su kontrolisane od strane DRI. Otpočela je i dobra saradnja između spoljnih nadzornih tela. Tako su Zaštitnik građana i Poverenik svoje iskustvo u nadzoru nad službama bezbednosti podelili i s parlamentarnim odborom nadležnim za nadzor službi bezbednosti. Na osnovu toga je odbor otpočeo da redovno kontroliše da li službe bezbednosti na zakonit način presreću komunikacije. Službe bezbednosti nisu opstruisale spoljni nadzor i kontrolu.¹⁹

Ova početna dobra praksa u nadzoru i kontroli službi bezbednosti isprva je ukazivala da je započela konsolidacija reforme službi bezbednosti, uprkos tome što bezbednosno-obaveštajni sektor još uvek nije normativno uređen u skladu s demokratskim principima, odnosno još uvek nije okončana prva generacija reforme službi bezbednosti. Međutim, ova dobra praksa spoljnog nadzora i kontrole nad službama bezbednosti počela je od 2014. godine ubrzano da zamire, a klijentski odnosi između političkih vlasti i službi bezbednosti dodatno da jačaju. Tako, na primer, na čelne pozicije u bezbednosno-obaveštajnom sektoru postavljaju se ne samo ljudi bliski vladajućim političkim partijama već i sami partijski funkcioneri i osnivači partija. Otud se i povratak na staro, kada su službe bezbednosti imale ulogu političke policije, čini sasvim mogućim.

¹⁴ Predrag Petrović, *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija* (Ženeva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2012), 2.

¹⁵ Milosavljević i Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne službe", 243.

¹⁶ Petrović, *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija*, 9-11.

¹⁷ "Bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije se kroji po diktatu Aleksandra Vučića," Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 23. jul 2012. godine, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4869/Bezbednosnoobavestajni-sistem-Srbije-se-kroji-po.shtml> (pristupljeno 5. novembra 2018).

¹⁸ Maja Bjeloš, "Stručna rasprava o Predlogu zakona o tajnosti podataka," Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 25. avgust 2009, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4559/Strucna-rasprava-o-Predlogu-zakona-o-tajnosti.shtml> (pristupljeno 11. oktobra 2018).

¹⁹ Predrag Petrovic, "Serbia: An Awkward Legacy," in *The Handbook of European Intelligence Cultures*, eds. Bob Graaff and James Nyce (Lanham: Rowman & Littlefield, 2016).

Na osnovu navedenog, osnovano je da postavimo čitav niz važnih pitanja:

- Zašto koalicija DOS nakon petooktobarskih promena nije izvršila odlučnu i celovitu reformu službi bezbednosti u Srbiji, iako su njeni lideri bili svesni nužnosti takve reforme, te su na raspolaganju imali desetogodišnje iskustvo reformi službi bezbednosti iz drugih postsocijalističkih država?
- Zbog čega sve političke vlasti, odnosno vlade formirane od petooktobarskih promena 2000. do 2017. godine, nisu u potpunosti iskoristile društveno-političke uslove pogodne za sveobuhvatnu reformu službi bezbednosti (kritične tačke), već su parcijalno i nedosledno uređivale službe bezbednosti?
- Kako i u kojoj meri su nasleđe službi bezbednosti i trenutni društveno-politički konteksti uticali na tokove i domete reforme službi bezbednosti?
- Koje su pozitivne posledice reformi službi bezbednosti u Srbiji u periodu od 2000. do 2017. godine?
- Koje su posledice propuštenih prilika za sveobuhvatnom reformom službi bezbednosti?
- Zašto su vojne službe bezbednosti normativno uređene u skladu s demokratskim principima, a civilna služba bezbednosti BIA to nije?
- Zašto Srbija ni nakon 17 godina reformi sektora bezbednosti još uvek nije uspostavila bezbednosno-obaveštajni sistem, već se ključna tela za ostvarenje tog jedinstva – Savet za nacionalnu bezbednost i Biro za koordinaciju rada službi – koriste, pre svega, u svrhe potčinjavanja službi bezbednosti partijskoj kontroli?
- Zašto su službe bezbednosti zadržale policijska ovlašćenja i pravo učešća u kriminalističkim istragama u svrhu vođenja sudskih postupaka?
- Zašto službe bezbednosti u praksi rada ispoljavaju svojstva osobena za političku policiju – da li je to posledica nasleđa i/ili loših normativnih rešenja?
- Zašto su najznačajnije domete u reformi službi bezbednosti ostvarile institucije spoljnog nadzora i kontrole, pre svega Zaštitnik građana, Poverenik i Državni revizor?
- Zašto je od 2014. godine došlo do urušavanja dobre prakse nadzora nad službama bezbednosti, koju su tela spoljnog nadzora uspostavljala dugi niz godina i nasuprot brojnim opstrukcijama izvršne vlasti?
- Zašto su od 2014. godine dodatno ojačali klijentski odnosi političkih vlasti i službi bezbednosti?
- Zašto je moguć „povratak na staro“, kada su službe bezbednosti bile instrument u očuvanju vladajućeg režima?

Predmet i teorijsko-konceptualni okvir istraživanja

Da bismo odgovorili na postavljena pitanja, u radu ćemo istražiti uslove, događaje, procese i aktore koji su uticali na tokove, ishode i domete reforme službi bezbednosti u Srbiji od 2000. do 2017. godine. Posebnu pažnju posvetićemo utvrđivanju glavnih prepreka, kao i pokretača reforme službi bezbednosti, te koji od ove dve grupe faktora danas prevladuje. Da bismo to postigli, koristićemo, najpre, koncept reforme sektora bezbednosti. On će nam poslužiti da definišemo željeno stanje u reformi službi bezbednosti, odnosno na kojim principima i standardima reformisane službe bezbednosti treba da počivaju i da ih u praksi poštuju. Takođe, omogućiće nam i da utvrdimo glavne faze kroz koje se vrše usvajanje i primena reformskih normi i mera. Drugim rečima, koncept reforme sektora bezbednosti daje nam mapu puta u transformaciji službi bezbednosti iz političke policije u bezbednosno-obaveštajne službe primerene savremenim demokratijama.

Koncept reforme sektora bezbednosti obuhvata niz političkih, pravnih, organizacionih, vrednosnih i praktičnih promena, čiji je krajnji cilj sektor bezbednosti koji „efikasno i učinkovito pruža bezbednost građanima i državi u okvirima demokratske vladavine“.²⁰ Da bi se ostvario ovaj cilj, neophodno je da se reforma realizuje u dve faze, koje se u ovom konceptu zovu prva i druga generacija reforme.²¹ Prva generacija reforme sektora bezbednosti podrazumeva uspostavljanje pretpostavki za demokratsku civilnu kontrolu nad sektorom bezbednosti i njihovu departizaciju, kako oni ne bi bili više instrument u (dnevno)političkim borbama. Kada govorimo o službama bezbednosti, reč je o čitavom nizu mera: reorganizacija službi bezbednosti u skladu sa zahtevima demokratskog poretka;²² jasno definisanje uloga, nadležnosti i ovlašćenja i njihovo razgraničenje u odnosu na druge bezbednosne aktere; oduzimanje policijskih ovlašćenja i prava službi da učestvuju u kriminalističkim istragama; ukidanje ili premeštanje oružanih jedinica iz službi u policiju; uvođenje mehanizama unutrašnjeg i spoljnog nadzora i kontrole. Sve ove mere realizuju se zakonskom regulativom, a ne podzakonskim aktima tajnog karaktera, kao što je to najčešće bio slučaj u komunističkim porecima. Dakle, prva generacija reforme sektora bezbednosti sastoji se od niza zakonodavnih i organizacionih reformi.

Druga generacija reforme podrazumeva da su novousvojeni zakoni s novim organizacionim aranžmanima i demokratskim mehanizmima kontrole zaživeli u praksi, odnosno da akteri sektora bezbednosti znaju i žele da postupaju po novim pravilima.²³ Ovde su dve reformske mere važne. Prva je podizanje profesionalnih kapaciteta zaposlenih u sektoru bezbednosti, posebno na srednjim nivoima upravljanja, putem raznovrsnih obuka zahvaljujući kojima oni treba da budu osposobljeni za učinkovito planiranje, budžetiranje, programiranje, praćenje, nadziranje i sprovođenje mera reforme. Za profesionalizaciju je od velike važnosti i funkcionisanje upravljanja ljudskim resursima zasnovanog na jasnim kriterijumima zaposlenja i napredovanja, u kome se cene objektivno merljive kompetencije i zasluge, a ne lične i političke veze. Druga reformska mera jeste civilizacija bezbednosnih aktera, koja podrazumeva njihovo veće otvaranje ka društvu, na primer većim zapošljavanjem civila, kao i intenzivnijom javnom saradnjom s civilnim društvom. U ovoj fazi reforme, službe bezbednosti poštuju svoje i nadležnosti drugih institucija, ne prekoračuju svoja ovlašćenja, ne otežavaju demokratsku kontrolu i nadzor, te javno saraduju s medijima, akademskim institucijama i organizacijama civilnog društva. Konačno, za uspeh ovih mera od velike je važnosti i profesionalizacija kako pripadnika službi bezbednosti, tako i njihovih nadzirača. Drugim rečima, neophodno je da svaki akter zna kako da obavlja svoje deo posla.²⁴

Već površnim poređenjem ove dve faze reforme možemo zapaziti da za drugu generaciju ima znatno manje jasnih mera i principa koji su na raspolaganju reformatorima, kao i da njena

²⁰ Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds. Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster: LIT Verlag, 2004), 3.

²¹ Timothy Edmunds, "Security Sector Reform: Concepts and Implementation," in *Sourcebook on Security Sector Reform*, eds. Philipp Fluri and Miroslav Hadžić (Belgrade: Goragraf, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, and Centre for Civil-Military Relations - Belgrade, 2004), 51-52.

²² Službe bezbednosti u komunističkim režimima imale su ogromnu moć koja je poticala iz koncentracije bezbednosnih funkcija. Tako je, na primer, Komitet državne bezbednosti (KGB), koji je bio model na osnovu koga su skrojene službe bezbednosti u drugim komunističkim državama, istovremeno obavljao bezbednosne, kontraobaveštajne i obaveštajne poslove, a imao je i vodeću ulogu u kriminalističkim istragama. Pored toga, pod komandom je imao i granične jedinice. Otud je jedan od glavnih zadataka ruskih, ali i drugih postkomunističkih vlasti, bilo i izdvajanje svih tih funkcija u zasebne agencije. Tako je iz KGB-a nastalo šest zasebnih službi i agencija. Jeremy R Azrael and Alexander G Rahr, *The Formation and Development of the Russian KGB, 1991-1994* (Santa Monica: RAND, 1993), https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR355.html (preuzeto 19. jul 2018.).

²³ Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society* 29, no. 1 (September 2002): 41-42, <https://doi.org/10.1177%2F0095327X0202900103>.

²⁴ Sonja Stojanović, "Pristup mapiranju i merenju reforme sektora bezbednosti." u *Godišnjak Reforme Sektora Bezbednosti U Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić i dr., (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 93.

uspešnost, pre svega, zavisi od toga u kojoj meri su demokratske vrednosti postale deo organizacione i profesionalne kulture pripadnika sektora bezbednosti. Kako je svaka promena kulturnih obrazaca teška, tako je i druga generacija reforme dugotrajan proces.²⁵ A za neke mlade demokratije ovo je nemoguć zadatak, jer se svaka reforma odvija u širem kontekstu, koji je prepun nepredvidivih događaja sa neizvesnim ishodima.

Jedna od velikih slabosti koncepta reforme sektora bezbednosti jeste činjenica da on mehanicistički i linearno posmatra reformski proces. Koncept nam daje cilj, mere i faze kroz koje će se reforma sektora bezbednosti odvijati, a njihovom doslednom primenom, pre ili kasnije, uz manje ili veće otpore i poteškoće, stići će se do željenog stanja. On ne poznaje mogućnost da od samog početka reforma ne teče valjano, kao i da su mogući različiti tokovi i dometi u pojedinim oblastima kako u prvoj, tako i u drugoj generaciji reforme, te da je moguć čak i povratak na staro. Sve to usled dejstva brojnih stalnih i promenljivih uslova i činilaca domaćeg, regionalnog i međunarodnog konteksta (npr. negativno nasleđe, društveno-ekonomske krize, promene u međunarodnim odnosima snaga).

Doduše, koncept reforme sektora bezbednosti priznaje značaj različitih konteksta za krojenje mera i određenja ciljeva reforme, te ih grupiše u postkonfliktni, razvojni, postautoritarni i kontekst razvijenih demokratija. Tako, u kontekstu razvijenih demokratija, cilj reforme je uvećanje efikasnosti i učinkovitosti bezbednosnih aktera, dok je u postautoritarnim državama to uspostavljanje demokratske civilne kontrole nad sektorom bezbednosti.²⁶ Međutim, ovde je problem to što je stvarnost mnogih tranzicionih društava mnogo složenija, te su se mnoga od njih istovremeno našla u dva ili čak tri različita konteksta.²⁷ Pored toga, i svaki pojedinačni tip konteksta različit je od države do države. Na primer, zajedničko za postsocijalističku (Istočnu) Nemačku, Rumuniju, Češku i Bugarsku jeste postautoritarni kontekst, ali svaki od tih konteksta ima i niz svojih osobenosti (pretkomunističko i komunističko nasleđe, način prelaska iz prethodnog u demokratski režim i sl.),²⁸ koji su uticali na tokove i domete sveukupnih reformi, pa i reformi službi bezbednosti. U mnogim radovima o reformi sektora bezbednosti priznaju se ova ograničenja i analiziraju specifična obeležja konteksta kroz studiju slučaja,²⁹ ali su retke studije koje integrišu te nalaze u sam koncept reforme sektora bezbednosti.³⁰ Zbog toga nam ovaj koncept ne omogućava da odgovorimo na pitanja *zašto* su tokovi i dometi reforme službi bezbednosti baš takvi i *kako* dalje.

Da bismo nadomestili ovaj nedostatak, u radu ćemo se poslužiti postavkama neoinstitucionalizma i njegovog pravca istorijskog institucionalizma. Jedna od centralnih postavki ovog pravca jeste da se institucije teško menjaju. Promena jeste moguća, ali je potrebno da se stekne čitav niz, uglavnom spoljnih, uslova i činilaca specifičnih isključivo za taj

²⁵ „Svako ko je pokušao da menja organizacionu kulturu brzim i direktnim merama, nije u tome uspeo jer nije uzeo u obzir činjenicu da je svaka kultura sačinjena od duboko ukorenjenih vrednosti, uverenja i pretpostavki“. Thomas H. Fitzgerald, "Can Change in Organizational Culture Really Be Managed?," *Organizational Dynamics* 17, no. 2 (September 1988): 5. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(88\)90015-0](https://doi.org/10.1016/0090-2616(88)90015-0).

²⁶ Filip Ejodus, "Koncept reforme sektora bezbednosti," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 71–73.

²⁷ Hadžić, "Konteksti reforme sektora bezbednosti Republike Srbije".

²⁸ Huan Linc i Alfred Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija - Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*, prevod Đurica Krstić (Beograd: Filip Višnjić, 1998).

²⁹ Videti više u: Hadžić, "Konteksti reforme sektora bezbednosti Republike Srbije.", 109-138; Miroslav Hadžić, "Bezbednosne nepoznanice Srbije," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović, (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012), 57-77.

³⁰ Primeri takvih studija su: Ursula C. Schroeder and Fairlie Chappuis, "New Perspectives on Security Sector Reform: The Role of Local Agency and Domestic Politics," *International Peacekeeping* 21, 2 (June 2014): 133-148, <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910401>; Paul Jackso and Shivit Bakrania, "Is the Future of SSR non-linear?," *Journal of Intervention and Statebuilding* 12, 1 (February 2018): 11-30, <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1426548>; Mark Sedra, ed., *The Future of Security Sector Reform* (Ontario: CIGI, 2010).

vremenski momenat, koje se u ovom pravcu nazivaju kritične tačke (engl. critical junctures).³¹ Kritične tačke, međutim, predstavljaju samo mogućnost dešavanja (pozitivnih) promena institucija, a da li će se i u kom smeru institucije menjati, zavisi od mnogobrojnih faktora, od kojih su najvažniji: nasleđe, trenutni kontekst, odnos moći i očekivanja glavnih aktera promena, kao i način izlaska iz bivšeg režima³². Kada se promena desi, ili pak ne desi, dolazi do zaključavanja tog puta (engl. path dependance) i institucije ulaze u stabilnu fazu, a stabilnost se osnažuje povratnom spregom (engl. positive feedback), očekivanjima aktera od koristi koju mogu imati od institucija, ali i odnosa snaga među njima.³³ I propuštene šanse (engl. path-not-taken) takođe utiču na stabilnost institucija, zato što političke alternative koje su bile verovatne i pogodne u tom momentu možda u budućim kontekstima to neće biti. Zato je važno istraživati i zašto neke odluke akteri nisu doneli.³⁴ Stabilnost (pozitivna ili negativna) može trajati duže ili kraće vreme, što zavisi od toga da li i kada će se stvoriti nova kritična tačka.

Druga važna odlika istorijskog institucionalizma jeste ta što predviđa mogućnost da promene institucija imaju nenameravane posledice (engl. unintended consequences)³⁵, koje mogu doneti neočekivanu korist institucijama, ili probleme u nekim aspektima, ali i pretvoriti se u suprotnost. Nenameravane posledice nastaju kao posledica činjenice da akteri nisu potpuno racionalni u donošenju odluka, te da u momentu odlučivanja ne raspolažu svim relevantnim informacijama, kao i da su odluke i njihova primena posredovane odnosom snaga među akterima, ali i brojnim stabilnim (nasleđe) i promenljivim faktorima konteksta. Naravno, i nenameravane posledice mogu imati efekat osnaživanja koji promenama daje stabilnost. Klasičan primer nenameravanih posledica jeste politika SAD u borbi protiv pobune sunitskih milicija i terorističke organizacije Al-Kaida u Iraku, koja je isprva delovala uspešno, jer je Al-Kaida u Iraku vojno slomljena 2006. godine, ali je ta politika (način borbe) kasnije dovela do nastanka Islamske države.³⁶

Važna odlika istorijskog institucionalizma jeste i to što institucije shvata dosta široko, kao formalne i neformalne procedure, norme, običaje i rutine koji su ukorenjeni u organizacionoj strukturi jedne političke zajednice.³⁷ Ova definicija je važna jer nam omogućava da, pored zvaničnih dokumenata institucija, poput strategija i pravnih normi različitog nivoa (zakoni, podzakonska akta), kao glavnih regulatora ponašanja, u naše istraživanje uključimo i neformalne institucije, jer kako Helmke kaže „(politički) akteri reaguju na mešavinu formalnih i neformalnih podsticaja“.³⁸ Od posebnog značaja za naš rad jeste klijentelizam kao posebna forma neformalnih institucija, jer prema istraživanju koje su sprovedli Babović i Cvejić, on „ima

³¹ Giovanni Capoccia, "When Do Institutions "Bite"? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change," *Comparative Political Studies* 49, no. 8 (February 2016), <https://doi.org/10.1177%2F0010414015626449>.

³² Način izlaska iz bivšeg režima (engl. modes of transition) oblikuje tok, tempo i ishode tranzicije, te je zato u osnovi ovog koncepta zapravo koncept putne zavisnosti (engl. path dependance) koji je jedan od konstitutivnih elementata istorijskog institucionalizma. Više o načinu izlaska iz bivšeg režima videti u: Gerardo L. Munck, and Carol Skalnik Leff, "Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 29, no. 3 (1997): 343-62. <https://doi.org/10.2307/422125>.

³³ Donatella Della Porta and Michael Keating, eds., *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

³⁴ James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology," *Theory and Society* 29, no. 4 (August 2000): 530, <https://www.jstor.org/stable/3108585>.

³⁵ James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *Revista de Sociologia e Política* 16, no. 31 (November 2008), <https://www.jstor.org/stable/1961840>. Više o nenameravanim posledicama i reformi sektora bezbednosti videti u studiji: Christopher Daase and Cornelius Friesendorf, eds., *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences* (London and New York: Routledge, 2010), 1-21.

³⁶ Više o nastanku o tome videti u: Joby Warrick, *Black Flags: The Rise of Isis* (New York: Doubleday, 2015).

³⁷ Peter A. Hall and Rosemary CR. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political studies* 44, no. 5 (December 1996): 6-7, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

³⁸ Gretchen Helmke and Steven Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda," *Perspectives on Politics* 2, no. 4 (December 2004): 2, <https://www.jstor.org/stable/3688540>.

duboke istorijske korene u Srbiji“.³⁹ Klijentelizam predstavlja asimetrični, ali obostrano koristan odnos moći i razmene resursa između individua i grupa. Pristup i kontrolu nad resursima imaju patroni, njihovi saradnici i brokeri, koji omogućavaju selektivni pristup određenim grupama i individuama u zamenu za neki drugi resurs.⁴⁰ Klijentelizam ne treba svoditi samo na odnos između političkih partija i drugih aktera, jer on podrazumeva i odnos između različitih političkih partija, kao i između aktera na različitim hijerarhijskim pozicijama. Resursi koji se razmenjuju jesu novac, posao, zakoni i norme, primena kontrolnih mehanizama, informacije i pozicije.

Iz prethodnog sledi da istorijski institucionalisti poimaju politiku kao borbu različitih aktera oko raspodele ograničenih resursa. Zato je važno u analizu uključiti odnose i asimetrije moći između tih aktera, kao i to kako institucije, formalne i neformalne, utiču na nejednaku distribuciju moći među njima. Prema ovom pravcu, institucije nisu nepristrasne, već privileguju pojedine grupe u nadmetanjima oko oskudnih resursa. Zato su institucije mehanizmi za mobilizaciju pristrasnosti.⁴¹ Prethodni i postojeći (nejednaki) odnosi moći između aktera oblikuju očekivanja i izbore koje čine pojedinci u datoj situaciji. Tako su, na primer, u kritičnim tačkama reformatori službi bezbednosti činili različite izbore u ujedinjenoj Nemačkoj i Češkoj, gde su ih raspustili, i Bugarskoj i Srbiji, gde to nije bio slučaj.

Konačno, važan element istorijskog institucionalizma jeste što priznaje ulogu ideja u institucionalnim promenama. Interesi jesu važni za donošenje odluka aktera, ali kako akteri shvataju svoje interese zavisi od vrednosti, stavova i ideja. Ideje, međutim, nisu neracionalne i emotivne, već kako je to Steinmo utvrdio predstavljaju „kreativna rešenja za zajedničke probleme... Institucionalne promene se dešavaju kada akteri imaju dovoljno volje, znanja i sposobnosti da promene institucije u skladu sa novim idejama.“⁴² U našem radu koncept reforme sektora bezbednosti i u okviru toga reforma službi bezbednosti zapravo su nova, kreativna rešenja za institucionalne promene. Zato se koncept reforme sektora bezbednosti i istorijski institucionalizam dobro uklapaju i nadopunjuju.

Osnovne hipoteze istraživanja

Opšta hipoteza

Prema istorijskom institucionalizmu, institucije su stabilne i teško se menjaju. Za njihovu promenu potrebno je da se u datom momentu stekne čitav niz uslova i događaja, spoljnih za datu instituciju, koji se zove kritična tačka. Opšta je hipoteza ovog rada da je glavna kritična tačka za transformaciju Srbije iz autoritarnog u demokratski poredak i, sledstveno tome, reformu službi bezbednosti bila smena režima Slobodana Miloševića 2000. godine. Međutim, tadašnja koalicija partija – DOS, koja je smenila Miloševićev režim, nije iskoristila tu priliku za odlučnu i doslednu reformu službi bezbednosti, već je nastavila da održava klijentelističke odnose sa službama bezbednosti. Ta propuštena prilika odredila je dalji tok i domete reforme službi bezbednosti, kao i buduće odluke novih vlasti u ovoj oblasti. Od tada reformu službi bezbednosti karakteriše niz slabo povezanih, nedoslednih i parcijalnih reformskih mera koje su imale i niz negativnih nenameranih posledica. Zbog toga su i sve

³⁹ Marija Babović i Slobodan Cvejić, *Kratak pregled partijske patronaže i klijentelizma u Srbiji* (Beograd: SECONS, 2016), 12.

⁴⁰ Luis Roniger, "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy," *JSTOR* 36, no. 3 (April 2004): 353–354, <https://www.jstor.org/stable/4150135>.

⁴¹ Elmer Eric Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Holt Rinehart and Winston, 1961), 71.

⁴² Sven Steinmo, "Historical Institutionalism," in *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, eds. Donatella Della Porta and Michael Keating (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 169–173.

druge manje ili veće kritične tačke bile ili nove propuštene prilike ili je pak njihov domet bio ograničen i kratkog trajanja. Najvažniji domet u reformi službi bezbednosti ostvaren je uvođenjem spoljnih mehanizama nadzora i kontrole, čiji su rezultati rada priznati kao veoma značajni i na nivou EU. Ali, nikad raskinuti, a u poslednjih nekoliko godina dodatno osnaženi klijentski odnosi, poništili su ovaj napredak u reformi službi bezbednosti.

Prva posebna hipoteza

Politički lideri DOS-a su pred sam slom režima Slobodana Miloševića sklopili neformalni dogovor s pripadnicima službi bezbednosti da neće nasilno sprečavati smenu vlasti. Jedan od razloga za ovaj dogovor valja tražiti i u (proceni) odnosu snaga i moći između ove dve grupe aktera, kao i predašnjeg iskustva s njima. Neformalni dogovori, međutim, nisu sklopljeni između DOS-a kao koalicije, već između najvažnijih partija te koalicije – DSS-a i DS-a – i bezbednosnih aktera. Pritom, DSS-u su pripale vojska i vojne službe bezbednosti, a DS-u policija i RDB, odnosno JSO. Ovo nije bila posledica podele posla između dve partije, već njihove borbe za sticanje bezbednosne moći. Tako je propuštena prilika da se odlučno i jasno ukinu klijentski odnosi između političara i službi bezbednosti, već se, nasuprot tome, nastavilo s klijentskim razmenama resursa između ova dva aktera, što je uticalo na odsustvo reforme službi bezbednosti.

Druga posebna hipoteza

Dve glavne partije DOS-a – DS i DSS – razilazile su se u načinu izvođenja i stepenu zahvata političkih i ekonomskih reformi, ali su se sukobljavale i oko raspodele (ograničenih) resursa. U borbama oko moći korišćene su i nereformisane službe bezbednosti, a period od 2000. do 2003. obeležen je brojnim aferama. Među važnijima bilo je hapšenje potpredsednika Vlade Srbije, koje je izvela Vojna služba bezbednosti Vojske Srbije, zbog špijuniranja u korist SAD, a bez znanja Vlade Srbije. Ali, i bez znanja načelnika Generalštaba Vojske SRJ koji je prema tadašnjim propisima odobravao mere tajnog nadzora. Taj događaj predstavljao je kritičnu tačku koja je podstakla donosioce političkih odluka da normativno uredi službe bezbednosti, pa su tako 2002. usvojena dva zakona: Zakon o službama bezbednosti SRJ i Zakon o BIA. Međutim, ova dva zakona su drastično različita. Prvi je sadržavao principe uređenja službi bezbednosti svojstvene demokratskim porecima, dok drugi nije i još tada ga je stručna javnost ocenila kao loš zakon koji na neadekvatan način reguliše tu oblast. Od tada do danas (2017), nov Zakon o BIA nije usvojen, već su menjane njegove pojedine odredbe.

Treća posebna hipoteza

Posledica odsustva ozbiljne reforme sektora bezbednosti jeste ubistvo premijera Srbije Zorana Đinđića, marta 2003. godine. Njega su ubili pripadnici JSO, bivši radnici RDB-a i organizovana kriminalna grupa, poznatija kao Zemunski klan. Iako se ovaj tragičan događaj može okarakterisati kao velika prilika (kritična tačka) za odlučnu reformu službi bezbednosti, a pre svega BIA, ona nikada nije iskorišćena. Nikada nije sprovedena u delo čak ni Preporuka Vladine Komisije za ispitivanje obezbeđenja premijera, da MUP i BIA izvrše unutrašnju kontrolu radi utvrđivanja propusta vezanih za sistem obezbeđenja premijera Đinđića. Novouspostavljeni klijentski odnosi između političkih aktera i BIA sprečavali su bilo kakvu reformu BIA.

Četvrta posebna hipoteza

Raspadom državne zajednice Srbija i Crna Gora i obnovom nezavisnosti Srbije, 2006. godine, stekli su se uslovi da Srbija neopterećena (složenim) političkim odnosima na saveznom nivou uredi službe bezbednosti i bezbednosno-obaveštajni sektor na celovit način, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima. Međutim, propuštena je još jedna kritična tačka za reformu službi bezbednosti. Umesto celovitog uređenja bezbednosno-obaveštajnog sistema, usvojen je

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, koji je samo parcijalno uredio ovu oblast. Njime su uređeni parlamentarni nadzor i kontrola službi, te su uvedena tela za koordinaciju rada nad njima: Savet za nacionalnu bezbednost i Biro za koordinaciju. Međutim, ispostaviće se kasnije da tela za koordinaciju nisu služila za skladnije funkcionisanje službi, već za uspostavljanje čvršće lične političke kontrole nad njima. Tada je jedna od važnih funkcija postao sekretar SNB-a, koji je tada po slovu Zakona bio šef Kabineta predsednika Republike. Iako to nije Zakonom predviđeno, sekretar je u stvarnosti bio šef Biroa i svih službi bezbednosti, a samim tim i tačka u kojoj se koncentrisala velika moć. Na taj način su i u ovom telu uspostavljeni klijentski odnosi između službi i nosilaca političke moći.

Peta posebna hipoteza

Promene koje je doneo Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti i način njegove primene u praksi u narednom periodu doneli su i nenameravane posledice po reformu službi bezbednosti. Tako je postalo neformalno pravilo da pozicija sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost pripada najjačem političkom lideru, bez obzira na to koju državnu funkciju on obavlja u datom momentu. Zato su i prvi zadatak novih vlasti 2012. godine bile promene Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti, kojima su razdvojene funkcije sekretara SNB-a i šefa Kabineta predsednika Republike. Na taj način je omogućeno da sekretar SNB-a postane osoba koja je istovremeno obavljala brojne druge funkcije: prvi potpredsednik vlade, ministar odbrane i predsednik partije, čime je došlo do koncentracije velike bezbednosne moći u rukama jednog čoveka. Ostale negativne posledice ovih odluka političkih aktera jesu dalje jačanje klijentskih odnosa između političara i službi bezbednosti, kao i urušavanje spoljnih mehanizama nadzora i kontrole.

Šesta posebna hipoteza

Najznačajniju iskorišćenu priliku u reformi službi bezbednosti predstavlja uvođenje spoljnih mehanizama nadzora i kontrole, pre svega Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državne revizorske institucije. Njihovi dobri rezultati rada u nadzoru službi bezbednosti imali su početni pozitivni nenameravani učinak i na druga tela spoljnog nadzora, pre svega na parlamentarni odbor nadležan za kontrolu službi bezbednosti. Zaštitnik građana i Poverenik su svoje znanje i iskustvo u nadzoru i kontroli nad službama bezbednosti podelili s parlamentarnim odborom, što mu je omogućilo da počne s (redovnom) kontrolom zakonitosti primene mera tajnog prikupljanja podataka. Razlog za ovaj uspeh valja tražiti i u činjenici da su ova tela, pre svega Zaštitnik građana i Poverenik, dobro razumeli koncept reforme sektora bezbednosti i važnost njegove dosledne primene.

Sedma posebna hipoteza

Nagomilane propuštene reformske prilike, kao i loše (ne)nameravane posledice parcijalnih i nedoslednih odluka političkih vlasti u regulisanju bezbednosno-obaveštajnog sektora, vremenom su jačale klijentske odnose između političkih aktera i službi bezbednosti. Manifestacija navedenog jeste i partijsko kadriranje po službama bezbednosti, te tako danas više nije neuobičajeno da se na čelu BIA nalazi partijski funkcioner, iako to ranije nije bio slučaj. Uz to, službe bezbednosti sve češće u svom radu izlaze izvan zakona. Važna loša posledica jeste i urušavanje spoljnog nadzora i kontrole nad službama bezbednosti, koja je danas nepostojeća.

Metode istraživanja i način prikupljanja podataka

Uzimajući u obzir činjenicu da u radu nastojimo da odgovorimo na čitav niz pitanja *zašto* i *kako* koja se odnose na tokove, ishode i domete reforme službi bezbednosti Srbije, u istraživanju koristimo *studiju slučaja*. Ova metoda se zasniva na mešavini kvantitativnih i kvalitativnih podataka, te je pogodna za detaljno objašnjenje i razumevanje predmeta istraživanja u svom kontekstu. Zato nam ona omogućava da podrobno opišemo i analiziramo glavne uslove, događaje i aktere, kao i njihove interese u ključnim reformskim momentima, te kako su oni uticali na tokove i domete reforme službi bezbednosti. Iako je ovo istraživanje zapravo jedna velika studija slučaja reforme službi bezbednosti u Srbiji, u radu koristimo i niz mini-studija slučaja, kojima dodatno i detaljno istražujemo pojedine elemente predmeta istraživanja.

Odabrani teorijsko-konceptualni okvir i ciljevi istraživanja zahtevali su da koristimo i *idealne tipove*, koji su nam poslužili za utvrđivanje dometa reforme službi bezbednosti. Zapravo, u našem radu koncept reforme službi bezbednosti jeste idealni tip, jer predstavlja krajnju tačku, odnosno idealno stanje reforme službi bezbednosti. Navedeno je zahtevalo da u istraživanju koristimo i *metodu razumevanja*, koja nam je omogućila da shvatimo smisao određenog delanja različitih aktera u datom kontekstu.

Jedno od glavnih polazišta našeg istraživanja jesu nalazi postojećih istraživanja o službama bezbednosti u Srbiji, ali i u drugim postautaritarnim državama, kao i u konsolidovanim demokratijama. Koristili smo i nalaze istraživanja o radu nadzornih i kontrolnih institucija u Srbiji, kao i stručnu i akademsku literaturu o demokratizaciji i političkoj dinamici u Srbiji. Pored sekundarnih izvora podataka, u radu smo koristili raznovrsne i brojne primarne izvore podataka. Početna tačka su nam bili Ustav i strateška dokumenta. Analizirali smo zakone, njihove nacрте i predloge kao i modele zakona koje su sačinili stručnjaci iz civilnog društva. Predmet interesovanja su nam bila i podzakonska akta. Analizirali smo i zvanične govore čelnih ljudi bezbednosno-obaveštajnog sektora, kao i njihove izjave u elektronskim i štampanim medijima. Do informacija smo nastojali da dođemo i upućivanjem zahteva za slobodan pristup informacija od javnog značaja, ali smo ovde imali veoma ograničene rezultate zbog opšteg trenda zatvaranja državnih institucija prema istraživačima i javnosti, koji je prisutan i ubrzano raste u poslednjih pet godina. Uzimajući u obzir činjenicu da smo jedan deo pitanja u zahtevima za slobodan pristup već slali službama bezbednosti u prethodnim istraživanjima, ograničeni uspeh u dolaženju do podataka i informacija ovim putem zapravo nam je omogućio da utvrdimo postojanje trenda smanjenja transparentnosti rada službi bezbednosti.

U cilju provere postojećih, kao i sticanja dopunskih i novih saznanja o predmetu našeg rada, obavili smo 47 intervjua sa: bivšim i sadašnjim zaposlenima u bezbednosno-obaveštajnim službama, telima za njihov nadzor i kontrolu, narodnim poslanicima, zaposlenima Narodnoj skupštini, zaposlenima u pravosuđu, advokatima, novinarima koji prate bezbednosne teme, te zaposlenima u udruženjima građana koji su bili u zahvatu službi bezbednosti, kao i s drugim stručnjacima relevantnim za ovaj rad. Kada govorimo o državnim organima, među intervjuisanima dominiraju bivši zaposleni što je posebno izraženo kod službi bezbednosti što je donekle razumljivo jer se radi o tradicionalno veoma zatvorenim državnim organima. Međutim, deo objašnjenja valja tražiti i u opštem trendu smanjenja transparentnosti i zatvaranja državnih institucija prema javnosti. Uočili smo i da je izražen porast straha kod zaposlenih u državnim institucijama da razgovaraju na ovu temu. Sličan trend je čak prisutan i kod bivših zaposlenih u državnim ustanovama nadležnim za nadzor i kontrolu službi bezbednosti.

Budući da je većina intervjuisanih zahtevala da bude anonimna, u radu smo citirali i referencirali u najvećoj meri javne i medijske izvore, čije nalaze smo proverili s našim sagovornicima. Zbog toga se u ovom radu može naći znatno manji broj citiranih (anonimnih) sagovornika od ukupno intervjuisanih. Na samom početku istraživanja, koristili smo nestrukturisasi intervjui, jer nam je on omogućio da bolje utvrdimo pitanja za polustrukturisane

intervjue, koje smo uz nestrukturisane intervjuje koristili dalje u istraživanju. U cilju što potpunijeg i pouzdanijeg otklanjanja praznina u istraživačkim nalazima, pitanja smo prilagođavali ne samo grupi intervjuisanih koji imaju zajednička obeležja (npr. bivši zaposleni u službama bezbednosti), već i svakom intervjuisanom pojedinačno. Na taj način smo nastojali da obuhvatimo njihova specifična znanja i iskustva o predmetu našeg istraživanja.

Vremenski zahvat istraživanja obuhvata period od petooktobarskih promena 2000. pa do kraja 2017. godine. Odabrani period istraživanja nam ostavlja dovoljnu vremensku distancu za proveru podataka i sagledavanje istraživačkih nalaza, što je posebno važno za poslednjih nekoliko godina zahvata predmeta istraživanja.

Naučna i društvena opravdanost istraživanja

Danas se o bezbednosno-obaveštajnim službama najčešće piše na dvojak način. Najpre, one su predmet popularne literature koja mistifikuje i romantizuje službe bezbednosti, te rad obaveštajaca svodi na priče o Džejs Bondovima uvijene u razne teorije zavera. Naučna sistematska istraživanja o bezbednosno-obaveštajnim službama postoje, ali njihov predmet su „jake“ i „moćne“ agencije poput američke CIA, britanskih MI5 i MI6, sovjetskog KGB-a, odnosno ruskog FSB-a i izraelskog Mosada. Službe drugih, a posebno manjih država tek povremeno privlače pažnju istraživača.⁴³ Posledica rečenog je i kako to kaže Džim Najs „kolonijalizam u načinu razmišljanja... jer prečesto polazimo od toga da su pojave i procesi u studijama o bezbednosno-obaveštajnim službama odvijaju kao po prirodnim zakonima – identično u svakoj državi bez obzira na specifične uslove. Tako, kada istražujemo druge, mi i dalje razmišljamo kao Amerikanci.“⁴⁴ Dodatni problem s ovom grupom studijama jeste što službe bezbednosti (engl. intelligence) svode isključivo na obaveštajni ciklus i njegov proizvod, odnosno na prikupljanje, obradu i diseminaciju podataka, kao i izvođenje tajnih operacija. U analizu ne ulaze odnosi između službi bezbednosti i šireg institucionalnog konteksta. Ovakav „tehnicistički“ pristup, osim što drastično sužava predmet istraživanja, studije o službama bezbednosti (engl. intelligence studies) svodi na akademski prođuetak praktičnog rada bezbednosno-obaveštajnih službi.⁴⁵

U poslednjih nekoliko godina, pojavila su se istraživanja sa širim zahvatom, koja posmatraju službe bezbednosti u svom kontekstu, kako, na primer, politike utiču na bezbednosno-obaveštajne službe i obratno, kako njihove aktivnosti utiču na politike. Neizostavni deo ovih studija otud su postali civilno-vojni odnosi, odnosno demokratska civilna kontrola nad službama bezbednosti.⁴⁶ To podjednako važi i za studije o službama razvijenih demokratija, u kojima su već uspostavljeni mehanizmi demokratske kontrole, kao i o onim koje su na putu transformacije iz tajne policije u savremene bezbednosno-obaveštajne službe. To zato jer su delatni demokratski civilni nadzor i kontrola osnov za postizanje reformskih ciljeva u oba društveno-politička konteksta. Razvijene države su povećale svoju učinkovitost tako što su spoljna i nadzorna tela preispitivala propuste u radu njihovih službi bezbednosti, te ih na osnovu nalaza i predloga reorganizovale i reformisale. Tako su, na primer, u poslednjih 15 godina razvijene demokratije kao odgovor na terorističke napade i pretnje silno uvećale moć službi bezbednosti nauštrb ljudskih prava i demokratske kontrole, pa otud postoji potreba

⁴³ Upravo ovaj nedostatak pokušao je da se nadomesti u studiji: Bob Graaff and James Nyce, eds., *The Handbook of European Intelligence Cultures* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2016).

⁴⁴ *Ibid.*, xxxii–xxiii.

⁴⁵ Peter Gill and Mark Phythian, “What Is Intelligence Studies?,” *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 18, no. 1 (2016): 5–19, <https://doi.org/10.1080/23800992.2016.1150679>.

⁴⁶ Thomas C. Bruneau and Boraz C. Steven, “Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness,” in *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, eds. Thomas C. Bruneau and Boraz C. Steven (Austin: University of Texas press, 2007).

vraćanja balansa, što je dobilo svoj izraz u praktičnim aktivnostima civilnog društva i nadzornih tela, ali i u studijama o bezbednosno-obaveštajnim službama, koje sada kao svoj centralni koncept imaju demokratski civilni nadzor i kontrolu.

Dalje, pored toga što su društvene nauke posvetile veliku pažnju demokratskoj transformaciji postautoritarnih društava, malo je pažnje posvećeno odnosu demokratizacije društava i reforme službi bezbednosti, a posebno kako službe bezbednosti utiču na konsolidaciju demokratije. Istraživanja na ovu temu postoje, ali su uskog zahvata – ili se fokusiraju na kratki vremenski period ili za predmet interesovanja imaju određeni aspekt problema (npr. parlamentarni nadzor nad službama bezbednosti).⁴⁷ Takođe, veoma su retke studije slučaja službi bezbednosti više država u kojima je primenjen jedinstven istraživački pristup.⁴⁸ Pomenuti nedostaci onemogućavaju poređenja celog toka i dometa reformi službi bezbednosti u različitim državama, već je, u najboljem slučaju, to moguće učiniti za pojedine elemente reforme.

Upravo nam teorijsko-metodološki pristup koji integriše koncept reforme sektora bezbednosti u istorijski institucionalizam omogućava da predmet istraživanja sagledamo u celosti, a ne samo pojedine njegove aspekte uhvaćene u jednom vremenskom momentu. Na taj način ćemo dati dovoljno bogate podatke i nalaze o reformi službi bezbednosti Srbije, čime ćemo omogućiti poređenje s drugim državama, a na taj način i izvođenje opštih zaključaka koji mogu unaprediti koncepte koji se koriste u studijama o bezbednosno-obaveštajnim službama.

Osim toga, ovaj rad ima i društvenu opravdanost. Naime, ni nakon 17 godina reformi sektora bezbednosti Srbija ne samo da nije uredila svoj bezbednosno-obaveštajni sistem jedinstvenim zakonom, već ni najvažnija služba bezbednosti Srbije – Bezbednosno-informativnu agencija – nije normativno regulisana u skladu sa savremenim demokratskim standardima. Usled toga, brojne su i nepravilnosti u radu službi bezbednosti, te demokratski nadzor i kontrola nad njima nisu na zadovoljavajućem nivou. Isto tako, reforma službi bezbednosti u drugim državama pokazala je da ma koliko da su modeli uređenja službi preuzeti iz drugih država dosledno sprovedeni u matičnoj zemlji, oni su uvek bili modifikovani usled zajedničkog dejstva nasleđa i kontekstualnih faktora.⁴⁹ Otud nalazi ovog istraživanja, posebno oni koji se odnose na glavne uslove i činioce reforme službi bezbednosti u Srbiji, bilo oni koje ih podstiču ili su im pak prepreka, mogu pomoći donosiocima odluka važnih za politike u oblasti reforme službi bezbednosti.

⁴⁷ Ženevski centar za kontrolu oružanih snaga posvetio je, na primer, veliku pažnju parlamentarnom nadzoru nad oružanim snagama. Videti: <https://www.dcaf.ch/resources?type=publications&id=2593>.

⁴⁸ Jedne od retkih studija koje su ovo pokušale jesu: Peter Gill, *Intelligence Governance and Democratisation: A Comparative Analysis of the Limits of Reform* (Abingdon, Florence: Routledge, 2016) i Bruneau and Steven, eds., *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*.

⁴⁹ Graaff and Nyce, *The Handbook of European Intelligence Cultures*, xxix.

1. Konceptualno-teorijski okvir

1.1. Definisane službi bezbednosti

Obaveštajni rad, odnosno špijuniranje, kako se kolokvijalno naziva, često se smatra za „drugu najstariju profesiju“.⁵⁰ To zato jer su se vladari oduvek oslanjali na (ekskluzivne) informacije o neprijateljima i protivnicima, a o tome možemo naći svedočanstva među najstarijim istorijskim zapisima. Na primer, Ramzes II je isledivao ratne zarobljenike kako bi saznao raspored neprijateljske vojske. U Bibliji se mogu naći napisi da su Jevreji poslali svoje špijune da izvide Hanan pre nego što će pokrenuti pohod na njega.⁵¹ Sun Cu je čitavo jedno poglavlje u „Umeću ratovanja“ posvetio važnosti špijunaže, te je ponudio i tipologiju špijuna, kao i uputstvo za njihovu upotrebu. On u knjizi odlučno tvrdi da će vladari uvek pobeđivati na bojištu ukoliko imaju sposobnost predviđanja.⁵² Slično tome, i u indijskoj „Arthašastri“⁵³ nalazi se čitav niz delova (doduše nesistematizovanih u jednom poglavlju, kao što je to slučaj u „Umeću ratovanja“) posvećenih špijuniranju, propagandi i informisanju. „Moj učitelj kaže da je moć novca i armije bolja od umeća intriga... Ne. Upravo suprotno. Veština intrige je mnogo važnija.“⁵⁴ I Cezarove legije su pre napada na varvarske neprijatelje vršile izviđanja njihovih položaja.⁵⁵ Srednjovekovna Vizantija je koristila razvijen poštanski sistem u svrhe prosleđivanja informacija.⁵⁶ Mnogobrojni su slični primeri iz dalje prošlosti.

Međutim, ovi i slični primeri zapravo su samo sporadični i retki izuzeci. Većina ovih špijunskih aktivnosti nije predstavljala ozbiljniju organizovanu delatnost u prikupljanju obaveštajnih podataka. Zapravo, vladari i generali su dobijali bitke bez mnogo informacija o neprijatelju, osim o mestu i rasporedu trupa. Edvard Kresi je utvrdio, analizirajući 15 najvažnijih, odlučujućih svetskih bitki, da su sve osim jedne⁵⁷ dobijene isključivo zahvaljujući snazi, umeću i volji lidera i komandanata, a da je znanje o neprijatelju imalo beznačajnu ulogu.⁵⁸ Pored toga, većina drevnog špijuniranja bila je tematski usmerena na vojsku, a prikupljanje podataka svodilo se na opažanje (trupa) i na pojedinačne ljudske izvore, čiji su

⁵⁰ Više o istoriji špijunaže videti u: Christopher Andrew, *The Secret World: A History of Intelligence* (London: Penguin UK, 2018).

⁵¹ Ibid., 13.

⁵² Videti poglavlje u: Cu Sun, "Upotreba špijuna," u *Umeće ratovanja*, prevod i priredio Mirko Bižić, urednik Vojin V. Ančić (Beograd: Mono i Manjana, 2009), 115–123.

⁵³ Arthašastri je „priručnik“ za vladanje nastao u IV veku pre n. e. i kao takav predstavlja pandan „Vladaocu“ Nikola Makijavelija. Iako se autorstvo Arthašastre pripisuje Čanakji (Chanakya), poznatijem još i kao Kautilja (Kautilya), filozofu i savetniku indijskih vladara, veruje se da je tekst sistematizovan, dopunjavan i prerađivan u narednih nekoliko vekova, te da je zapravo plod rada nekoliko autora. Videti prevod knjige s komentarima u: Patrick Olivelle, *King, Governance, and Law in Ancient India: Kautilya's Arthaśāstra* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

⁵⁴ Citat naveden prema: David Kahn, "An Historical Theory of Intelligence," *Intelligence and National Security* 16, no. 3 (Jun 2001): 80, <https://doi.org/10.1080/02684520412331306220>.

⁵⁵ Nick Sekunda and Simon Northwood, *Caesar's Legions* (Oxford: Osprey Publishing, 2000).

⁵⁶ Kristian Gustafson, "Protecting the New Rome: Byzantine Influences on Russian Intelligence," in *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere*, eds. Philip Davies and Kristian Gustafson (Washington: Georgetown University Press, 2013).

⁵⁷ Reč je o Bici kod Metaura iz 207. godine pre n. e. između rimske i kartaginske vojske. Pobedu je odnela rimska vojska zahvaljujući tome što su presreli kurira koji je nosio planove suparničke vojske. Edward Creasy, "The Battle Of The Metaurus, B.C. 207," in *Fifteen Decisive Battles of the World from Marathon to Waterloo* (London: JM Dent & Sons, 1963), <https://www.gutenberg.org/files/4061/4061-h/4061-h.htm#link2HCH0004> (pristupljeno 15. januara 2020.).

⁵⁸ Navedeno prema: Ibid., str. 1 i 2.

iskazi bili neretko u rangu glasina, zbog čega im vojskovođe i vladari nisu ni (mnogo) verovali.⁵⁹

Obaveštajna aktivnost kao organizovano i sistematsko prikupljanje i analiziranje podataka, koje ide dalje od vojnih aspekata, pojavilo se s nastankom moderne države. Prema rečima Bogoljuba Milosavljevića „tokom hiljadu godina srednjeg veka (od V do XV veka) staranje države o bezbednosti bilo je nedovoljno, jer je i sama državna vlast bila slaba zbog stalnih sukoba oko vlasti između crkve, vladara i njihovih vazala (feudalaca). Takvo stanje je imalo za rezultat sveopštu nesigurnost, a kao reakcija na to stanje ubrzo je usledio prodor dveju značajnih ideja: ideje o prirodnim pravima čoveka i ideje o nužnosti postojanja jake državne vlasti koja bi se starala o bezbednosti.“⁶⁰ Tek su razvoj državne organizacije i birokratije, kao i industrijsko-tehnološke i političke revolucije, omogućili i podstakli razvoj bezbednosno-obaveštajne delatnosti, ali i nastanak posebnih organizacija kojima je to glavni zadatak.⁶¹ Međutim, kako istorijom moderne države zapravo dominiraju autokratije,⁶² tako su i prve službe bezbednosti zapravo bile u funkciji očuvanja vlasti vladara, odnosno predstavljale su tajnu političku policiju. U nastavku ćemo prikazati kako je nastala tajna politička policija, te koja su njena glavna obeležja. Potom ćemo analizirati i opisati svojstva savremenih bezbednosno-obaveštajnih službi.

1.1.1. Tajna politička policija

Uobičajeno je mišljenje da je tajna politička policija proizvod i obeležje XX veka. To ne treba da čudi, jer su Komitet državne bezbednosti Sovjetskog Saveza i Služba državne bezbednosti Nemačke Demokratske Republike, šire poznatiji kao KGB, odnosno Štazi, postali simboli za tajnu političku policiju. Međutim, razvijeni i veoma aktivni aparati političke policije postojali su mnogo ranije, jer su kako je to Grajtens utvrdio „autoritarni a ne demokratski oblici vladavine pravilo u dosadašnjoj istoriji“.⁶³ Čak su i mnoge demokratske države imale u dužem ili kraćem periodu tajnu političku policiju. Iako bi se zbog načina obračuna s neistomišljenicima koreni tajne policije mogli naći još u vreme inkvizicije, u ovom radu nećemo ići tako daleko u istoriju, jer prihvatamo izneto preovlađujuće stanovište da je moderna država pretpostavka za postojanje službi bezbednosti, a sledstveno tome i da su za postojanje tajne političke policije neophodne dve pretpostavke: država s njenim administrativnim aparatom i jak birokrata koji nije na čelu države.⁶⁴

Primenjujući ovaj kriterijum, tajna politička policija je obeležje kraja XVIII, posebno XIX i prve polovine XX veka, a njene korene možemo zapravo naći u XVI veku u Engleskoj.⁶⁵ Naime, u cilju odbrane svoje protestantske vladavine od katoličkih država, ali i katoličke opozicije u Engleskoj, kraljica Elizabeta I angažovala je Fransisa Valsingama (Francis Walsingham) da se stara o bezbednosti njene vladavine. Valsingam je razvio gustu mrežu doušnika u Engleskoj, ali i u katoličkim državama za koje je smatrao da mogu ugroziti

⁵⁹ David Kahn, "The Rise of Intelligence," *Foreign Affairs* 85, no. 5 (September/October 2006), 125, doi:10.2307/20032075.

⁶⁰ Bogoljub Milosavljević, "Prilog teorijskopravnom određenju pojma bezbednosti," *Pravni zapisi* V, br. 1 (2014): 99–100, <https://doi.org/10.5937/pravzap0-6036>.

⁶¹ Kahn, "An Historical Theory of Intelligence", 1–3.

⁶² Sheena Chestnut Greitens, *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence* (Cambridge Cambridge University Press, 2016).

⁶³ *Ibid.*, 3.

⁶⁴ Više o tome videti u: Robert James Stove, *The Unsleeping Eye: Secret Police and Their Victims* (New York: Encounter Books, 2003).

⁶⁵ Simon Kitson, "Political Policing," *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies* 3, no. 2 (June 1999), <https://journals.openedition.org/chs/893>.

protestantsku vlast Elizabete I. Pored toga, obezbedio je da se veliki broj informacija koji se tiču državnih poslova i administracije sliva kod njega. Presretanje pisama, spletkarenje, iznuđivanje iskaza, kao i masovna mučenja⁶⁶ i egzekucije deo su Valsingamovog sistema borbe protiv zaverenika.

Međutim, tek će u XVIII i XIX veku doći do prave ekspanzije političke policije, što je bilo uzrokovano širim društvenim, ekonomskim i političkim prilikama. Naime, uspešno izvedena Francuska revolucija, odnosno mogućnost njenog širenja na druge evropske države, stvorila je strah kod vladara širom Evrope da i oni mogu biti lako svrgnuti s vlasti. Ovaj strah je bio ojačan i činjenicom da su masovna organizovanja postala lakša, jer su nakon industrijske revolucije znatno unapređeni putevi, železnice i komunikacije, što je sve olakšalo koordinisanje i bolje usmeravanje (ranije izolovanih) opozicionih, odnosno revolucionarnih grupa. To je vladare podstaklo da već razvijeni birokratski aparat policije prošire i nadgrade novim zadacima i načinima prikupljanja podataka. Tako je, na primer, za vreme vladavine Jozefa II austrougarska policija 1786. godine u Tajnim instrukcijama (nem. Geheime instruktion), pored očuvanja javnog reda i mira, dobila zadatak i da prikuplja podatke od političkog značaja za očuvanje vlasti – kakvo je raspoloženje javnosti, šta pričaju o caru, kakvi su trendovi u javnom mnjenju, ima li i koliko nezadovoljnih u nižim i višim slojevima, kao i da identifikuje agitatore koji pozivaju na političku akciju. O svemu tome je policija izveštavala po unapred utvrđenoj proceduri. Osim toga, sistem obavezne registracije boravka proširen je na celu Monarhiju.⁶⁷

Paradoksalno, i sama revolucionarna Francuska, verovatno poučena iskustvom uspešno izvedene revolucije, razvila je političku policiju,⁶⁸ a njen osnivač Žozef Fuše, bivši jakobinac, postaće jedan od najpoznatijih policajaca tog vremena i uzor za sve druge tajne policije. Fuše je razvio veoma gust sistem prikupljanja podataka i informacija, pa je za francusku policiju tog vremena važno pravilo da „prikuplja informacije radi samih informacija“, što je postalo kasnije opšte obeležje tajne policije. Sastavni deo tog sistema bila je i veoma gusta mreža doušnika. Nadaleko je čuvena Fušeova izjava da „od trojice okupljenih ljudi, jedan je moj čovek“, kao i anegdota po kojoj je on sprečio zaveru tako što su svi zaverenici redom izdali jedan drugog, ne znajući da su drugi to isto učinili. Dokumenta i informacije koji su se slivali ka Fušeu, on je analizirao, filtrirao i u obliku izveštaja dnevno prosleđivao vladaru.

Revolucija i strah od društveno-političkih promena samo su ubrzali razvoj i širenje političke policije na ostale države. Tako je i policija u Pruskoj, s početka XIX veka, primenjivala sličnu filozofiju rada. Tačnije, zadatak policije je bio da radi u „opštem interesu“, ali ona je bila ta instanca koja je definisala sadržinu tog interesa.⁶⁹ Zloglasni šef policije Berlina, Karl Ludvig fon Hikeldi je u cilju marginalizacije političke opozicije, pre svega demokrata, razvio široku agenturnu mrežu i primenjivao niz represivnih mera: cenzuru štampe, primenu agenata provokatora, podmetanja dokaza, nasumičnu proveru identiteta ljudi i njihovih dokumenata na železničkim stanicama i nasilno iseljavanje i proterivanje sumnjivih lica iz grada. Takođe je uveo i razmenu podataka po ovom pitanju sa ostalim policijama u Pruskoj.⁷⁰

⁶⁶ Ričard Topklif je bio jedan od najpoznatijih mučitelja, po kome je londonska tvrđava i dobila negativnu reputaciju, a tada je nastao i izraz koji je ulivao strah ljudima: „sent to tower“. Mark Rankin, "Richard Topcliffe and the Book Culture of the Elizabethan Catholic Underground," *Renaissance Quarterly* 72, no. 2 (June 2019), <https://doi.org/10.1017/rqx.2019.84>.

⁶⁷ Više o tome videti u: Clive Emsley, "Political Police and the European Nation-State in the Nineteenth Century," in *The Policing of Politics in the Twentieth Century: Historical Perspectives*, ed. Mark Mazower (Providence: Berghahn Books, 1997), 2-6.

⁶⁸ Kitson, "Political Policing", 96.

⁶⁹ Više o pojmovima sigurnost, kao i nacionalna i državna bezbednost, te o mogućnostima njihove zloupotrebe radi ostvarenja različitih interesa, videti u: Vojin Dimitrijević, "Bezbednost i politička zajednica," u *Reforma sektora bezbednosti-zbornik tekstova*, ured. Miroslav Hadžić (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose i G17 institut, 2003).

⁷⁰ Emsley, "Political Police and the European Nation-State in the Nineteenth Century", 14.

Tajna politička policija je svoj vrhunac u XIX veku u Zapadnoj Evropi doživela između 1815. i 1860. godine, jer su „tada restrikcije za glasanje, slobodu okupljanja i udruživanje u političke grupe i sindikate, kao i govora i štampe bile toliko jake u evropskim državama, da je to primoralo opozicione grupe na tajno delovanje i zavereničke aktivnosti“.⁷¹ Sa labavljenjem ovih ograničenja i s društveno-političkim reformama u Zapadnoj Evropi, dolazi i do smanjenja opsega rada tajne policije i njene lagane transformacije.

Izuzetak od ovog trenda bila je carska Rusija, u kojoj je od početka XIX veka pa nadalje došlo do stalnog širenja i jačanja policijskog aparata, čiji je zadatak bila borba protiv političke opozicije, pre svega komunista i anarhista. Tako je, najpre, formirano Ministarstvo policije, i posebna Tajna kancelarija (rus. Tayny prikaz), koja je bila direktno odgovorna caru. U Kancelariji su radili agenti sa zadacima političke policije, a prema nalogu cara pratili su i rad samog ministra policije. Iz njega je kasnije, nakon decembarske pobune oficira, 1826. godine, pri Kabinetu cara formirano Treće odeljenje, koje je pod svojom komandom imalo i žandarmeriju. Iz nje će kasnije nastati zloglasna Ohrana (Odeljenje za zaštitu javne bezbednosti i reda), čije je jedno od glavnih obeležja masovna primena dvostrukih i agenata provokatora,⁷² kao i primena velikog stepena represije prema građanima a sve u cilju širenja nepoverenja i straha među ljudima.⁷³ To je poprimilo toliko velike razmere, da je proizvodilo kontraefekte pa umesto da politička opozicija slabi ona je vremenom jačala.

Autokratski, a posebno totalitarni poreci nastali u XX veku, poput nacističkog u Nemačkoj i komunističkih u Sovjetskom Savezu i Istočnoj Nemačkoj prihvatili su ove principe i metode rada i dodatno ih proširili i usavršili, a opseg fizičkog i psihičkog nasilja prema sopstvenim građanima dobio je neslućene razmere.⁷⁴ Tajna politička policija je u svom radu uspešno prihvatila i svojim svrhama prilagodila savremena tehničko-tehnološka dostignuća, kao i dostignuća u psihologiji i drugim naukama. Tako je politička policija počela da ogoljeno fizičko nasilje zamenjuje metodama psihičkog pritiska i manipulacije. Istočnonemački Štazi je počeo da primenjuje metodu nazvanu Cerzecung (nem. Zersetzung), koja se sastojala od niza mera čiji je cilj bilo razbijanje psihičkog zdravlja pojedinca unižavanjem njegovog samopouzdanja i izazivanjem paranoje. To se postizalo tajnim ulascima u stan i malim pomeranjem stvari, kao i podmetanjem predmeta, širenjem glasina u ličnom i poslovnom okruženju, te namernim izazivanjem poslovnih neuspeha. To je za posledicu imalo širenje straha i nepoverenja, kao i nemoći među ljudima.

Na razmere tajnog nadzora i koliko je gustu mrežu svojih doušnika Štazi razvio ukazuje i svedočenje jedne od njegovih žrtava: „Sećam se da sam jednom od vodećih oficira Štazija rekao: 'Da ste mi poslali nekog doušnika, ja bih ga sigurno prepoznao.' Oficir mi je odgovorio: 'Nikog mi nismo poslali, već smo odabrali vaše bliske saradnike.'“⁷⁵ Štazi je poznat i po tome što je došao do saznanja da svaki pojedinac ima jedinstven miris, koji se može jednostavno prikupiti s mesta gde je on, na primer, sedeo. Specijalno dresirani psi su potom korišćeni za tajnu pratnju tih ljudi, čime se smanjivala verovatnoća da pojedinac koji je predmet obrade

⁷¹ Robert Justin Goldstein, *Political Repression in 19th Century Europe* (Abingdon: Routledge, 2013), 32.

⁷² Jedan od najpoznatijih agenata provokatora tog vremena u Rusiji bio je Evno Azef, visoki funkcioner Socijalističke revolucionarne partije. On je, planirajući i izvodeći niz akcija i (pokušaja) atentata, između ostalog na ministra unutrašnjih poslova, ali i samog cara, uvukao u policijsku klopku veliki broj pripadnika svoje partije. Primena agenata provokatora rezultat je i težnje Tajne policije za brzim rezultatima u borbi protiv političke opozicije. Emsley, "Political Police and the European Nation-State in the Nineteenth Century", 15–17.

⁷³ Amanda Ward, *The Okhrana and the Cheka: Continuity and Change* (Ohio: Ohio University, 2014). Strah, sumnja i nepoverenje među građanima i danas su među najvažnijim instrumentima nedemokratske vladavine. Više o tome videti u: Knabe, "The Dark Secrets of Surveillance State".

⁷⁴ Više o načinu opstanka totalitarnih poredaka zahvaljujući tajnoj političkoj policiji videti u: Hana Arent, *Izvori totalitarizma*, prevod Slavica Stojanović i Aleksandra Bajezatov-Vučen (Beograd: Feministička izdavačka kuća 94, 1998).

⁷⁵ Knabe, "The Dark Secrets of Surveillance State".

policije lako umakne pratnji ukoliko je uoči, jer je pratnja mogla da se nastavi i van vizuelnog dometa.⁷⁶

Iz ovog kratkog istorijskog osvrta na tajnu političku policiju možemo zapaziti da su metode rada političke policije vremenom proširivane i usavršavane. Međutim, sva bitna obeležja i principi na kojima se zasniva tajna politička policija ostali su nepromenjeni. Najpre, glavni zadatak političke policije jeste zaštita vlasti vladara, a ne bezbednosti države i građana. Zapravo, tajna policija poistovećuje zaštitu bezbednosti države i državnih interesa sa zaštitom vladajuće partije, pa sledstveno tome svako ko kritikuje vlast i vladajuću partiju postaje neprijatelj države i naroda, odnosno izdajnik nacionalnih interesa. Ko je neprijatelj zavisi od arbitrarne odluke vlastodržaca i čelnih ljudi tajne policije. U te svrhe ona ima širok dijapazon zakonom i drugim normama neomeđenih ovlašćenja i metodi rada, koje primenjuje arbitrarno. To uključuje neograničeno, nediskriminatorno i masovno prikupljanje podataka građana,⁷⁷ zatvaranje, mučenje i egzekuciju stvarnih i izmišljenih političkih protivnika.

U organizacionom pogledu, politička policija prati principe autokratske države, velike centralizacije i koncentracije moći. Tako, ona objedinjuje bezbednosne, kontraobaveštajne i obaveštajne poslove, te ima pravo upotrebe policijskih ovlašćenja poput hapšenja i sprovođenja (kriminalističkih) istraga. Pravilo je i da na raspolaganju ima i (specijalne) oružane formacije,⁷⁸ koje služe za izvođenje specijalnih zadataka u obračunu s neprijateljima. U unutrašnjoj organizaciji rada primenjuje se visok stepen konspirativnosti, koji se postiže striktnom odeljenošću poslova, pa tako oni koji rade na prisluškivanju telefona ne znaju šta rade njihove kolege u presretanju pisama. Kontrola rada tajne policije je nepostojeća, odnosno zasniva se na kontroli izvršne vlasti, ili bolje reći na ličnim, klijentskim odnosima između čelnih ljudi tajne policije i izvršne vlasti.

Iako sve tajne političke policije imaju ista bitna obeležja, istraživači su utvrdili i određene zanimljive razlike u pogledu strukturisanja sveukupnog tajnopolicijskog aparata. Naime, svim autokratskim vladarima zajedničko je da im glavna pretnja po vladavinu dolazi iznutra, unutar matične države i društva. Međutim, bitna je razlika da li pretnja dolazi iz samih krugova vlasti, pa postoji opasnost od puča i prevrata, ili se suočavaju s rizikom od narodne pobune i revolucije. Tako, zbog straha od puča autokratski vladari ne oslanjaju se samo na jednu tajnu policijsku organizaciju, već zaštitu svoje bezbednosti poveravaju većem broju bezbednosnih službi. Oni mogu čak i podsticati rivalstvo među njima, kako bi stvorili svojevrzne mehanizme „kočnice i ravnoteže“. I obrnuto, ukoliko je glavna pretnja revolucija, onda jedna tajnopolicijska organizacija ima monopol u staranju za bezbednost vlasti.⁷⁹

1.1.2. Politička policija u demokratskim porecima

Valja imati na umu da su i u nekim demokratskim državama nastajuće službe bezbednosti imale osobenost političke policije. Doduše, u daleko manjoj meri nego u autokratskim porecima. Naime, kao odgovor na oružane napade Fenijskog bratstva, organizacije koja se zalagala za nezavisnost Irske, britanska policija je formirala Specijalno irsko odeljenje, koje je imalo zadatak da prati i da se infiltrira u ovu organizaciju. Kasnije je jedinica preimenovana u Specijalno odeljenje, te se njen zahvat proširio i na anarhiste i komuniste. Čak

⁷⁶ John Christian Schmeidel, *Stasi: Shield and Sword of the Party* (Abingdon: Routledge, 2007), 92.

⁷⁷ Do 1989. godine Štazi je razvio mrežu saradnika koja je brojala skoro 2 miliona ljudi, a upošljavao je 100 hiljada službenika. To je Štaziju omogućilo da sačini tajne dosijea o blizu 6 miliona ljudi. Ibid., 12.

⁷⁸ KGB je imao nekoliko specijalnih oružanih jedinica, odnosno grupa: Alfa, Vega, Zenit i Vimpel. Više o tome videti u: David Cox, *Close Protection: The Politics of Guarding Russia's Rulers* (Westport: Praeger Publishers, 2001).

⁷⁹ Greitens, *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*, 4–5.

je jedan broj pripadnika Odeljenja morao da nauči jidiš jezik,⁸⁰ kako bi mogli da se infiltriraju u sve mnogobrojniju zajednicu Jevreja u londonskom Ist Endu, koji su dolazili iz Centralne i Istočne Evrope. Oni su bili na oku Odeljenja, jer su sa sobom doneli anarhističke i socijalističke ideje koje su bile strane, ali i opasne po britansko društvo. Navodno, operativci Odeljenja nisu koristili kontroverzne metode rada poput agenata provokatora, a sama vlada Velike Britanije odbila je zahteve evropskih država da zabrane anarhiste. Vremenom je Specijalno odeljenje počelo da privlači pažnju parlamentaraca, pa je tako 1914. godine ministru unutrašnjih poslova postavljeno pitanje u Donjem domu da li je tačno da u okviru Kriminalističke policije Skotland jarda postoji specijalno, odnosno političko odeljenje. Ministar je odgovorio da političko odeljenje ne postoji, ali da postoji specijalno odeljenje.⁸¹

Najilustrativniji primer, međutim, može se naći u Sjedinjenim Američkim Državama i njegovom Birou za istrage, kasnije Federalnom istražnom birou (engl. Federal Bureau of Investigation - FBI). Od svog osnivanja pa sve do sedamdesetih godina XX veka, FBI je pod vođstvom višedecenijskog direktora Edgara Huvera⁸² imao obeležja političke policije a njegov rad je praćen brojnim kontroverzama i skandalima. Jedan od glavnih zadataka FBI bilo je praćenje subverzivnih aktivnosti i rada radikala, što je Huver vremenom proširio na širok krug organizacija, grupacija i ljudi poput anarhista, komunista i nacista, ali i brojnih boraca za ljudska prava. Na obradi FBI bile su i brojne poznate ličnosti, između ostalih i Čarli Čaplin,⁸³ Malkolm X,⁸⁴ i Martin Luter King.⁸⁵ Pred izbivanje Korejskog rata, Huver je čak bio predložio predsedniku Trumanu plan suspenzije korpusa osnovnih ljudskih prava kako bi mogao da pritvori preko 12.000 nelojalnih Amerikanaca, čiju je listu FBI sastavio. Ovaj predlog je predsednik Truman odbacio. Nakon što je Vrhovni sud SAD 1956. godine ograničio mogućnost da se ljudi krivično gone za politička uverenja (pre svega komunisti), Huver je osmislio tajni program pod nazivom COINTELPRO. Ovim programom se FBI borio protiv „komunističke pretnje“ veoma kontroverznim metodama, koje su podsećale na one koje je Štazi primenjivao: provale, nezakonito prisluškivanje, podmetanje (lažnih) dokumenata, širenje lažnih vesti i glasina o ljudima koji su bili predmet obrade u cilju uništavanja njihove reputacije i ličnog života. Pojedini autori su navodili da je program uključivao i podsticanje na nasilje i organizovanje ubistava.⁸⁶

Ovakva praksa FBI uticala je na to da on u to vreme stekne zloglasnu reputaciju, a od Biroa su zazirali i vodeći političari SAD. Čuvena je rečenica predsednika Trumana: „Ne želimo Gestapo ili tajnu policiju, a FBI ide u tom pravcu. Oni su rutinski uključeni u seks-skandale i ucene, umesto da hvataju kriminalce.“⁸⁷ Hejl Bogs, vođa partijske većine u Predstavničkom domu SAD, upozorio je 1971. godine da FBI ne može snositi odgovornost ukoliko se članovi Kongresa boje Biroa. Bogs je tada ukazao: „Sloboda misli, govora i delanja u javnosti jednako ugrožena strahom od tajnog nadzora koliko i samim činom tajnog nadzora [...] Naše društvo

⁸⁰ Jidiš je jezik kojim su govorili Aškenazi, odnosno Jevreji koji su živeli u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Jezik je mešavina nemačkog, hebrejskog i jezika slovenskih naroda.

⁸¹ Emsley, "Political Police and the European Nation-State in the Nineteenth Century".

⁸² Edgar Huver je bio direktor FBI skoro pola veka, odnosno od 1924. do 1972. godine.

⁸³ Čarli Čaplin je bio jedan od najpoznatijih glumaca humorističkih filmova između 1914. i 1960. godine. FBI ga je sumnjičio za komunističke stavove. Charles Maland, "A Documentary Note on Charlie Chaplin's Politics," *Historical Journal of Film, Radio and Television* 5, no. 2 (September 1985), <https://doi.org/10.1080/01439688500260201>.

⁸⁴ Malkolm X se borio za unapređenje položaja afroamerikanaca, ali nauštrb prava belaca. Čuven je po stavovima da su crnci izvorni ljudi i da su superiorniji u odnosu na belce, te da je propast belaca neminovna. Lawrence Mamiya, *Malcolm X* (Chicago: Encyclopedia Britannica, 2020).

⁸⁵ Martin Luter King je bio borac za ljudska prava afroamerikanaca primenom nenasilnih metoda političke borbe. James Colaiaco, "Martin Luther King, Jr. And the Paradox of Nonviolent Direct Action," *Phylon* 47, no. 1 (1st Qtr. 1986), <http://www.jstor.org/stable/274691>.

⁸⁶ Ronald Kessler, *The Bureau: The Secret History of the FBI* (New York: St. Martin's Paperbacks, 2016).

⁸⁷ "Longhand Note of President Harry S. Truman, May 12, 1945.," Harry S. Truman Presidential Library and Museum, <https://www.trumanlibrary.gov/library/truman-papers/longhand-notes-presidential-file-1944-1953/may-12-1945> (accessed on 17 February 2018).

može da preživi mnoge izazove i pretnje. Ali, ne može da preživi u planski izazivanom strahu koji proizvode naše agencije.“⁸⁸

Rečeno je uticalo da 1975. godine Kongres SAD pokrene niz istraga⁸⁹ zloupotrebe FBI, ali i CIA, kao i NSA, što je za rezultat imalo dalje zakonsko uređenje službi bezbednosti i jačanje demokratskog nadzora i kontrole nad glavnim akterima obaveštajne zajednice SAD.⁹⁰ I druge stare demokratije, poput Kanade, Australije i Holandije, pratile su ovaj model, te su pokrenule istrage (zloupotreba i skandala) službi bezbednosti i njihovo zakonsko uređenje.⁹¹ Zajednički imenitelj ovih inicijativa i reformi bilo je sve veće slaganje između javnosti, parlamentaraca i sudija da službe bezbednosti ne samo da štite demokratiju već je mogu i ugroziti.⁹² Postalo je jasno da prevelika tajnost rada, nedovoljna regulisanost zakonima, široka ovlašćenja, te nedostatak demokratske kontrole i nadzora stvaraju pogodne uslove za zloupotrebe službi bezbednosti.⁹³

Prethodno pomenuto je veoma važno kako ne bismo upali u zamku relativizacije i izjednačavanja službi bezbednosti u autokratskim i demokratskim porecima, jer su službe bezbednosti u demokratijama imale u manjoj ili većoj meri obeležja političke policije. Zbog toga ćemo učiniti dve bitne napomene. Najpre, razmere i negativne posledice rada službi bezbednosti u autokratijama neuporedivo su veće nego one u demokratskim porecima. Drugo, možda i još važnije, demokratski poreci su, sa svojom jakom pluralističkom osnovom, uhodanim mehanizmima „kočnice i ravnoteže“, utemeljenjem u vladavini prava i slobodi govora, skretanje svojih službi bezbednosti videle kao pretnju po same temelje društva i države, te su se u kontinuitetu borile protiv transformacije službi bezbednosti u političku policiju. Protivljenja lošoj praksi službi bezbednosti dolazila su od organizacija za zaštitu ljudskih prava, visokorangiranih političara, sudija itd.⁹⁴ Demokratski poreci su, dakle, sami pokrenuli reforme službi bezbednosti, dok su se u autokratskim režimima reforme službi bezbednosti desile po slomu režima, čemu su u velikoj meri doprinele i same tajne policije zbog prekomerne upotrebe arbitrarnog nasilja prema sopstvenim građanima.

Skretanje službi bezbednosti u demokratskim porecima ka političkoj policiji i njihovo vraćanje nazad u ravnotežu ukazuju zapravo da postoji stalna napetost između službi bezbednosti i demokratije, te da je neophodno stalno nadzirati i kontrolisati službe bezbednosti.⁹⁵ Ravnoteža se pomera u korist službi bezbednosti upravo onda kada nestanu učinkovit nadzor i kontrola, te onda postoji opasnost da službe bezbednosti ugroze i sam

⁸⁸ Navedeno prema: James Bovard, *Terrorism and Tyranny: Trampling Freedom, Justice, and Peace to Rid the World of Evil* (London: Palgrave Macmillan, 2004), 167.

⁸⁹ Te godine su oba doma Kongresa, odnosno njihovi odbori za kontrolu službi, pokrenuli istrage koje su dobile nazive po predsedavajućima tih odbora – Church Committee i Pike Committee. Timothy Hardy, "Intelligence Reform in the Mid-1970s," *Studies in Intelligence* 20, no. 2 (1994), https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol20no2/html/v20i2a01p_0001.htm.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Hans Born and Ian Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007), https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/pp19_born_leigh1.pdf (accessed on 13 March 2018).

⁹² Lock Johnson, Hans Born and Ian Leigh, *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles: Potomac Books, 2005), 4.

⁹³ Florina Matei and Carolyn Halladay, "The Role and Purpose of Intelligence in a Democracy," In *The Conduct of Intelligence in Democracies-Processes, Practices, Cultures*, eds. Florina Matei and Carolyn Halladay, (Denver: Lynne Rienner Publishers, 2019), 3.

⁹⁴ Na primer, Američka unija za građanske slobode (American Civil Liberties Union - ACLU) se ceo jedan vek na raznovrsne načine bori za zaštitu ljudskih prava u odnosu na službe bezbednosti i policiju, što uključuje pojedinačnu pravnu pomoć kao i inicijative za unapređenje zakonskog okvira. ACLU okuplja aktiviste, pravnike i stručnjake za različite oblasti. Više o Američkoj uniji za građanske slobode videti na <https://www.aclu.org/> (pristupljeno 21. marta 2018.).

⁹⁵ Michael Andregg and Peter Gill, "Comparing the Democratization of Intelligence," *Intelligence and National Security* 29, no. 4 (July 2014): 488–490, <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915174>.

demokratski poredak tako što bi se ili stavile na raspolaganje nekom političaru ili bi postale „neformalna institucija“, čije bi glavno pravilo funkcionisanja bilo pretnja upotrebom sile.⁹⁶

Druge demokratske zemlje pridružile su se opsežnim reformama tokom 80-ih i 90-ih godina XX veka. Dodatni podsticaj za zakonsko uređenje i dublju reformu službi bezbednosti došao je s trećim talasom demokratizacije⁹⁷, a posebno sa padom komunizma u Evropi, gde su i službe bezbednosti bile važan element sveukupnih reformi i demokratizacije celokupne državne uprave i društva. Iz ovih prvih reformskih koraka, odnosno iz „naučenih lekcija“ u reformi službi bezbednosti, ali i iz sudskih presuda koje su za predmet imale zaštitu ljudskih prava (posebno privatnosti) u odnosu na službe, nastaje čitav niz međunarodnih standarda i normi, kao i postupaka kako reformisati, odnosno demokratizovati službe bezbednosti.⁹⁸ Prethodno rečeno predstavljaće osnovu u određenju koncepta reforme službi bezbednosti i njegovih bitnih elemenata i redosleda reformskih koraka.

Tabela 1. Uporedni prikaz glavnih obeležja tajne političke policije i službi bezbednosti

Tajna politička policija	Službe bezbednosti u demokratskom poretku
<ul style="list-style-type: none"> • U funkciji očuvanja vlasti • Zakonom neregulisani ili nedevojlno jasno regulisani nadležnosti i ovlašćenja • Koncentracija moći objedinjavanjem obaveštajnih, kontraobaveštajnih, bezbednosnih i policijskih poslova, kao i paravojnih formacija • Preklapanje nadležnosti među službama bezbednosti, ali i policije, što rezultuje suparništvom i „sukobima na terenu“ • Neuvezane u bezbednosno-obaveštajni sistem • Pod kontrolom izvršne vlasti • Kultura klijentelizma i podaništva prema izvršnoj vlasti • Širenje straha i nepoverenja među građanima, ali i među političkim akterima 	<ul style="list-style-type: none"> • U funkciji zaštite i unapređenja bezbednosti države i građana, kao i nacionalnih i ekonomskih interesa • Zakonski jasno i sveobuhvatno regulisane službe bezbednosti (misija, nadležnosti, ovlašćenja, nadzor i kontrola) • Dekoncentracija moći službi kroz razdvajanje kontraobaveštajnih, obaveštajnih i policijskih poslova • Funkcionišu kao element bezbednosno-obaveštajnog sistema • Pod raznovrsnim su mehanizmima nadzora i kontrole (unutrašnje, parlamentarne, sudske, ekspertske, javne) • Kultura poštovanja ustava i zakona, postojanje i zaštita uzbunjivača • Građani veruju službama bezbednosti

⁹⁶ Više o tome videti u delu ovog rada o neformalnim institucijama.

⁹⁷ U političkim naukama talasi demokratizacije označavaju periode u istoriji u kojima je došlo naglog procesa demokratizacije u velikom broju država. Iako je ovaj termin dugo prisutan u političkim naukama, do njegove šire upotrebe dolazi nakon što je američki politikolog Semjuel Hantington objavio knjigu “Treći talas: demokratizacija na kraju dvadesetog veka”, u kojoj je demokratizacije grupisao u tri talasa. Treći talas demokratizacije označava proces u kome je preko 30 država u Evropi, Latinskoj Americi, Aziji i Africi između 1974. i 1990. godine otpočeo proces transformacije iz autoritarnog u demokratski poredak. Više o tome videti u: Samuel P. Huntington, “Democracy's Third Wave,” *Journal of Democracy* 2, 2 (Spring 1991): 12-34, <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>. (1991), 12-34.

⁹⁸ Više o tome videti u: Report on the Democratic Oversight of the Security Services, Study no. 388/2006, Venice Commission of the Council of Europe, adopted at 71st Plenary Session of the Venice Commission, 1–2 June 2007, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)016-e) (accessed on 24 March 2018). Hans Born and Fairlie Jensen, "Intelligence Services: Strengthening Democratic Accountability," In *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, edited by Hans Born and Marina Caparini (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007), 257-70; Hans Born and Arnold Luethold, *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and Their Oversight*. (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011); Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*, Occasional Paper no. 3. (Geneva: Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 2003).

1.1.3. Bezbednosno-obaveštajne službe

U literaturi na engleskom jeziku uobičajeno je da se u određenju bezbednosno-obaveštajnih službi krene od reči Intelligence, te se najpre konstatuje kako mnogi autori pojednostavljaju sadržinu ovog složenog i višeznačnog pojma, svodeći ga na informaciju, tajnu informaciju, znanje, odnosno predznanje, proces sticanja informacija i znanja, obaveštajnu procenu i izveštaj namenjen nosiocima državne vlasti, a da je organizaciona komponenta neretko zapostavljena.⁹⁹ Na kraju se zaključuje da je Intelligence „sve to i više od toga“, te se nudi definicija koja sadrži i organizacioni element.¹⁰⁰ Ovi pristupi nas umnogome čude, jer, kao što smo na prethodnim stranama prikazali, (kontra)obaveštajni rad je svojstvo modernih država, kada su nastale (čvrste) državna organizacija i birokratija. Čak i mnogi od ovih autora isto to konstatuju na početku svojih tekstova. Iako se u ovom delu rada oslanjamo na nalaze ovih autora, jer ih smatramo veoma relevantnim, nećemo koristiti njihov, ujedno i uobičajeni, tok izlaganja u literaturi o bezbednosno-obaveštajnim službama, već ćemo krenuti od određenja službi bezbednosti kao organizacije.

Službe bezbednosti jesu specijalizovane državne organizacije koje se bave bezbednosno-obaveštajnim delatnostima u cilju zaštite i unapređenja bezbednosti i interesa države i građana. Bezbednosno-obaveštajna delatnost obuhvata aktivnosti prikupljanja podataka, njihove obrade, tumačenja i pretvaranje u informacije i obaveštajne izveštaje i procene, te njihovo blagovremeno dostavljanje najvišim nosiocima državne vlasti, kako bi oni mogli donositi pravovremene i ispravne odluke.¹⁰¹ Da bi bili učinkoviti, obaveštajni proizvodi moraju da budu blagovremeni, relevantni i precizni, te da sadrže zaključke sa što većim stepenom verovatnoće. Bezbednosno-obaveštajna delatnost je, uz diplomatiju i javna sredstva informisanja, jedan od najvažnijih načina informisanja nosilaca najviših državnih funkcija.¹⁰² Važno je ovde napomenuti da krajnji (često idealni) cilj rada službi bezbednosti treba da budu obaveštajni izveštaji i procene koji omogućavaju donosiocima odluka da otklone glavne sumnje koje su prethodno imali, što im onda omogućava da mogu s većim pouzdanjem da donose odluke, te da dalje postupaju u skladu s njima. Drugim rečima, obaveštajni proizvodi moraju da sadrže i „akcijski element“.¹⁰³ U tom smislu je onda prikupljena informacija samo trošak, dok je obaveštajni proizvod nova vrednost.¹⁰⁴

⁹⁹ Zbog svoje višeznačnosti i složenosti engleska reč Intelligence u ovom kontekstu nema ekvivalenta na srpskom, ali i bosanskom i hrvatskom jeziku. Ona se u ovim jezicima transkribuje kao intelidžens ili, što je češći slučaj, prevodi kao bezbednosno-obaveštajna služba, obaveštajna služba, služba bezbednosti). Više o tome videti u: Maid Pajević, *Savremene obavještajne teorije* (Mostar: Visoka škola Logos centar, 2013), 81.

¹⁰⁰ Videti na primer: Abram N. Shulsky and Gary James Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Lincoln: Potomac Books, Inc., 2002), 1–10; Mark Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (London: SAGE & CQ press, 2016), 1–12; Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phythian, *Intelligence Theory: Key Questions and Debates* (London: Routledge, 2008); Michael Warner, "Wanted: A Definition of 'Intelligence' - Understanding Our Craft," CIA, last updated on Jun 27, 2008, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol46no3/article02.html> (accessed on 28 February 2018).

¹⁰¹ Hans Born and Geisler Mesevage, "Introducing Intelligence Oversight," In *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, eds. Hans Born and Aidan Wills (Geneva: Geneva Center for Control of Armed Forces, 2012), 6.

¹⁰² Ovde valja napomenuti da službe bezbednosti mogu dostavljati informacije, izveštaje i procene i širem krugu aktera ukoliko smatraju da je to neophodno. Na primer, ukoliko službe dođu do saznanja da je neka organizacija ili kompanija izložena riziku od terorističkog napada, one će ta saznanja proslediti njima ukoliko smatraju da će to doprineti smanjenju i predupređivanju rizika.

¹⁰³ Mirko Bilandžić i Ivica Mikulić, "Business Intelligence i nacionalna sigurnost," *Polemos: časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira* 10, br. 19 (oktobar 2007): 31, <https://hrcak.srce.hr/41751>.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 32.

Međutim, ovako shvaćena bezbednosno-obaveštajna delatnost malo se razlikuje od, na primer, naučno ili praktično istraživačke aktivnosti u oblasti bezbednosti. Jer, i proizvodi istraživačkih centara u formi, na primer, predloga praktične politike mogu imati sva pobrojana svojstva. Neretko se i nosioci državne vlasti oslanjaju na njih prilikom donošenja odluka. Otud je tajnost veoma važna odrednica rada službi bezbednosti.¹⁰⁵ Predmet interesovanja službi bezbednosti jesu, pre svega, tajne namere i aktivnosti suparničkih i neprijateljskih pojedinaca, grupa, organizacija i država, a do saznanja o njima službe dolaze na tajan način. Čak i kada službe bezbednosti prikupljaju podatke iz otvorenih izvora, poput, na primer, sredstava javnih informisanja, socijalnih mreža i sl., to one rade tajno, odnosno niko ne zna da one prikupljaju podatke iz otvorenih izvora ili pak u koju svrhu to čine. Razlog je taj što bi obelodanjivanje šta je konkretni predmet rada službi bezbednosti sigurno uticalo na promenu namere i/ili smera aktivnosti tih grupa, odnosno uticalo bi na učinak operacija službi bezbednosti.¹⁰⁶ Verner zato ukazuje da „je za mnoge pripadnike službi bezbednosti tajnost važnija od samih informacija.“¹⁰⁷ Dakle, reč je o „dvostrukoj tajnosti“: nastojanju službi bezbednosti da dođu do tajnih podataka, informacija i namera od značaja za nacionalne interese i bezbednost, ali i da ta njihova nastojanja ostanu tajna za druge aktere.

Ili kao što to Mark Lowenthal kaže: „Bezbednosno-obaveštajne službe postoje zato što vlade nastoje da sakriju informacije od drugih vlada, što zauzvrat ima da ove potonje nastoje da otkriju te informacije na tajan način.“¹⁰⁸ Koliko je tajnost važna za službe bezbednosti ukazuje i činjenica da je njihovo unutrašnje ustrojstvo tako uređeno da za mnoge akcije i operacije čak ni direktor službe ne zna. Zaposleni u službama bezbednosti imaju pristup tajnim podacima na osnovu principa „treba da zna“, odnosno nemaju pristup svim tajnim podacima, već samo onim koji su im neophodni za obavljanje njihovih poslova. I tu dolazimo do svojevrsnog paradoksa koji se nalazi u osnovi službi bezbednosti, jer one, s jedne strane, moraju da štite tajnost, a s druge, moraju da dele i distribuiraju informacije i procene krajnjim korisnicima.¹⁰⁹ To zapravo znači da u praksi treba naći fini balans između tajnosti rada službi i potrebe da one informišu ne samo njihove tradicionalne korisnike krajnjih informacija¹¹⁰ već i one za koje trenutne okolnosti nalažu da treba da raspolažu informacijama i procenama službi bezbednosti. Važno je ovde ponoviti da službe bezbednosti nisu, odnosno ne treba da budu same sebi svrha, a do čega može dovesti njihova preterana tajnost.

Princip tajnosti rada službi bezbednosti ne znači, dakle, da sve što se odnosi na rad službi bezbednosti treba da bude tajno. Tajne su operacije službi bezbednosti koje su u toku,

¹⁰⁵ Warner, "Wanted: A Definition of 'Intelligence' - Understanding Our Craft", 20–22.

¹⁰⁶ Ovde je veoma ilustrativan, na primer, Hatornov efekat. Naime, elektronska kompanija „Hatorn“ (Hawthorne Works) angažovala je 1920. godine tim istraživača koji su imali zadatak da utvrde kako osvetljenje (smanjenje ili povećanje) utiče na motivaciju i rad zaposlenih. Na kraju istraživanja, oni nisu mogli da izvedu dovoljno pouzdane zaključke, jer su radnici vredno radili bez obzira na to da li im je osvetljenje bilo smanjeno ili povećano. Nenameravani zaključak istraživanja bio je da su se radnici isto ponašali jer su znali da ih istraživači posmatraju. Geoff Payne and Judy Payne, "The Hawthorne Effect," in *Key Concepts in Social Research*, eds. Geoff Payne and Payne Judy (London: SAGE Publications Ltd, 2004). Ovo je i jedan od glavnih razloga zbog kojih se u pojedinim istraživanjima koristi posmatranje sa učestvovanjem bez znanja ostalih učesnika, koje se kolokvijalno naziva i tajno istrživanje. Thomas Roulet, Michael Gill and Sébastien Stenger, "Reconsidering the Value of Covert Research: The Role of Ambiguous Consent in Participant Observation," *Organizational Research Methods* 20, no. 3 (March 2017), <https://doi.org/10.1177%2F1094428117698745>.

¹⁰⁷ Warner, "Wanted: A Definition of 'Intelligence' - Understanding Our Craft", 21.

¹⁰⁸ Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, 1.

¹⁰⁹ Richard Best, *Intelligence Information: Need-to-Know Vs. Need-to-Share* (Philadelphia: Diane Publishing, 2011), 1.

¹¹⁰ Uobičajeno je da se vremenom razvije specifična organizaciona kultura u službama bezbednosti, koja predstavlja veliki otpor ka širenju kruga korisnika informacija od onih tradicionalnih. Na primer, tradicionalni korisnici informacija i proizvoda vojnih službi bezbednosti jesu vojska i ministarstvo odbrane, te oni imaju snažan otpor ka deljenju informacija drugim akterima, čak i onda kada te informacije mogu biti korisne i važne ne samo za njih već i šire za nacionalnu bezbednost. Ibid., 3.

njeni metodi rada, imena operativaca¹¹¹ i saradnika službi, dok ostale, opšte oblasti i aspekti rada, poput nadležnosti, delokruga rada i ovlašćenja, prioriteta i budžeta treba da budu javni. Kao što smo u prethodnom delu rada prikazali, demokratske države su navedeno uredile zakonima, odnosno javnim dokumentima. Otuda i zaključak da, iako se suština rada službi bezbednosti zasniva na tajni, one nisu tajne službe u punom smislu te reči.

Važno je napomenuti da službe bezbednosti ne prikupljaju bilo koje, odnosno sve podatke i informacije koji su tajni, već one koji se odnose na zaštitu i unapređenje nacionalne bezbednosti i interese države i društva. Naravno, to može biti široka vrsta informacija i podataka, iz različitih oblasti i sektora, poput na primer energetike, ekonomije, demografije i sl., ali ti podaci moraju da budu u tom momentu u vezi s bezbednošću i interesima države i društva. U delatnost pojedinih službi bezbednosti spada i izvođenje tajnih, specijalnih i ofanzivnih operacija u inostranstvu,¹¹² poput na primer uticaja na donošenje odluka u drugoj državi, oblikovanje javnog mnjenja, pa čak i organizovanja likvidacija, te priprema i izvođenja državnih udara.¹¹³ Za većinu demokratskih država, posebno onih manjih, ove operacije su jako složene i skupe, kako finansijski, tako i politički,¹¹⁴ te ih one ili ne izvode ili ih svode na svoj minimum.¹¹⁵ U mnogim manjim državama, u pozitivnopravnim propisima koji uređuju službe bezbednosti na listi poslova nema izvođenja tajnih operacija u inostranstvu, pa bismo i (strogim) tumačenjem tih propisa mogli da kažemo da bi i sprovođenje takvih akcija bilo nezakonito sa stanovišta domaćeg zakonodavstva.¹¹⁶

Na kraju treba uzeti u obzir i činjenicu da postoje i privatne obaveštajne kompanije (POK), kao i poslovno-obaveštajna delatnost koju veće kompanije organizuju kao posebnu aktivnost unutar svojih organizacija, ukoliko za te svrhe nisu angažovale POK. Obe ove činjenice ne utiču na našu definiciju bezbednosno-obaveštajne službe kao državne organizacije, jer upravo službe bezbednosti predstavljaju poslednje uporište državnog monopola na legitimnu upotrebu prinude, koje one brane tako što propisima izričito zabranjuju da se pojedinci, grupe i organizacije bave poslovima koji su zakonima povereni službama bezbednosti. Privatne

¹¹¹ I ovde postoje izuzeci. Naime, u cilju delotvorne kontrole rada službi bezbednosti, pojedinim državnim institucijama i telima zakonom se omogućava da kontrolišu i operacije u toku, metode rada, te da imaju uvid i u identitete radnika službi. Zapravo, najčešće to pravo pripada uskom krugu ljudi u okviru tih institucija, koji prethodno moraju proći najstrožu bezbednosnu proveru. Njihovi saradnici koji im pomažu takođe moraju imati bezbednosne sertifikate za pristup tajnim podacima, ali nižeg stepena, te, sledstveno tome, oni nemaju ni uvid u najosetljive elemente rada službi bezbednosti. Ovim stepenovanjem pristupa tajnim podacima i osetljivim elementima rada službi štiti se tajnost kao glavni princip rada službi bezbednosti.

¹¹² U anglosaksonskoj literaturi razlikuju se tajne (engl. clandestine) od prikrivenih, porecivih (engl. covert) operacija. Prve podrazumevaju da mete operacija nemaju nikakvih saznanja o njihovom izvođenju, te nema ni bilo kakvih vidljivih posledica. To može biti, na primer, tajno presretanje komunikacija u inostranstvu. S druge strane, prikrivene, porecive operacije podrazumevaju da veza između izvedenih operacija i njihovih nalogodavaca nije jasna. Mete ovih operacija veoma su svesne posledica njihovih izvođenja, ali im često nije odmah jasno ko i zbog čega izvodi ove operacije. Michael DeVine and Heidi Peters, *Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Selected Definitions in Brief* (Washington: Congressional Research Service, 2018).

¹¹³ Više o tome videti u: William Daugherty, "The Role of Covert Action," in *Handbook of Intelligence Studies*, ed. Lock Johnson (London: Routledge, 2007); John Prados, "The Future of Covert Action," in *Handbook of Intelligence Studies*, ed. Loch Johnson (London: Routledge, 2007), 289-98.

¹¹⁴ Geneva Centre for The Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—A Practitioner's View*, 17-18.

¹¹⁵ Razvoj tehnologija kao i velika zavisnost građana od društvenih mreža i interneta uticao je na "pojeftinjenje" porecivih operacija. Tako je uz relativno malo resursa moguće pute društvenih mreža ostvariti važne strateške ciljeve (npr. uticaj na rezultate izbora). Michael Warner, "A Matter of Trust: Covert Action Reconsidered," *Studies in Intelligence* 63, no. 4 (December 2019): 38, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol-63-no-4/pdfs/Covert-Action-Reconsidered.pdf>.

¹¹⁶ To je slučaj sa Srbijom, pa tako nijedna od službi bezbednosti nije zakonom ovlašćena da planira i izvodi tajne operacije u inostranstvu radi ostvarivanja spoljnopolitičkih ciljeva i zaštite nacionalnih interesa Srbije. Milosavljević i Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne službe", 223.

obaveštajne kompanije tako samostalno obavljaju preostale poslove,¹¹⁷ a poslove iz nadležnosti službi bezbednosti obavljaju tek kada ih one za to angažuju.¹¹⁸ Naravno, to ne znači da u državama ne postoje kompanije, grupe i političke partije koji obavljaju poslove za koje su isključivo nadležne službe bezbednosti. Ali, ukoliko to rade, to je nelegalna delatnost, a ovi akteri se obično nazivaju paraobaveštajni centri i obaveštajno podzemlje.¹¹⁹

1.1.3.1. Organizacija poslova službi bezbednosti

Glavni poslovi službi bezbednosti mogu se grupisati u tri velike celine:

1. obaveštajne,
2. kontraobaveštajne i
3. bezbednosne poslove.

Obaveštajni poslovi predstavljaju prikupljanje i obradu podataka i informacija od značaja za bezbednost i interese države i društva, kao i o mogućim i realnim opasnostima, aktivnostima, planovima ili namerama stranih država i njihovih oružanih snaga, međunarodnih organizacija, grupa i pojedinaca, te informisanje o tome nosilaca državne vlasti, ali i drugih aktera na koje se te informacije i procene mogu odnositi.

Kontraobaveštajne delatnosti su zapravo obaveštajne aktivnosti koje sprovodi služba bezbednosti unutar matične države, a usmerene su na otkrivanje, praćenje i onemogućavanje obaveštajnog delovanja, subverzivnih i drugih aktivnosti stranih država, stranih organizacija, grupa ili pojedinaca koji ugrožavaju bezbednost i interese države i društva. U ove poslove spadaju i delatnost otkrivanja, praćenja i onemogućavanja terorizma, ekstremizma i drugih oblika organizovanog nasilja. Kontraobaveštajna delatnost je takođe sastavni deo (složenih) obaveštajnih aktivnosti, jer ih na taj način štite od otkrivanja suparničkih agencija.¹²⁰

Bezbednosna delatnost obuhvata zaštitu (fizičku, tehničku i dr.) pojedinaca, objekata, sredstava i aktivnosti od značaja za bezbednost države i građana (npr. kritična infrastruktura), kao i zaštitu tajnih podataka, informaciono-telekomunikacionih sistema i kriptozastite. U nju spada i bezbednosna provera lica za pristup tajnim podacima i rad na dužnostima u državnim institucijama koje zahtevaju pristup tajnim podacima. U ove poslove spada i bezbednosna

¹¹⁷ To je širok dijapazon usluga preko posredovanja u različitim sporovima, obezbeđivanja dokaza u raznim sudskim sporovima (engl. litigation), sprovođenja bezbednosne provere i istraga u prevarama vezanim za osiguranje, pa sve do poslovno-obaveštajnog delovanja (engl. business intelligence), poslovne kontrašpijunaže, te kontraobaveštajne zaštite važnih lica (engl. VIP protection). Više o tome videti u: Predrag Petrović, *Privatizacija bezbednosti u slabim državama: Slučaj Srbija* (Beograd: Čigoja štampa, 2011), 59–61.

¹¹⁸ Obaveštajni autsorsing (engl. Intelligence outsourcing) dobio je na zamahu u poslednjih 20 godina, u čemu prednjače države sa tržišnom privredom, gde je inače privatizacija bezbednosti najdalje odmakla. Procena je da je CIA preko 50% svojih delatnosti poverila privatnim kompanijama, a čak je u program likvidacija (navodnih) terorista u Avganistanu uključila privatnu firmu „Blekvoter“. Procene takođe ukazuju da čak 70% budžeta obaveštajne zajednice odlazi na privatne kompanije, što je preko 50 milijardi dolara, što utiče na to da više od pola miliona ljudi u privanom sektoru ima bezbednosne sertifikate. Više o tome videti u: *ibid.*, 60; Armin Krishnan, "The Future of U.S. Intelligence Outsourcing," *The Brown Journal of World Affairs* 18, no. 1 (Winter 2011): 195-211, <https://www.jstor.org/stable/24590792>; Patrick Keefe, "Privatized Spying: The Emerging Intelligence Industry," in *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, ed. Loch Johnson (Oxford: Oxford University Press, 2010), 296-309.

¹¹⁹ Više o zamučivanju granica između nacionalne, javne i privatne bezbednosti videti u: Bob Hoogenboom, "Grey Intelligence: The Private and Informal Future," In *The Governance of Policing and Security: Ironies, Myths and Paradoxies*, ed. Bob Hoogenboom (London: Palgrave Macmillan, 2010), 82-93.

¹²⁰ Više o kontraobaveštajnoj delatnosti i o njenim sličnostima i razlikama sa obaveštajnom delatnošću videti u: Michelle Van Cleave, "What Is Counterintelligence? A Guide to Thinking and Teaching About CI," *The Intelligencer* 20, no. 2 (Fall/Winter 2013): 57-65. https://www.afio.com/22_intelligencer.htm.

zaštita diplomatskog i obaveštajnog osoblja matične države u inostranstvu. Bezbednosni i kontraobaveštajni poslovi veoma su srodni i predstavljaju dve strane jedne medalje, te neretko ove poslove obavlja jedna agencija.¹²¹

Demokratske države u organizovanju poslova službi bezbednosti najčešće prate principe podele vlasti i dekoncentracije moći, što podrazumeva da bezbednosne i kontraobaveštajne, s jedne strane, i obaveštajne, s druge, obavljaju posebne službe, odnosno agencije. Tako, u Ujedinjenom Kraljevstvu obaveštajne poslove obavlja Tajna obaveštajna služba MI6, a bezbednosne i kontraobaveštajne MI5. Međutim, kako su bezbednosni i kontraobaveštajni poslovi, a posebno obaveštajni rad u inostranstvu, jako skupi, manje države neretko formiraju službe bezbednosti koje istovremeno obavljaju i obaveštajne i kontraobaveštajne, odnosno bezbednosne poslove. Zbog toga se one zovu mešovite službe bezbednosti (engl. mixed type, fused intelligence).¹²² Zapravo, u ovim modelima kontraobaveštajna i bezbednosna komponenta dominiraju, a obaveštajni poslovi su u njihovoj funkciji. Na primer, kada služba bezbednosti prati u svojoj državi osobu osumnjičenu za, recimo, špijuniranje, a onda ona pređe u drugu zemlju, njeno praćenje preuzima obaveštajno odeljenje iste te službe. Nasuprot tome, čist obaveštajni rad bio bi da obaveštajno odeljenje službe bezbednosti mešovitog tipa tajno prati i prikuplja informacije o aktivnostima i namerama pojedinaca, grupa, kompanija i državnih institucija u inostranstvu, od značaja za nacionalne interese u najširem smislu.¹²³

S obzirom na to da je jedna od glavnih aktivnosti službi bezbednosti tajno prikupljanje podataka tajnim nadzorom komunikacija, neke države su te poslove koncentrisale i poverile posebnim agencijama. Tako, na primer, u Velikoj Britaniji postoji posebna agencija za presretanje komunikacija, koja služi kao servis i obaveštajnoj (MI6) i kontraobaveštajnoj službi (MI5). Slično je i s američkom obaveštajnom zajednicom i Nacionalnom agencijom za bezbednost (NSA). Ovaj model su prihvatile i neke manje države, poput Hrvatske i Severne Makedonije, u kojima su osnovani Operativno-tehnički centar (OTC), odnosno Operativno-tehnička agencija (OTA).¹²⁴

Kako bi se dodatno dekoncentrisala bezbednosna moć, ali i uvažile sve osobenosti vojne struke, bezbednosno-obaveštajni poslovi u vojsci dodeljuju se posebnim vojnim službama. Poput civilnih, i vojne službe bezbednosti prate liniju podele na obaveštajne i kontraobaveštajne poslove, ali postoje i mešovite vojne službe. Tako, u Hrvatskoj postoji Vojna sigurnosno-obavještajna agencija (VSOA), a u Holandiji Vojna obaveštajno-bezbednosna služba (Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst – MIVD).

U poslednjih nekoliko decenija, usled rasta, profesionalizacije i globalizacije organizovanog kriminala, demokratske države su počele da formiraju ili posebne službe koje se bave kriminalističko-obaveštajnim radom (engl. Intelligence-led policing – ILP) u okviru ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno pravde, ili su te poslove organizovale u posebne, nezavisne agencije.¹²⁵ One funkcionišu po logici rada službi bezbednosti u borbi protiv teških

¹²¹ Više o tome videti u: Austin Matschulat, "Coordination and Cooperation in Counterintelligence," *Studies in Intelligence* 13, no. 2 (July 2007), https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol13no2/html/v13i2a05p_0001.htm.

¹²² To je na primer slučaj u Hrvatskoj i Holandiji gde su i civilna i vojna služba bezbednosti mešovitog tipa. Više o tome videti u: Jelena Pejić, *Bezbednosno-obavještajni sistemi u državama članicama Evropske unije: primjeri Holandije i Hrvatske* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016).

¹²³ Geneva Centre for The Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—A Practitioner's View*, 23–31.

¹²⁴ Više o tome videti u: Predrag Petrović, *Ključne tačke reforme službi bezbednosti: Iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020); Jelena Pejić, *Bezbednosno-obavještajni sistemi u državama članicama Evropske unije: primjeri Holandije i Hrvatske*.

¹²⁵ U Velikoj Britaniji je to prvo bila Agencija za borbu protiv ozbiljnog organizovanog kriminala (Serious Organized Crime Agency – SOCA), koja je transformisana u Nacionalnu kriminalističku agenciju (National Crime Agency – NCA). Više o tome videti u: Glen M. Segell, "Reform and Transformation: The UK's Serious Organized Crime

oblika organizovanog kriminala (engl. serious organized crime), a za te svrhe je razvijena i posebna filozofija, koja se naziva obaveštajno vođen policijski rad (ILP), gde je naglasak na praćenju trendova, utvrđivanju mreža odnosa među kriminalnim grupama i njihovih namera, a ne na pojedinačnim hapšenjima i krivičnom progonu.¹²⁶ Nakon okončanja hladnog rata, pojedine države su pokušale da ovu funkciju dodele svojim službama bezbednosti koje su, usled nestanka pretnje od sovjetskih špijuna, imale višak vremena, ali je to bilo kratkog veka, jer se pokazalo neefikasnim. S porastom organizovanog kriminala neraskidivo je povezan i porast pranja novca, te se posledično pojavila potreba za praćenjem sumnjivih finansijskih transakcija. Te poslove su države počele da organizuju u okviru posebnih agencija koje se zovu finansijske obaveštajne agencije, a koje najčešće funkcionišu u okviru ministarstva finansija.

Na kraju, u pogledu organizacije poslova službi bezbednosti treba napomenuti da one mogu biti autonomno-centralne, kada su neposredno prepotčinjene izvršnoj vlasti, vladi, odnosno predsedniku, što zavisi od toga da li je politički sistem parlamentarni ili predsednički. Pored toga, službe bezbednosti mogu biti i resorne, kada su funkcionalno smeštene u okviru nekog ministarstva. To su najčešće vojne u okviru ministarstva odbrane i finansijsko-obaveštajne službe u okviru ministarstva finansija. Danas su civilne službe bezbednosti retko resornog tipa. Štaviše, čak je jedan od demokratskih standarda u reformi službi bezbednosti postkomunističkih država bilo njihovo izdvajanje iz ministarstava (unutrašnjih poslova ili državne bezbednosti) i direktno prepotčinjavanje vladi.¹²⁷ Razlog za to je uspostavljanje neposrednije kontrole službi bezbednosti od strane demokratski izabраних nosilaca državne vlasti. Jedan od važnih elemenata reforme makedonske kontraobaveštajne službe (mak. Uprava za bezbednost i kontrarazuznavanje – UBK) tokom 2019. godine bilo je njeno izdvajanje iz MUP-a i prepotčinjavanje Vladi Severne Makedonije.¹²⁸

1.1.3.2. Obaveštajni ciklus

Suštine rada službi bezbednosti, dakle, jesu tajno prikupljanje i obrada podataka, te njihovo tumačenje i pretvaranje u informacije i obaveštajne proizvode i procene koje treba da predstavljaju osnov za blagovremeno odlučivanje i delanje nosilaca državne vlasti u cilju zaštite i unapređenja nacionalne bezbednosti i interesa. Iz rečenog vidimo da postoji jak procesni aspekt bezbednosno-obaveštajnih službi koji se odvija u različitim koracima. U literaturi o bezbednosno-obaveštajnim službama taj proces se naziva obaveštajni ciklus i sastoji se od nekoliko povezanih faza:

1. određenje prioriteta i zahteva,
2. planiranje operacija,
3. prikupljanje podataka,
4. obrada podataka,
5. pisanje izveštaja i procena,
6. diseminacija informacija, izveštaja i procena i
7. povratna informacija.¹²⁹

Agency," *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 20, no. 2 (February 2007): 217-239 , <https://doi.org/10.1080/08850600601079941>.

¹²⁶ Više o nastanku i razvoju modela i prakse obaveštajno vođenog policijskog rada videti u: Jerry H. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing* (Abingdon: Routledge, 2016); Marilyn Peterson, *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture* (Washington: Bureau of Justice Assistance, 2005).

¹²⁷ Više o tome videti u delu rada „Elementi reforme službi bezbednosti“.

¹²⁸ Više o reformi UBK-a i presretanju komunikacija videti u: Magdalena Lembovski, *More Than (De)Politicization: The Role of Security-Intelligence Service in (De)Capturing the State* (Skopje: Eurothink, 2020).

¹²⁹ O obaveštajnom procesu videti: Mark Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington: CQ press, 2019), 67-82.

Obaveštajni ciklus, dakle, započinje tako što legitimno izabrani donosioci političkih odluka¹³⁰ definišu koji su njihovi prioriteti u politici nacionalne bezbednosti, te koje su im informacije, odnosno obaveštajna saznanja neophodni kako bi ih uspešno donosili. Tako, na primer, nosioci političke vlasti mogu zahtevati od službi bezbednosti obaveštajna saznanja o tome da li teroristi mogu iskoristi migracioni talas s Bliskog istoka za neprimetno kretanje preko granica. Ili, na primer, da li nabavka naoružanja u nekoj suparničkoj državi može ugroziti nacionalnu bezbednost matične države. Nakon određenja prioriteta i zahteva, sledi planiranje prikupljanja podataka. Iako je opšte pravilo da političari treba da budu isključeni iz ove faze, jer se radi o bezbednjačkom i obaveštajnom zanatu, te se na taj način čuva profesionalna autonomija službi bezbednosti, u nekim osetljivim slučajevima koji mogu imati velike političke posledice ipak je neophodna odluka nosilaca državne vlasti o tome kako prikupljati podatke na terenu. Na primer, ukoliko se zna da bi slanje obaveštajaca i njihovo eventualno razotkrivanje mogli da imaju velike političke posledice, nosioci državne vlasti odlučuju da li će prihvatiti takav rizik ili će se pak opredeliti za neki drugi način izvođenja operacija (npr. prikupljanje podataka putem tehničkih sredstava).

Nekoliko je glavnih načina prikupljanja podataka službi bezbednosti.¹³¹ Najstariji i najpoznatiji način jeste putem ljudskih izvora s terena, bilo tajno, preko mreže saradnika, ili pak (polu)javno razgovorima s ljudima koji mogu imati informacije o predmetu njihovog interesovanja. Ovo je neretko jedan od najosetljivijih i najrizičnijih načina prikupljanja podataka, jer u mnogim slučajevima podrazumeva tajno prikupljanje sirovih podataka na terenu, koji je neprijateljski ili teško dostupan za službe bezbednosti.¹³² U poslednje dve decenije došlo je i do razvoja razmene podataka između saradničkih službi bezbednosti preko oficira za vezu.¹³³ Napretkom u tehnologijama, posebno u oblasti elektronskih komunikacija, službe bezbednosti su počele intenzivno da se oslanjaju na prikupljanje podataka presretanjem komunikacija¹³⁴, gde se ne prikuplja samo sadržaj komunikacija već čitav niz drugih podataka, poput na primer: s kim je komunicirano i koliko često, kao i vreme, mesto i dužina trajanja komunikacije, koji se najčešće zbirno nazivaju meta podaci. U ove podatke spadaju i oni koji se odnose na upotrebu interneta i društvenih mreža.¹³⁵ Masovna upotreba interneta, socijalnih

¹³⁰ Koja je konkretno institucija u pitanju, zavisi od političkog sistema date države. U predsedničkim sistemima, to je predsednik republike, dok je u parlamentarnim sistemima to zadatak vlade. U nekonsolidovanim demokratijama, hibridnim režimima, odnosno zarobljenim i otetim državama nije toliko važno koja je institucija nadležna da određuje i vodi bezbednosno-obaveštajnu politiku, već je presudno koji nosilac državne vlasti ima najviše političke moći u datom momentu, odnosno ko ima faktičku kontrolu nad službama bezbednosti. Više o tome videti u: Mancho Mitevski, *Captured State : Understanding the Macedonian Case* (Skopje: Friedrich Ebert Stiftung - Office Macedonia, 2019) i Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020).

¹³¹ Više o disciplinama prikupljanja obaveštajnih podataka i informacija videti u: Mark Lowenthal, and Robert Clark, *The Five Disciplines of Intelligence Collection* (Berkeley: Sage, 2015).

¹³² Više o tome videti u: Frederick Hitz, "Human Source Intelligence," In *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, ed. Loch K. Johnson (Oxford: Oxford University Press, 2010) , 257-73.

¹³³ O međunarodnoj razmeni podataka između službi bezbednosti, kao i o pravnim i praktičnim problemima nadzora nad ovim procesom videti u: Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills, *Making International Intelligence Cooperation Accountable* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2015).

¹³⁴ William Nolte, "Signals Intelligence," In *The Five Disciplines of Intelligence Collection*, ed. Mark Lowenthal and Robert Clark (Thousand Oaks: Sage, 2015) , 81-110.

¹³⁵ Više o meta podacima i glavnim izazovima skopčanim sa sve većom njihovom upotrebom videti u: Anno Bunnik, Anthony Cawley, Michael Mulqueen, and Andrej Zwitter, "Introduction to Big Data Challenges," In *Big Data Challenges: Society, Security, Innovation and Ethics*, ed. Anno Bunnik, Anthony Cawley, Michael Mulqueen and Andrej Zwitter (London: Palgrave Macmillan UK, 2016) , 1-7.

mreža, te onlajn medija i otvorenih baza podataka za posledicu ima da službe bezbednosti sve više prikupljaju podatke iz otvorenih izvora.¹³⁶

Tabela 2. Glavni načini prikupljanja podataka službi bezbednosti¹³⁷

HUMINT	Prikupljanje podataka iz ljudskih izvora, najčešće preko tajnih agenata.
SIGINT	Prikupljanje podataka presretanjem signala, gde je svakako najzastupljenije presretanje komunikacija među ljudima COMINT.
COMINT	Prikupljanje podataka presretanjem komunikacija među ljudima (npr. prisluškivanje).
OSINT	Prikupljanje podataka iz javno dostupnih izvora, poput medija, interneta, konferencija i slično.
FININT	Prikupljanje podataka iz finansijskih transakcija.
GEOINT	Prikupljanje podataka fotografskim snimanjem iz satelita, aviona, dronova, brodova i podmornica.

Sa pobedom tržišnog modela ekonomije nad komandnom i planskom, te ubrzanjem globalizacije i sve veće povezanosti sveta kao i širenja i masovne upotrebe elektronskog načina poslovanja došlo je i do povećanja novčanih transakcija, kako legalnih tako i nezakonitih i sumnjivih sa stanovišta nacionalne bezbednosti. To je uticalo i na porast značaja prikupljanja informacija o finansijskim transakcijama pojedinaca, organizacija i kompanija.¹³⁸

U poslednjih nekoliko decenija, a posebno nakon uvećanja pretnje od terorizma, razmena podataka između država i njihovih službi bezbednosti predstavlja jedan od važnih metoda prikupljanja podataka. Na taj način, službe bezbednosti štede svoje resurse, jer umesto da samostalno prikupljaju podatke, one mogu zahvaljujući partnerskim službama da dođu do podataka s terena relativno brzo. Dodatna prednost ovakvog načina prikupljanja podataka jeste i ta što lokalne službe bezbednosti mnogo bolje poznaju situaciju na terenu i lokalni kontekst. Međunarodna razmena podataka, međutim, služi i izvrđavanju nadzora i kontrole nad službama bezbednosti i tajnom prikupljanju podataka, što se postiže tako da se stranoj službi dodeli zadatak da prikupi podatke, a onda se oni s njom razmene.¹³⁹

¹³⁶ O prikupljanju podataka i informacija iz otvorenih izvora videti u: Bowman H. Miller, "Open Source Intelligence (Osint): An Oxymoron?," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 31, no. 4 (December 2018): 702-19, <https://doi.org/10.1080/08850607.2018.1492826>; Danny Bradbury, "In Plain View: Open Source Intelligence," *Computer Fraud & Security* 2011, no. 4 (April 2011): 5-9, [https://doi.org/10.1016/S1361-3723\(11\)70039-2](https://doi.org/10.1016/S1361-3723(11)70039-2).

¹³⁷ Robert M. Clark, "Perspectives on Intelligence Collection," *The Intelligencer* 20, no. 2 (Fall/Winter 2013): 50, https://www.afio.com/publications/CLARK%20Pages%20from%20AFIO_INTEL_FALLWINTER2013_Vol20_No2.pdf.

¹³⁸ Marc Parker, and Max Taylor, "Financial Intelligence: A Price Worth Paying?," *Studies in Conflict & Terrorism* 33, no. 11 (October 2010): 949-59, <https://doi.org/10.1080/1057610X.2010.514574>.

¹³⁹ Najizobličeniji oblik razmene podataka u novije vreme predstavlja program CIA poznatiji kao prisilina izručenja (eng. extraordinary rendition), gde je Agencija samostalno ili u saradnji sa službama na terenu otimala osumnjičene za terorizam i onda ih izručivala ili prepuštala državama odakle su oni poreklom, koje su onda primenjivale „napredne tehnike ispitivanja“, što je politički korektan naziv za mučenje i iznuđivanje iskaza. Informacije dobijene mučenjem CIA je potom preuzimala razmenom od službi s terena, ostajući tako formalno neumešana u nezakonito prikupljanje podataka. Više o tome videti na, <https://www.therenditionproject.org.uk/index.html> (pristupljeno 15. novembra 2018.).

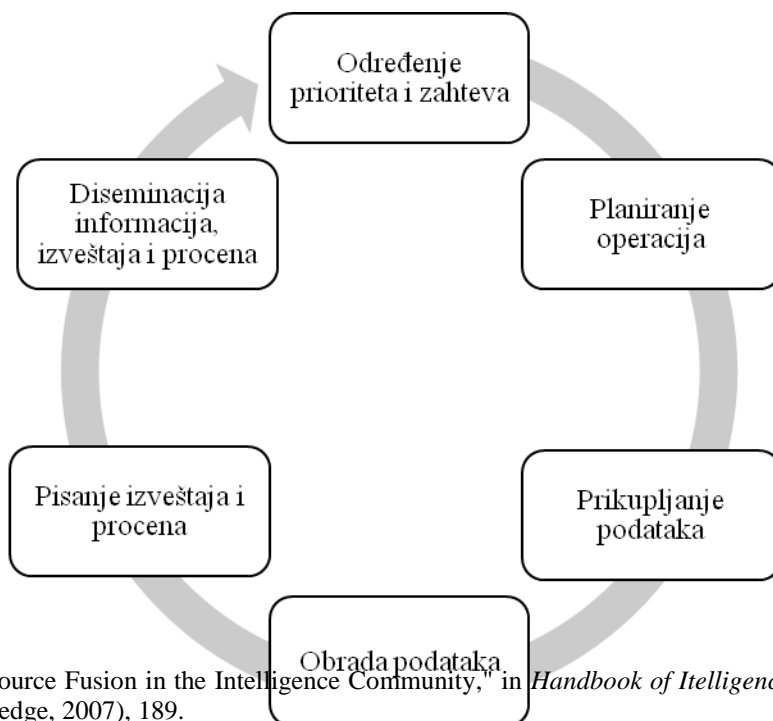
U cilju postizanja relevantnosti podataka, službe bezbednosti neretko kombinuju različite načine i izvore prikupljanja podataka, kada to okolnosti i raspoloživi resursi dozvoljavaju. Štaviše, imperativ je službi bezbednosti razvijenih i većih država da prikupljaju podatke iz što više izvora (engl. all source intelligence).¹⁴⁰

Podaci prikupljeni na terenu su sirovi podaci (engl. raw data, raw intelligence) i kao takvi su od male vrednosti. Tek njihovim detaljnim sređivanjem i obradom, kao i ukrštanjem s drugim podacima, oni dobijaju na značaju i postaju informacije, a kasnije i obaveštajna saznanja i procene. Na primer, podaci da se petoro ljudi okupilo u jednoj prostoriji i da razgovaraju o oružju malo toga nam govori o tome da li se radi o zaljubljenicima u naoružanje i opremu, ili je pak reč o pripadnicima terorističke grupe. Pa čak i da znamo da se radi o pripadnicima terorističke grupe, još je važnije znati njihove namere, planove i način rada, finansiranje, strukturu i članove. To se može saznati tek daljim prikupljanjem i ukrštanjem, te analizom podataka i informacija.¹⁴¹

Nakon obrade i analize podataka, slede pisanje obaveštajnih proizvoda u formi izveštaja i procena, te njihovo blagovremeno dostavljanje krajnjim korisnicima, na osnovu kojih oni treba da donesu što ispravnije i pravovremene odluke. Veoma je važna i povratna informacija korisnika obaveštajnih proizvoda o tome u kojoj meri su im oni bili od koristi u obavljanju poslova, te na koji način ih je moguće unaprediti. Neke službe, poput na primer holandske Opšte bezbednosno-obaveštajne službe (Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst – AIVD), jedanput godišnje šalju i upitnike korisnicima njihovih proizvoda s ciljem njihove evaluacije.¹⁴² To je, između ostalog, osnov i za procenu uspešnosti rada službi bezbednosti.¹⁴³

Bezbednost obaveštajnog ciklusa:

Kontraobaveštajna zaštita
 Bezbednosna zaštita
 Informaciona zaštita
 Kriptozaštita



¹⁴⁰ Richard Russell, "Achieving All-Source Fusion in the Intelligence Community," in *Handbook of Intelligence Studies*, ed. Loch K Johnson (Abingdon: Routledge, 2007), 189.

¹⁴¹ Više o ulozi i glavnim obeležjima analize u obaveštajnom ciklusu videti u: Julian Richards, *The Art and Science of Intelligence Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

¹⁴² Intervju autora rada sa Mate van der Berselorum, bivšim radnikom holandske bezbednosno-obaveštajne službe, vođen 2. juna 2016. godine.

¹⁴³ Više o (teškoćama u) evaluaciji rada službi bezbednosti videti u: John A. Gentry, "Assesing Intelligence Performance," in *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, ed. Loch Johnson (Oxford: Oxford University Press, 2010), 88-103.

Slika 1. Obaveštajni ciklus¹⁴⁴

Kritika obaveštajnog ciklusa

Veliki broj istraživača smatra da je ovaj model isuviše pojednostavljena slika stvarnosti, te da ne odražava svu složenost, interaktivnost i dinamičnost obaveštajnog procesa.¹⁴⁵ Ovako predstavljen model sastoji se od faza koje praktično mehanički idu jedna za drugom i tek sa završetkom celog ciklusa slede povratne informacije. Međutim, u stvarnosti u svim fazama obaveštajnog ciklusa postoji potreba za povratnom informacijom. Tako, na primer, već na samom početku donosioci odluka mogu imati isuviše opšte ili neprecizne zahteve od službi bezbednosti, što onda zahteva da službe bezbednosti traže od korisnika da ih dodatno pojašnjavaju i preciziraju. Ili, donosioci odluka mogu samoinicijativno dopuniti i proširiti svoje inicijalne zahteve. Dalje, prilikom prikupljanja podataka na terenu, operativci mogu doći do novih saznanja, koja mogu zahtevati i reakciju donosilaca odluka. Analitičari, takođe, mogu naići na nejasnoće i nekonzistentnosti u podacima ili nepouzdanost izvora, što može nalagati dodatno prikupljanje podataka na terenu. Službe bezbednosti, takođe, rade i ne čekajući zahteve nosilaca državne vlasti, jer su im zakonom propisane nadležnosti i poslovi, te prilikom njihovog obavljanja one mogu samostalno doći do saznanja šta treba da bude prioritet rada u narednom periodu i tako nametnuti, odnosno ubediti donosiocima odluka šta treba da im budu budući zadaci.

Dakle, da bi obaveštajni proces bio valjan, od početka mora uključivati stalnu komunikaciju između pripadnika službi bezbednosti u svakoj od faza, ali i s korisnikom obaveštajnih proizvoda. Zato pojedini autori predlažu potpuno odbacivanje obaveštajnog ciklusa i prihvatanje mrežno-centričnog pristupa, gde svako sa svakim komunicira u svim fazama obaveštajnog procesa.¹⁴⁶ Međutim, ovde je veliki problem svrsishodnosti ovog pristupa, jer se u ovako intenzivnoj komunikaciji može izgubiti kontrola nad samim obaveštajnim procesom, mogu se pomutiti linije odgovornosti, te ceo proces postati haotičan. Otud je mala praktična, ali i analitička vrednost ovog koncepta. Drugi pristupi u redefinisavanju obaveštajnog ciklusa, odnosno procesa nešto su organizovaniji, ali znatno složeniji, jer ga dele na tri nivoa, a svaki nivo je zapravo kompleksan proces.¹⁴⁷ U ovom modelu, ciklus ne postoji i nikada se ne završava, jer je danas okruženje veoma složeno i veoma promenljivo, što zahteva stalno redefinisavanje zadataka, načina prikupljanja podataka i njihove procene. Štaviše, i ono što je istina, stalno se menja. U takvom okruženju, podaci i informacije koji su juče bili od velikog

¹⁴⁴ Richards, *The Art and Science of Intelligence Analysis*, 10.

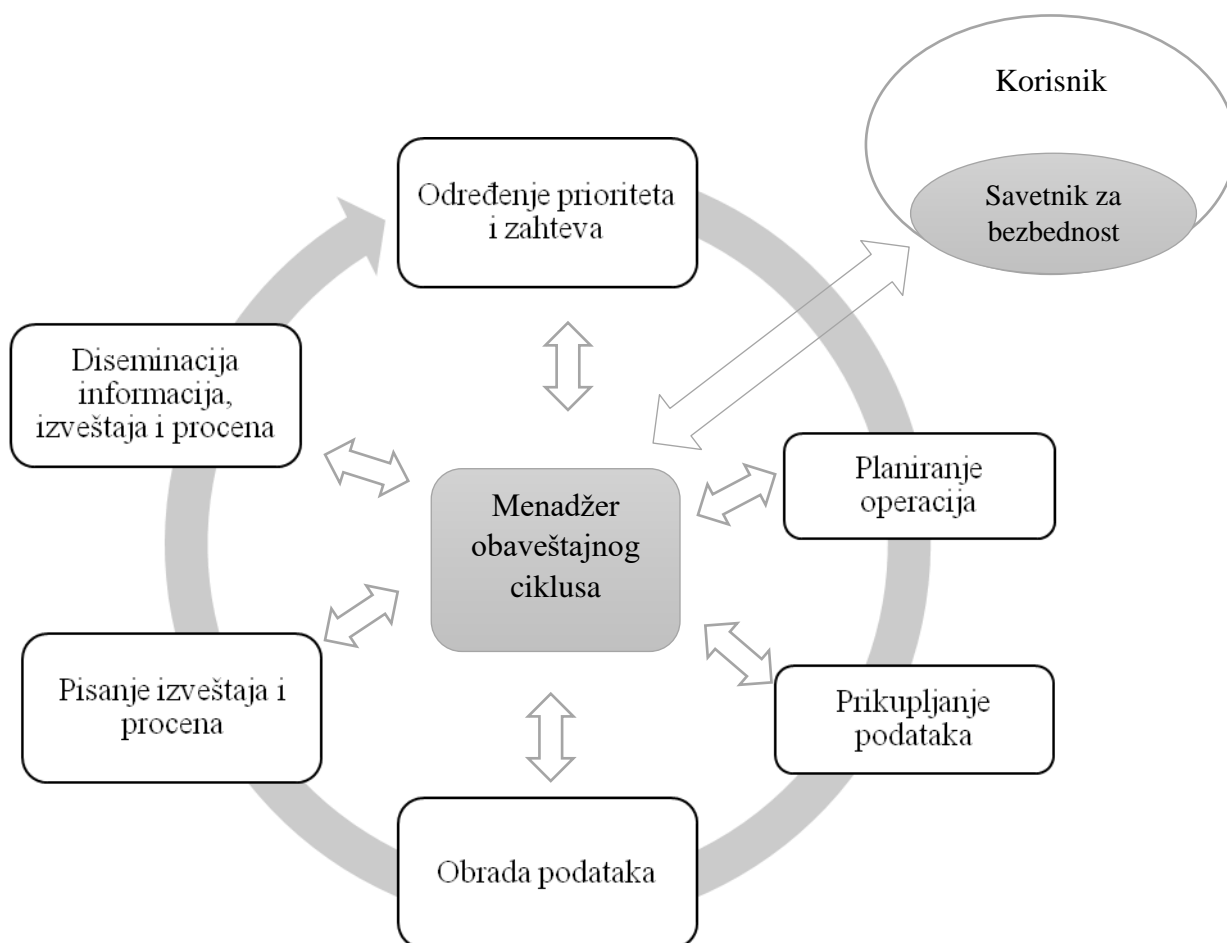
¹⁴⁵ Videti na primer: Philip Davies, Kristian Gustafson and Ian Rigden, "The Intelligence Cycle is Dead, Long Live the Intelligence Cycle: Rethinking Intelligence Fundamentals for a New Intelligence Doctrine," in *Understanding the Intelligence Cycle*, ed. Mark Phythian (Abingdon: Routledge, 2013); Arthur S. Hulnick, "What's Wrong with the Intelligence Cycle," *Intelligence and National Security* 21, no. 6 (December 2006): 959-79, <https://doi.org/10.1080/02684520601046291>.

¹⁴⁶ Gregory Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

¹⁴⁷ Anissa Frini and Anne-Claire Boury-Brisset, *An Intelligence Process Model Based on a Collaborative Approach* (Quebec: Defence R&D Canada, 2011), 11-16, https://pdfs.semanticscholar.org/c23d/4e1e7518c1fcf9a417a5d08d74cf4db01e5b.pdf?_ga=2.13964599.1496705724.1599430987-1076639161.1595979685.

značaja, sutra mogu postati potpuno nebitni.¹⁴⁸ Međutim, iako zanimljiv, model s nekoliko nivoa obavještajnih procesa može eventualno biti pogodan za velike bezbednosno-obavještajne sisteme, dok za manje, a posebno za pojedinačne službe bezbednosti, nije odgovarajući, jer je previše složen.

Zato su mnogi istraživači zadržali koncept obavještajnog ciklusa, ali ga blago modifikovali, kako bi realnije odlikavao obavještajni proces¹⁴⁹. Taj model podrazumeva uvođenje menadžera obavještajnog ciklusa, koji zapravo služi da se stara o tome da komunikacija među akterima u različitim fazama obavještajnog ciklusa teče koordinisano i skladno. Kod korisnika obavještajnih proizvoda takođe je neophodno da postoji osoba (npr. savetnik za bezbednost) koja ima dovoljno znanja o obavještajnom procesu, čime se izbegavaju problemi nejasnih obavještajnih zahteva, s jedne strane, i razumevanja dostavljenih obavještajnih proizvoda, s druge. Na ovaj način se komunicira znatno brže, odnosno kako to Mavrak kaže: „Donosilac odluke se prati i podržava, ali se ne zamara nepotrebnim detaljima vezanim za funkcionisanje sistema. Ovakvom organizacijom obavještajnog ciklusa postoji višestruka, ali kontrolisana komunikacija između aktera unutar sistema, analitičari i operativci rade paralelno ili sa malim vremenskim pomakom”.¹⁵⁰



¹⁴⁸ Ibid., 17.

¹⁴⁹ Videti na primer: Philip Davies, Kristian Gustafson, and Ian Rigden, "The Intelligence Cycle Is Dead, Long Live the Intelligence Cycle: Rethinking Intelligence Fundamentals for a New Intelligence Doctrine." In *Understanding the Intelligence Cycle*, ed. Mark Phythian (New York: Routledge, 2013), 56 - 75; Dano Mavrak, "Analitički model otkrivanja obmana u obavještajnom ciklusu," *Vojno delo* 68, br. 7 (decembar 2016), <https://doi.org/10.5937/vojdela1607129M>.

¹⁵⁰ Ibid., 156.

1.1.3.3. (Zdrav) Odnos službi bezbednosti i nosilaca državne vlasti

Službe bezbednosti moraju da grade i neguju dobre odnose s nosiocima državne vlasti iz dva glavna razloga. Najpre, u savremenim demokratijama, službe bezbednosti postoje kako bi pomogle nosiocima državne vlasti da donose blagovremene i ispravne odluke. Službe ne treba da budu same sebi svrha. Zato je važno da postoji brza i precizna komunikacija između ova dva aktera, kao što smo to već objasnili. Drugo, dobar odnos službi bezbednosti i donosilaca odluka smanjuje rizik da donosioci odluka ignorišu obaveštajne izveštaje i procene kao nerelevantne, te da posegnu za alternativnim izvorima informacija i procena iz svojih političkih i drugih (privatnih) mreža.

Prema rečima Džoše Rovenrea, zdrav odnos između službi bezbednosti i donosilaca odluka treba da je daleko od mirne komunikacije, naprotiv, treba da ga karakteriše svojevrsna debata između ova dva aktera.¹⁵² Službe bezbednosti treba da su u stanju da donosiocima odluka predstave bolnu istinu i činjenice koje im ne odgovaraju bez straha od mogućih negativnih posledica po svoj status u službi. S druge strane, donosioci odluka treba da preispituju izveštaje i procene službi bezbednosti kad god smatraju da su nejasni, nepotpuni ili da im nisu od pomoći prilikom donošenja odluka, te da zahtevaju od službi unapređenje analiza. Taj odnos je najbolje okarakterisati kao zdravu tenziju, gde kako to Rovner kaže „službe bezbednosti i donosioci odluka rutinski i argumentovano proveravaju jedni druge“.¹⁵³ U Holandiji je uvedena praksa da svake godine holandska bezbednosno-obaveštajna agencija (AIVD) šalje upitnike korisnicima njenih informacija, procena i analiza u kojima nastoji da sazna koliko su one bile korisne, te kako mogu da ih unaprede u narednoj godini.¹⁵⁴

Međutim, ovi odnosi između donosilaca političkih odluka i službi bezbednosti u savremenim demokratijama nisu stabilni, već osciluju i odstupaju od opisanog stanja. Umesto zdrave tenzije, neretko dolazi do frikcije između službi bezbednosti i donosilaca odluka, a jedan od razloga je i to što se radi o veoma različitim akterima. Donosioci odluka su po pravilu samouvereni i usmereni na delanje. Na državne funkcije dolaze sa već čvrsto formiranim pogledima na svet, vrednostima i stavovima. Od službi bezbednosti očekuju da im obezbede analize i procene u kojima će se nalaziti bezuslovni zaključci, koji će im otkloniti svaku sumnju prilikom donošenja odluka. S druge strane, službe bezbednosti su navikle da rade u uslovima neizvesnosti, te njihovi analitičari izvode zaključke s manjim ili većim stepenom verovatnoće, a često prave različite scenarije, što sve može biti dodatno zbunjujuće za donosiocima odluka. Službe često smatraju da su njihove informacije i procene jedinstvene, dok to donosioci odluka mogu potpuno ignorisati, jer dolaze sa svojim pogledom na svet i sa svojim političkom mrežom

¹⁵¹ Ibid., 159.

¹⁵² Joshua Rovner, *Fixing the Facts or Missing the Mark? Intelligence, Policy, and the War in Iraq* (Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 2011), 2.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Intervju autora rada s Mate van der Berselaram, bivšim visokorangiranim operativcem AIVD-a, vođen 2. juna 2016. godine.

koja ih hrani alternativnim informacijama. Problem nastaje kada ove frikcije dostignu tačku ključanja i odnos između ovih aktera izleti iz ravnoteže, pa su službe podvrgnute jakoj politizaciji ili se pak samoizoluju od donosilaca političkih odluka kako bi se zaštitile od nelegitimnog političkog uticaja.¹⁵⁵ To za posledicu ima kvarenje obaveštajnog ciklusa (engl. intelligence cycle corruption) i obaveštajne promašaje (engl. intelligence failures), a posledično i promašaje u vođenju bezbednosne politike (engl. security policy blunders).

1.1.3.4. Kvarenje obaveštajnog ciklusa¹⁵⁶

Kvarenje obaveštajnog ciklusa može se dogoditi u svim njegovim fazama, a dva najčešća razloga za to su politizacija službi bezbednosti,¹⁵⁷ ali i njihova prevelika autonomija, odnosno odsustvo delatne demokratske kontrole.¹⁵⁸ Tako, već u fazi određenja zahteva i potreba za prikupljanjem obaveštajnih podataka može doći do nepravilnosti, kada, na primer, nosioci izvršne vlasti zahtevaju od službi bezbednosti da prikupljaju podatke o nekoj opozicionoj grupi.¹⁵⁹ Opasnosti od politizacije postoje i u fazi prikupljanja podataka, kada se sirov obaveštajni materijal direktno prosleđuje nosiocima političke vlasti (engl. stovepiping), zaobilazeći tako procese provere i odabira podataka, njihovog tumačenja, smeštanja u kontekst i analiziranja, koje obavljaju za to obučeni obaveštajni analitičari.¹⁶⁰ Ovo ne samo da utiče na donošenje nepravilnih odluka¹⁶¹ već može ugrožavati značajno privatnost širokog kruga subjekata, jer su sirovi podaci na raspolaganju širem krugu korisnika, umesto da budu zaštićeni u arhivama službi.

Dalje, tokom analiziranja podataka i pisanja obaveštajnih izveštaja i procena može doći do politizacije kada obaveštajni analitičari pišu izveštaje koji odgovaraju političkim odlučiocima (engl. intelligence to please), a ne one koji proizlaze iz prikupljenog sirovog materijala i njegove analitičke obrade. Na taj način se zanemaruju veoma važne informacije koje potencijalno ne odgovaraju političkim odlučiocima, što može dovesti do njihovih pogrešnih odluka. Razlog za navedeno može biti karijerizam zaposlenih u službama bezbednosti, ali i konformizam, gde „preovlađujuće ideje pobeđuju činjenice“.¹⁶² Drugim

¹⁵⁵ Joshua Rovner, *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence* (New York: Cornell University Press, 2011), 5.

¹⁵⁶ Ovaj deo rada je u probitnoj formi objavljen u: Predrag Petrović, "Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe," u *Korupcija u sektoru bezbednosti*, ured. Predrag Petrović (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013), 34–37.

¹⁵⁷ Više o različitim vidovima politizacije službi bezbednosti videti u: Roger Z. George and James B. Bruce, *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations* (Washington: Georgetown University, Center for Peace and Security Studies, 2008), 91–104.

¹⁵⁸ Detaljnije o korupciji svih faza obaveštajnog ciklusa videti u: Peter Gill and Mark Phythian, *Intelligence in an Insecure World* (Cambridge: Polity, 2006), 103–123.

¹⁵⁹ Marina Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot: Ashgate, 2007), 11.

¹⁶⁰ Najpoznatiji primer u ovom pogledu predstavljao je prosleđivanje sirovog materijala o (ne)postojanju oružja za masovno uništenje u Iraku Bušovom kabinetu, što je predstavljalo osnovu za donošenje odluke o invaziji na Irak. Za te svrhe je bila formirana čak i posebna Kancelarija za specijalne planove (The Office of Special Plans). Više o tome videti u: Seymour M. Hersh, "The Stovepipe," *The New Yorker*, 27 October 2003, http://www.newyorker.com/archive/2003/10/27/031027fa_fact?currentPage=all (pristupljeno 20. juna 2018).

¹⁶¹ Kada politički odlučioци izdaju loše zahteve za obavljanje neke obaveštajne delatnosti, te se mešaju u obaveštajne operacije, tada se to u stručnoj terminologiji naziva GIGO model (garbage-in, garbage-out).

¹⁶² Rovner, *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*, 207.

rečima, obaveštajci koji daju procene suprotne od preovlađujućih uverenja rizikuju da budu skrajnuti i ismejani.¹⁶³

Opasnosti politizacije rada najviše su podložne resorne službe bezbednosti, odnosno one koje se nalaze u sastavu ministarstava,¹⁶⁴ posebno službe bezbednosti u tranzicionim društvima s dominirajućim partokratskim oblikom vladavine.¹⁶⁵ U ovim društvima, političke partije na najviše pozicije u državnoj administraciji postavljaju partijski odane ljude, koji potom zapošljavaju njima odane. Kako na taj način postavljeni ljudi znaju da zavise od političke partije (ili koalicije) koja je na vlasti, ta da s eventualnom promenom vlasti neće zadržati pozicije u okviru institucije, onda su oni voljni da sprovedu partijsku politiku umesto državne politike.

Radi sprečavanja politizacije službi bezbednosti predlaže se da one uživaju profesionalnu autonomiju u odnosu na organe izvršne vlasti, odnosno da postoje pravno određene granice šta se sme zahtevati od službi bezbednosti, da nosioci izvršne vlasti sve zahteve službama bezbednosti moraju da izdaju napismeno, da direktori službi bezbednosti uživaju nezavisnost svog položaja, te da zaposleni u službama imaju na raspolaganju mehanizme za prijavljivanje loše prakse, kao i jačanje svih vidova kontrole nad organima izvršne vlasti.¹⁶⁶

Međutim, davanje prevelike autonomije službama bezbednosti u realizaciji postavljenih zadataka može takođe voditi ka zloupotrebama, posebno ako one obavljaju svoje zadatke u velikoj tajnosti. Tako, službe bezbednosti mogu prikupljati podatke i informacije na zakonski neprimeren način i/ili zarad sopstvenih ciljeva. Prikupljeni podaci o pojedincima i poslovnim entitetima mogu biti zloupotrebjeni za njihovu ucenu i iznudu, ili zarad sticanja lične koristi čelnih ljudi službi. Službe bezbednosti mogu, takođe, pisati i neadekvatne izveštaje i procene, prenaglašavajući, na primer, pretnju od terorizma po društvo i državu, kako bi izdejsstvovale bolje materijalno-finansijske resurse. Međutim, velika autonomija službi bezbednosti može odgovarati i političkim odlučiocima, koji onda mogu lakše da poriču odgovornost (engl. plausible deniability) za pojedine (neuspešne) operacije, ili pak za loše stanje (npr. loše upravljanje sredstvima) u službama bezbednosti.¹⁶⁷ Tako, nosioci izvršne vlasti često tvrde da nisu znali za neke propuste u radu službi bezbednosti, jer one rade pod okriljem velike tajnosti, ili se pak radi o njenim otuđenim delovima, koji su se otrgli kontroli kako civilnih vlasti, tako i samih službi bezbednosti. Često se, zapravo, radi o tome da nosioci izvršne vlasti namerno ne žele da znaju za neke operacije kako bi lakše mogli da poriču odgovornost za njihov (ne)uspeh (engl. wilful ignorance).¹⁶⁸

¹⁶³ Kao klasičan primer u literaturi se navodi slučaj pripreme napada japanske mornarice na američku mornaricu u Perl Harboru, kada su (retki) glasovi koji su ukazivali na ogromne rizike napada bili ismejani, jer se nisu uklapali u tada preovlađujuće uverenje o japanskoj svemoći ukorenjenoj u religioznoj veri u cara i ultranacionalizmu. Više o tome videti u: Ibid., 207–209.

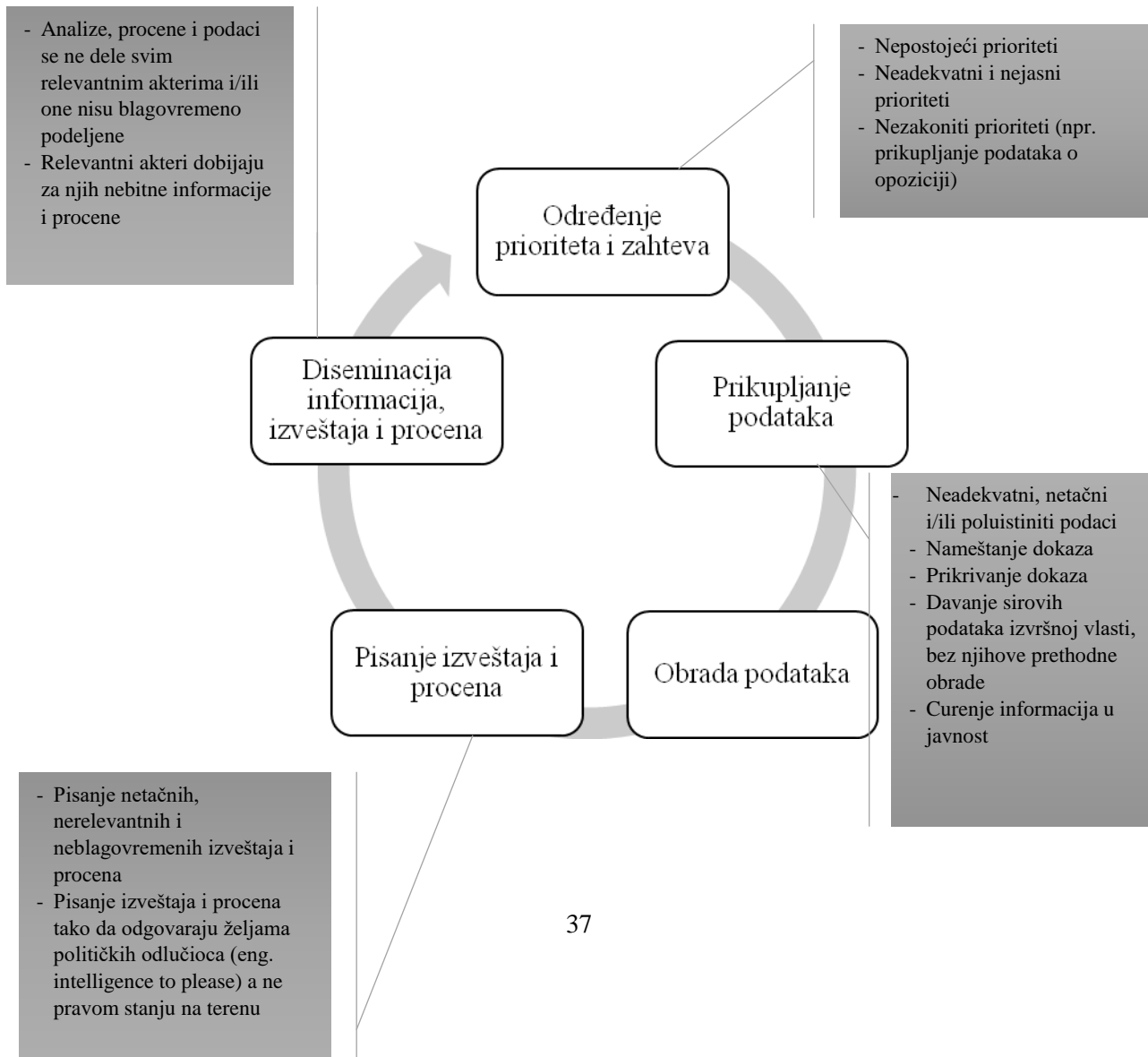
¹⁶⁴ Abram Shulsky and Garry Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Herndon: Potomac Books Inc, 2002), 135–141.

¹⁶⁵ Više o tome videti u: Iorina Cristiana Matei and Thomas Bruneau, "Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress," *Democratization* 18, no. 3 (May 2011), <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.586257>.

¹⁶⁶ Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States".

¹⁶⁷ Shulsky and Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 92.

¹⁶⁸ Peter Gill, "The Evolution of the Security Intelligence Debate in Canada since 1976," in *Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the 1990s*, eds. Anthony Stuart Farson, David Stafford and Wesley K. Wark (Abingdon: Routledge, 1991), 76.



- Netačno tumačenje podataka i informacija,
- Prevelika količina sirovih podataka i nemogućnost/nesposobnost da se izdvoji bitno od nevažnog

Slika 3 Kvarenje obaveštajnog ciklusa¹⁶⁹

1.1.4. Bezbednosno-obaveštajni sistem

Nijedna služba bezbednosti u savremenim demokratskim društvima ne može da funkcioniše izolovano, bez interakcije i saradnje s drugim službama i bezbednosnim institucijama, ali i s drugim granama vlasti, kao i s nadzornim telima i javnosti, te privatnim kompanijama. Izazovi, rizici i pretnje danas su znatno složeniji, međusobno se prepliću, ali se i stalno menjaju, što nalaže veću saradnju i koordinaciju bezbednosnog aparata države, ali i bolju saradnju s njihovim demokratski izabranim civilnim nalogodavcima. Ovo obezbeđuje bolju učinkovitost službi bezbednosti. Saradnja s nadzornim telima i javnošću, kako užom stručnom, tako i širom, obezbeđuje da službe bezbednosti funkcionišu u zakonskim okvirima i u interesu građana i zajednice. Drugim rečima, službe bezbednosti na taj način stiču legitimitet u matičnom društvu.¹⁷⁰ Bez prethodno navedenih odrednica, službe bezbednosti predstavljaju državu u državi, odnosno otuđeni element političkog sistema koji je sam sebi svrha.¹⁷¹

Polazeći od ovog stava, bezbednosno-obaveštajni sistem jeste zakonom i strategijom nacionalne bezbednosti uređen skup međusobno funkcionalno povezanih državnih organa koji se staraju za bezbednost države i građana. Sistemom se obezbeđuju što skladnija saradnja i koordinacija između aktera nadležnih za osmišljavanje i realizaciju bezbednosno-obaveštajne politike, prioriteta i zadataka, te se čini jasna podela njihovih nadležnosti i uloga. Sastavni element sistema takođe su institucije i tela nadležna da nadziru i kontrolišu da li se ovo u praksi i poštuje. Sve to bi trebalo da vodi ka efikasnom i učinkovitom radu službi bezbednosti, u skladu s definisanim potrebama i mogućnostima države i građana.¹⁷²

¹⁶⁹ Predrag Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija," u *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*, ured. Predrag Petrović (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014), 102.

¹⁷⁰ Hans Born and Fairlie Jensen, "Intelligence Services: Strengthening Democratic Accountability," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007).

¹⁷¹ Geneva Centre for The Democratic Control Of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*, 8.

¹⁷² Više o pristupima u uređivanju sistema nacionalne bezbednosti sa ciljem približavanja idealima civilne demokratske kontrole, efikasnosti i efektivnosti videti u: Mladen Mrdalj, "Politička dinamika, organizacioni problemi i potrebne reforme sistema nacionalne bezbednosti Srbije," *Humanističke studije*, br. 5 (2019): 157-79, <http://humanistickestudije.me/wp-content/uploads/arhiva/broj5/5-2019.pdf>.

Savremene demokratske države u cilju koordinacije bezbednosnih politika i delatnosti formiraju posebna tela, koja se najčešće nazivaju savet za nacionalnu bezbednost.¹⁷³ Radi realizacije svojih ciljeva, u većini država savetima su dodeljene savetodavne i koordinacione nadležnosti, dok tek u manjem broju zemalja saveti imaju pravo donošenja određenih odluka, kojima se upravlja sistemom nacionalne bezbednosti i odbrane, te shodno tome imaju osobenosti koje su svojstvene za državne organe vlasti.¹⁷⁴ U sastav saveta za nacionalnu bezbednost ulaze čelni ljudi izvršne vlasti, odnosno predsednik države i predsednik vlade, a ko će od ova dva aktera voditi glavnu reč u savetu, zavisi od političkog sistema države. Tako, u predsedničkom sistemu, predsednik je taj koji saziva sednice i potpisuje odluke saveta, dok je u parlamentarnim sistemima to premijer. U mešovitim političkim sistemima, gde je izvršna vlast razdeljena na predsednika i premijera, kao na primer u susednoj Hrvatskoj, oni te poslove u savetu obavljaju zajedno, zahvaljujući institutu sapotpisa.¹⁷⁵ U sastav saveta, po pravilu, ulaze i ministri koji su direktno nadležni za bezbednost građana i države, poput ministra unutrašnjih poslova, odbrane i pravde, kao i ministri čiji se rad nešto posrednije tiče bezbednosti, kao što su ministri spoljnih poslova i finansija. Uz to nisu nepoznata ni rešenja da su članovi saveta i ministar energetike i javni tužilac. Naravno, konkretan sastav saveta trebalo bi da odslikava bezbednosne rizike i pretnje s kojima se matično društvo suočava. U demokratskim državama polako postaje standard da je član saveta za nacionalnu bezbednost i predsednik parlamenta, čime se obezbeđuje određeni stepen parlamentarnog nadzora nad radom ovog tela.¹⁷⁶ Između ostalog, u većini država, predsednik parlamenta je i korisnik obaveštajnih informacija, procena i izveštaja službi bezbednosti, te ima pravo pristupa podacima sertifikovanim s najvećim stepenom tajnosti, ali je i ovlašćen da klasifikuje i deklasifikuje tajne podatke.¹⁷⁷

Osim njih, u sastav saveta ulaze i direktori službi bezbednosti, a neke države daju članstvo u savetu i načelniku generalštaba vojske i direktoru policije. Međutim, ovde treba imati na umu da zbog preširokog sastava saveta za nacionalnu bezbednost, kao i prevelikog mešanja profesionalnih i političkih funkcija u jednom telu, savet može postati bezobalan i neefikasan. U krajnjoj liniji, sve države imaju rešenje po kojem je moguće na sednice saveta pozvati i brojne druge aktere, ukoliko je to neophodno. Pored toga, pojedine države, poput, na primer, Ujedinjenog Kraljevstva¹⁷⁸ i Australije¹⁷⁹, jasno razdvajaju političke funkcije od profesionalnih funkcija, te shodno tome članovi saveta su samo političari, odnosno ministri, a profesionalci (direktori službi) mogu da učestvuju u radu saveta, ali bez prava glasa. U ovom modelu, profesionalci su članovi tela (biroa, odbora, pododbora i sl.) koja u odnosu na savet imaju operativne zadatke. Tokom istraživanja, pojedini sagovornici su ukazali na potrebu da u Srbiji samo političari, odnosno ministri budu stalni članovi SNB-a.¹⁸⁰ Profesionalci, odnosno direktori

¹⁷³ U nekim državama to su savet za nacionalnu bezbednost i odbranu ili savet za odbranu. Više o tome videti u: Bogoljub Milosavljević, "Saveti za nacionalnu bezbednost i odbranu prema uporednim ustavnim rešenjima," *Srpska politička misao* 62, br. 4 (2018): 285-99, <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.14>.

¹⁷⁴ Ibid., 289-291.

¹⁷⁵ Pejić, *Bezbednosno-obavještajni sistemi u državama članicama Evropske unije: Primjeri Holandije i Hrvatske*, 10.

¹⁷⁶ Za uporedni uvid mesta predsednika parlamenta u sistemu nacionalne bezbednosti videti u: Belgrade Centre for Security Policy, *Constitutional Provisions in the Area of Security: A Comparative Table of Excerpts from 50 Selected Constitutions* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018), http://www.bezbednost.org/upload/document/constitutional_provisions_in_the_area_of_security_.pdf (pristupljeno 9. februar 2019.).

¹⁷⁷ O ulozi predsednika Narodne skupštine Republike Srbije u ovom procesu videti u: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“, broj 104/09.

¹⁷⁸ O SNB u Ujedinjenom kraljevstvu videti u: Joe Devanny and Josh Harris, *The National Security Council: National Security at the Centre of Government* (London: The Institute for Government and King's College London, 2014).

¹⁷⁹ Za primer Australije videti: James Brown, "The Case for an Australian National Security Council," Australian Strategic Policy Institute, 29 Jun 2016, <https://www.aspistrategist.org.au/case-australian-national-security-council/> (accessed on 10 February 2019); Andrew Brunatti, *The Architecture of Intelligence: Public Governance of the Secret State in Australia, New Zealand and Canada* (Brunel University London, 2016).

¹⁸⁰ Predrag Petrović i Katarina Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017), 7-9.

službi bezbednosti i policije, kao i načelnik generalštaba, bili bi stalni članovi tela zaduženog za operativnu koordinaciju i realizaciju odluka SNB-a, a u radu SNB-a učestvovali bi po potrebi.¹⁸¹ Do sličnog zaključka je došao i Artur Kan u komparativnom istraživanju SNB-a u kojem je nastojao da ponudi odgovor kako napraviti balans i između političkih aktera i profesionalaca iz sektora bezbednosti. Članovi SNB-a treba da budu politički odlučiooci ali njihov rad mora biti podržan od strane profesionalaca.¹⁸²

Glavni zadatak saveta jeste da razmatra teme od značaja za nacionalnu bezbednost, kao i načine njenog unapređenja, a posebno zajedničkim i koordiniranim delovanjem svih bezbednosnih aktera. Savet razmatra bezbednosne procene službi bezbednosti i na osnovu toga određuje prioritete u zaštiti nacionalne bezbednosti i načine njihove zaštite, te usmerava njihovo ostvarivanje (zajedničkim) bezbednosno-obaveštajnim radom. U njegove zadatke spada i razmatranje planova rada i budžeta službi bezbednosti, a neki saveti imaju ulogu i prilikom imenovanja čelnih ljudi u službama bezbednosti, kao i u telima koji ih nadziru i kontrolišu.

Kako bi rad saveta dobio praktični izraz za bezbednosno-obaveštajne službe, pri savetu se formiraju posebna tela, čiji je zadatak da izvršavaju odluke saveta, za šta su neophodne saradnja i koordinacija službi bezbednosti. To podrazumeva, na primer, utvrđivanje zadataka i načina za operativno usklađivanje rada službi bezbednosti, kao i formiranje mešovitihi grupa od pripadnika različitih službi bezbednosti za realizaciju bezbednosno-obaveštajnih zadataka. Dakle, za razliku od saveta, ova tela imaju znatno uže i operativne zadatke, koji se tiču usklađivanja operativnog rada službi bezbednosti. Zato u njegov sastav ulaze samo direktori službi bezbednosti, koji treba da obezbede da se ti zadaci u praksi realizuju, kao i predstavnici izvršne vlasti, koji su zaduženi za bezbednost. Različite države imaju različita rešenja, te u zavisnosti od političkog sistema, to mogu, po slovu zakona, biti savetnici za bezbednost u kabinetu predsednika ili premijera, šefovi njihovih kabineta, ili čak ministri unutrašnjih poslova, kao što je to slučaj u Hrvatskoj.¹⁸³ A mogu biti i stručnjaci koje na tu funkciju imenuje izvršna vlast. Njihov zadatak je da budu spona između političkog i operativnog nivoa rada službi bezbednosti.

Pristup političkoj i bezbednosno-obaveštajnoj operativi, odnosno ekskluzivni pristup i koncentracija informacija na jednom mestu, čini ovu funkciju izuzetno atraktivnom za ključne političke aktore u nekonsolidovanim demokratijama i predmetom političkih nadmetanja i institucionalnog inženjeringa. Kao što piše Bogoljub Milosavljević, „redovno se radi o telima u kojima se koncentriše moć od presudnog ili znatno visokog nivoa uticaja na formulisanje i realizaciju politike nacionalne bezbednosti i odbrane.“¹⁸⁴ Veće države, u okviru saveta za nacionalnu bezbednost obrazuju i posebne potkomitete i radna tela koji pokrivaju različite tematske oblasti koje su važne za očuvanje bezbednosti datog društva.¹⁸⁵

Kako bi poslovi saveta i tela za operativnu koordinaciju rada službi funkcionisali valjano, osnivaju se i posebne kancelarije ili sekretarijati koji im pružaju i administrativnu podršku u radu, a neki imaju i dodatne funkcije, poput izdavanja bezbednosnih sertifikata i

¹⁸¹ Ibid., 8.

¹⁸² Arthur Chan, *Overcoming Challenges Arising from the Creation of National Security Councils* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018), 11.

¹⁸³ Više o tome videti u: Davor Ivanković, "Objavljujemo analizu koju je Miroslav Tuđman 2013. poslao Josipoviću i Milanoviću", *Večernji list*, 10. februar 2016, <https://www.vecernji.hr/premium/ekskluzivno-objavljujemo-analizu-koju-je-miroslav-tudman-2013-poslao-josipovicu-i-milanovicu-1058989> (pristupljeno 16. februara 2016).

¹⁸⁴ Milosavljević, "Saveti za nacionalnu bezbednost i odbranu prema uporednim ustavnim rešenjima", 286.

¹⁸⁵ To je slučaj, na primer, s Australijom. Videti: Brunatti, "The Architecture of Intelligence: Public Governance of the Secret State in Australia, New Zealand and Canada", 141.

rukovanja razmenom klasifikovanih podataka, kao što je to slučaj u Srbiji. Ili, kao u susednoj Hrvatskoj, to telo je nadležno i da vrši stručni nadzor nad radom službi bezbednosti.¹⁸⁶

Savet za nacionalnu bezbednost čini dakle samo jezgro bezbednosno-obaveštajnog sistema, ali sistem ne treba svoditi isključivo na savet. Neizostavni deo sistema jesu brojne nadzorne i kontrolne institucije koje se staraju da službe bezbednosti obavljaju svoje misije i zadatke efikasno i učinkovito, poštujući zakone i ljudska prava, kao i profesionalne standarde. Štaviše, parlament ne samo da nadzire službe bezbednosti i bezbednosno-obaveštajni sistem već je kao vrhovno zakonodavno telo i njihov tvorac.¹⁸⁷ Pored toga, parlament u velikom broju demokratskih država usvaja strategiju nacionalne bezbednosti gde su utvrđeni najvažniji rizici i pretnje po državu i građane, kao i nacionalni interesi, te načini njihove zaštite. U slučaju da dođe do pogoršanja bezbednosne situacije u zemlji ili okruženju, države najčešće jačaju i službu bezbednosti, što podrazumeva i povećanje njihovih budžeta (povećanje ljudstva, nova oprema). Budžete pak odobrava parlament, te bez njegovog odobrenja ne može ni doći do reforme i reorganizacije službi bezbednosti.¹⁸⁸

Ostale nadzorne i kontrolne institucije pokrivaju posebne aspekte rada službi bezbednosti. Sudovi kontrolišu zakonitost primene posebnih mera tajnog prikupljanja podataka, zaštitnik građana poštovanje ljudskih prava, kao i zakonitost i pravilnost rada državne uprave, vrhovni revizor kontroliše trošenje sredstava, tela stručne kontrole nadziru zakonitost rada i učinkovitost službi bezbednosti, dok se posebne institucije staraju o zaštiti podataka o ličnosti i transparentnosti. Javnost i mediji prate, analiziraju i izveštavaju o radu svih aktera, što doprinosi boljoj informisanosti građana, što pak utiče na to da oni mogu verodostojnije da procene rad nosilaca političke vlasti u sektoru bezbednosti.¹⁸⁹ Dobra saradnja s javnošću doprinosi i većem poverenju građana u službe bezbednosti, što je posebno važno u postautoritarnim društvima, jer su tajne policije svoju učinkovitost zasnivale na zastrašivanju građana. Sve to doprinosi da bezbednosno-obaveštajni sistem ostane u demokratskoj ravnoteži, odnosno da princip efikasnosti i učinkovitosti rada ne naruši demokratske standarde i principe.

Iako nad nadzornim institucijama ne postoji posebno telo za koordinaciju među njima, kao ni za koordinaciju s bezbednosno-obaveštajnim sistemom shvaćenim u užem smislu, uvezanost između ove dve grupe aktera postiže se tako što svako od njih obavlja redovno i nesmetano svoje poslove, bez obostranih opstrukcija. Nedostatak formalne koordinacije i usmeravanja celokupnog bezbednosno-obaveštajnog sistema nadomešćuje se neformalnim pravilima i institucijama koje nastaju upravo iz dobre prakse interakcije između različitih aktera.¹⁹⁰ Na dužem koloseku, to se pretače u posebnu bezbednosnu kulturu svojstvenu demokratskim porecima.¹⁹¹ To je zapravo i najbolji pokazatelj da sistem funkcioniše. Bez toga ne možemo govoriti o sistemu, već u najboljem slučaju možemo govoriti o bezbednosno-obaveštajnom sektoru, gde akteri nisu međusobno uvezani, ili se stvaraju manje grupe aktera koji međusobno saraduju u manjoj ili većoj meri, dok su drugi isključeni iz saradnje. U novim demokratijama nije neuobičajeno da dođe i do sukobljavanja aktera, tako što na primer osporavaju mandate i ovlašćenja jedni drugih, te posežu za raznim mehanizmima i

¹⁸⁶ Postojanje sekretarijata predstavlja važan preduslov za uspešan rad SNB-a. Chan, *Overcoming Challenges Arising from the Creation of National Security Councils*, 13.

¹⁸⁷ Miroslav Hadžić, ured., *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti* (Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012), 60.

¹⁸⁸ Geneva Centre for The Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*, 46-48.

¹⁸⁹ Zorana Atanasović, *Javni nadzor politike bezbednosti* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008).

¹⁹⁰ Više o tome videti u: Geneva Centre for The Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*, 56-58.

¹⁹¹ Više o tome videti u: Bob de Graaff and James M. Nyce, eds., *The Handbook of European Intelligence Cultures* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2016), xxix-xlii.

instrumentima opstrukcije rada.¹⁹² U takvim kontekstima, uobičajeno je i da je sistem, odnosno sektor isparcelisan po političkim linijama, jer pobjedničke partije službe bezbednosti, kao i ostale bezbednosne aktere, posmatraju kao svoj plen. Sve to za posledicu ima disfunkcionalan i neučinkovit bezbednosno-obaveštajni sistem, koji radi za parcijalne interese, a ne u interesu bezbednosti građana i države.

1.2. Koncept reforme sektora bezbednosti

Nastanak koncepta reforme sektora bezbednosti direktna je posledica širih društvenih, ekonomskih, političkih i bezbednosnih promena koje su zahvatile svet u poslednjih nekoliko decenija XX veka, a koje su svoje puno ubrzanje dobile okončanjem hladnog rata. Naime, prestankom podele sveta na dva velika ideološka i vojna bloka smanjena je i mogućnost izbijanja oružanih sukoba velikih razmera. Nestankom ove podele, globalizacija je dobila pun zamah, omogućujući brže povezivanje ljudi, robe i kapitala. To je, pored niza koristi po građane i društvo, uticalo na pojavu novih, tzv. asimetričnih izazova rizika i pretnji, poput organizovanog kriminala, korupcije, terorizma itd. Riziku od njih više su pak bili izloženi pojedinci, društvene grupe i privatne kompanije, a manje države. Na nove bezbednosne izazove i rizike države nisu mogle da odgovore hladnoratovskim načinom promišljanja i praktikovanja bezbednosti.¹⁹³ To je za posledicu imalo da se bezbednost više ne shvata jednodimenzionalno i monolitno.¹⁹⁴ Bezbednost je počela da se sve manje poima kao državna bezbednost, a sve više kao ljudska bezbednost, za čije postizanje je neophodna dobra vladavina. Umesto države, čovek postaje objekt i subjekt bezbednosti.

Na nastanak i razvoj reforme sektora bezbednosti i njegovu konceptualizaciju znatno je uticalo voljno bekstvo centralno i istočno evropskih država, nekadašnjih članica Istočnog bloka u kapitalizam i liberalno-demokratski poredak. Razlog je taj što su u socijalističkim porecima državni aparati prinude – vojska, policija i službe bezbednosti – bili u službi očuvanja autoritarnog režima primenom nediskriminativne prinude i masovnim kršenjem ljudskih prava svojih građana. Otud je jedan od glavnih zadataka mladih evropskih demokratija bila reforma bezbednosnih institucija u skladu sa savremenim demokratskim principima i normama.

U najširem shvatanju, reforma sektora bezbednosti predstavlja adaptaciju sektora bezbednosti na ukupnost promena u društvenom, ekonomskom i političkom, kao i bezbednosnom kontekstu, nastalom okončanjem hladnog rata. Kako piše Miroslav Hadžić, „bezbednost građanina, društva i države se promišlja kao rezultatni produkt udruženog delovanja ekonomskih, socijalnih, političkih, kulturnih, demografskih i ekoloških silnica unutar kojih vojno-policijska komponenta gubi primat i monopol.“¹⁹⁵ U suštini, reč je o prilagođavanju sektora bezbednosti antropocentričnom shvatanju i praktikovanju bezbednosti.

Prema Hajneru Hangiju koncept reforme sektora bezbednosti obuhvata niz političkih, pravnih, organizacionih, vrednosnih i praktičnih promena, čiji je krajnji cilj sektor bezbednosti koji „efikasno i učinkovito pruža bezbednost građanima i državi u okvirima demokratske

¹⁹² Larry L. Watts, "Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies - Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts," *Journal of the American Intelligence Professional* 48, no. 1 (April 2004): 11-25, <http://people.exeter.ac.uk/mm394/intelligence%20reform%20in%20emerging%20democracies.pdf>.

¹⁹³ Dragan R. Simić, *Nauka o bezbednosti: savremeni pristupi bezbednosti* (Beograd: Službeni list SRJ, 2002), 11.

¹⁹⁴ Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Tollborg, eds., *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe*, vol. 10 (London and New York: Routledge, 2016), 4-5.

¹⁹⁵ Miroslav Hadžić, ured., *Reforma vojske-iskustva i izazovi* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2003), 10.

vladavine“.¹⁹⁶ Bližim uvidom u definiciju reforme sektora bezbednosti možemo zapaziti da se ona sastoji od nekoliko važnih odrednica. Prva je efikasnost, koja podrazumeva racionalni sklad između uloženi sredstava i ostvarenih rezultata. To drugim rečima znači da sektor bezbednosti ostvaruje svoje rezultate uz minimum uloženi sredstava.¹⁹⁷ Učinkovitost znači sklad između utvrđeni ciljeva i ostvarenih rezultata. Treći element ukazuje da je sektor bezbednosti sposoban da obezbedi teritorijalni integritet, nezavisnost i suverenost jedne države, te političku stabilnost njenih institucija. Ljudska bezbednost, kao četvrti element, ukazuje na humanocentričnost ovog koncepta, te predstavlja važan otklon u odnosu na tradicionalno poimanje bezbednosti kao državne bezbednosti. Ljudska bezbednost je konceptualizovana u okviru Programa Ujedinjenih nacija za razvoj i ona podrazumeva „oslobođenost čoveka od straha i od oskudice“,¹⁹⁸ te nudi čoveku sigurnost koja ga oslobađa straha od hroničnih pretnji, kao što su glad, bolest i politička represija, kao i „zaštitu od iznenadnih i bolnih remećenja obrazaca svakodnevnog života“.¹⁹⁹ Svi opisani elementi mogu se (zajedno) ostvariti tek u okvirima demokratske vladavine, koja podrazumeva legitimnost, vladavinu prava, transparentnost i participativnost u sektoru bezbednosti. Upravo nam kriterijum demokratske vladavine ukazuje da koncept RSB-a ne predstavlja jednostavan tehnički proces reorganizacije sektora bezbednosti, te da on nije vrednosno neutralan. Naprotiv, „koncept RSB-a inkorporira demokratske vrednosti i napor da se one ostvare“.²⁰⁰

1.2.1. Elementi koncepta

Koncept reforme sektora bezbednosti sastoji se od četiri glavna elementa: *akteri*, *kontekst*, *ciljevi* i *dimenzije*.²⁰¹ Glavne odrednice definicije koncepta reforme sektora bezbednosti ukazuju nam da on počiva na sveobuhvatnom, tzv. holističkom shvatanju sektora bezbednosti. Otud postoje četiri glavne grupe aktera. Prvi su tzv. tradicionalni aparati sile, koji su u konceptu imenovani kao *državni akteri koji koriste prinudu*.²⁰² Oni predstavljaju tvrdo jezgro bezbednosti i u njih spadaju vojska, policija i službe bezbednosti, kao i drugi državni organi koji koriste (neka) policijska ili obaveštajna ovlašćenja (npr. carina). Dakle, reč je o bezbednosnim organima države koje imaju „monopol nad legitimnom upotrebom prinude.“²⁰³ Međutim, kako u istoriji vladari i države nikada nisu imali potpuni monopol nad legitimnom

¹⁹⁶ Heiner Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds. Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster: LIT Verlag, 2004), 3.

¹⁹⁷ Ejđus, "Koncept reforme sektora bezbednosti", 69.

¹⁹⁸ Navedeno prema: Svetlana Stanarević, "Državna/nacionalna bezbednost i ljudska bezbednost," u *Mali vodić kroz ljudsku sigurnost*, ured. Samid Šarenkapić (Novi Pazar: Kulturni centar DamaD, 2004), 12.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Wilfried Bredow and Wilhelm N. German, *Assessing Success and Failure – Practical Needs and Theoretical Responses – DCAF Working Paper No.12* (Geneva: Democratic Control of Armed Forces, 2002), 165. Navedeno prema: Ejđus, "Koncept reforme sektora bezbednosti", 70.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² U ovom radu koristimo termin prinuda, iako se umesto njega često koristi reč sila. Smatramo, međutim, da je reč prinuda adekvatnija, jer je šireg zahvata, te uključuje i silu, ali i pretnju. U nedostatku sveobuhvatnijeg pojma, njime, takođe, obuhvatamo i privremeno ograničavanje ljudskih prava, koje najčešće koriste službe bezbednosti prilikom, na primer, tajnog presretanja komunikacija. Ovu napomenu smatramo važnom jer se često u diskusijama moglo čuti od pripadnika službi bezbednosti da oni nisu državni akteri koji koriste prinudu ili silu.

²⁰³ Monopol nad legitimnom upotrebom prinude je ključni koncept moderne države i javnog prava koji svoje korene vuče još iz radova francuskog filozofa i pravnika Žan Bodena „Šest knjiga o republici“ i engleskog filozofa Tomasa Hobsa „Levijatan“, a koga je jasno odredio nemački sociolog Maks Veber u radu „Politika kao poziv“. Prema Veberu „Država je ljudska zajednica koja zahteva monopol legitimne primene fizičke sile“. Maks Veber, *Privreda i društvo* (Beograd: Prosveta, 1976), 56.

upotrebom nasilja, te su oduvek postojali i privatni bezbednosni akteri²⁰⁴ koji su puni procvat doživeli okončanjem hladnog rata,²⁰⁵ tako je veoma važno danas i ovu grupu aktera uključiti u sektor bezbednosti. Oni čine grupe *nedržavnih aktera koji koriste silu*. Treća grupa su *državni akteri koji ne koriste silu*, a čine ih sve one državne institucije i tela koji su odgovorni za upravljanje, koordinaciju, komandovanje (vlada, predsednik, savet za nacionalnu bezbednost), kao institucije nadležne za nadzor i kontrolu (parlament i njegovi odbori, pravosuđe, stručna tela za nadzor i nezavisni državni organi). Porast broja i značaja organizacija civilnog društva, medija i akademskih institucija koje se bave bezbednosnim temama čine ih neizostavnom komponentom sektora bezbednosti, te oni predstavljaju *nedržavne aktere koji ne koriste prinudu*.²⁰⁶

Uključivanjem poslednje dve grupe aktera u pojam sektora bezbednosti uvažava se činjenica da bezbednosni akteri nisu sami sebi svrha, te da ne funkcionišu u vakuumu, već, naprotiv, nalaze se u relativno gustoj mreži interakcija s državnim i nedržavnim akterima, koji im određuju prioritete i zadatke, te se putem nadzora i kontrole staraju da ih bezbednosni akteri ispunjavaju na efikasan i učinkovit način, poštujući demokratske vrednosti.

Tabela 3. Akteri u sektoru bezbednosti²⁰⁷

Državni akteri koji koriste silu Vojska, policija, službe bezbednosti	Nedržavni akteri koji koriste silu Privatne bezbednosne kompanije, paravojne jedinice itd.
Državni akteri koji ne koriste silu Vlada, parlament, pravosuđe, nezavisni državni organi	Nedržavni akteri koji ne koriste silu Organizacije civilnog društva, mediji, univerziteti itd.

Sledeći važan element reforme sektora bezbednosti jeste kontekst, jer od njega zavise reformski ciljevi i konkretne mere koje će se primeniti reformom.²⁰⁸ Uobičajeno je da se u literaturi govori o postkonfliktnom, postautoritarnom i razvojnom kontekstu, a pojedini autori navode i razvijeni kontekst.²⁰⁹ *Postautoritarna* društva suočavaju se s deficitom demokratije i poštovanja ljudskih prava, kao i s nasleđem tajne političke policije. Zato je ovde važno kroz

²⁰⁴ O istoriji upotrebe privatnih bezbednosnih aktera od strane vladara i država videti u: Janice E. Thomson, *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, vol. 63 (Princeton: Princeton University Press, 1996); Christopher Kinsey, *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies* (London: Routledge, 2006).

²⁰⁵ Više o porastu broja i značaja privatnih bezbednosnih aktera nakon hladnog rata videti u: Peter Warren Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry* (New York: Cornell University Press, 2008).

²⁰⁶ Više o holističkom shvatanju bezbednosti videti u: Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", 4-8.

²⁰⁷ Ejodus, "Koncept reforme sektora bezbednosti", 70.

²⁰⁸ Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," 10.

²⁰⁹ Ejodus, "Koncept reforme sektora bezbednosti", 72; David Law, "Security Sector Reform in the EuroAtlantic Region: Unfinished Business," in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, eds. Alan Bryden and Heiner Hänggi (Münster: LIT Verlag, 2004), 21-43.

reformu demokratizovati sektor bezbednosti povećanjem transparentnosti, uvođenjem delatne demokratske civilne kontrole, dekoncentrisanjem bezbednosne moći kroz reorganizaciju bezbednosnih aktera, otvaranje tajnih dosije i lustracija.²¹⁰ *Postkonfliktna* društva jesu ona koja su izašla iz oružanih sukoba, te se suočavaju s problemom velike militarizacije društva i države, viškom vojnog ljudstva i tehnike, paravojnim formacijama itd. Otud su ovde glavni problemi koje treba rešiti demobilizacija viška vojnika i paravojnih jedinica, te njihova reintegracija, kao i deminiranje, smanjenje viška naoružanja i sprečavanja proliferacije lakog i ličnog naoružanja.²¹¹ *Razvojni* kontekst je specifičan za siromašne države koje su, uprkos tome, izdvajale velika sredstva za oružane snage. Ovde se reformom sektora bezbednosti nastoji da se, pre svega, smanje izdaci za ovaj sektor i da se preusmere u razvojne delatnosti.²¹² Četvrti kontekst se odnosi na razvijene i jake države, čiji su se bezbednosni akteri pokazali nedovoljno efikasni i učinkoviti pred izazovima novih asimetričnih izazova, rizika i pretnji poput terorizma, organizovanog kriminala, sajber- napada itd. Otud su one, pre svega, reorganizacijom sektora bezbednosti nastojale da nadomeste ove nedostatke.²¹³

Iz opisanih konteksta jasno slede i ciljevi RSB-a. To su demokratizacija, pacifikacija, ekonomski razvoj i jačanje bezbednosnih kapaciteta.²¹⁴ Problem je što je ova tipologija veoma pojednostavljena slika stvarnosti, jer se brojne države suočavaju s dva ili tri konteksta istovremeno, što ih dovodi pred dilemu prioritizacije ciljeva i reformskih mera. Kako bismo ilustrovali navedeno, ne moramo ići daleko. Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina su postautoritarna i postkonfliktna društva, a mogli bismo ustvrditi i da se, nakon višedecenijskog siromašenja usled rata, korupcije i kriminala, suočavaju s problemima specifičnim za razvojni kontekst.²¹⁵ Pored toga, ukoliko reformske mere nisu dobro osmišljene, reformski ciljevi mogu biti u koliziji. Na primer, demokratizacija sektora bezbednosti može privremeno umanjiti kapacitete bezbednosnih aktera, što može pogodovati uvećanju bezbednosnih rizika i pretnji u društvu, što opet može negativno uticati na ekonomski razvoj i ljudsku bezbednost. Iz rečenog je belodano da postoji veliki jaz na relaciji koncept RSB – kontekst – bezbednosne politike,²¹⁶ te zbog toga ovo predstavlja jednu od najvećih slabosti ovog koncepta.

1.2.2. Generacije RSB-a

Kako bi se ostvarili nameravani ciljevi reforme sektora bezbednosti, reforma treba da se sprovede u dve faze, koje se u ovom konceptu zovu generacije RSB-a. Prva generacija RSB-a podrazumeva stvaranje strateško-doktrinarnih i normativnih pretpostavki za realizaciju reformskih ciljeva.²¹⁷ Kako su ciljevi različiti u različitim kontekstima, tako su i konkretne mere različite. S obzirom na to da je predmet našeg rada reforma službi bezbednosti u Srbiji, a konteksti su postautoritarni i postkonfliktni,²¹⁸ detaljnije ćemo objasniti koje to mere obuhvata prva generacija reforme sektora bezbednosti ovim kontekstima. Ona, najpre, podrazumeva niz zakonodavnih i organizacionih promena u cilju demokratizacije sektora bezbednosti i sprečavanja zloupotrebe bezbednosnih aktera u uskopartijske svrhe. Kao glavni zadaci nameću se uvođenje principa podele vlasti i mehanizma „kočnica i ravnoteže“ (engl. checks and

²¹⁰ Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," 12-13.

²¹¹ Ibid., 13-15.

²¹² Ibid., 15-16.

²¹³ Ejđus, "Koncept reforme sektora bezbednosti", 72-73.

²¹⁴ Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction," 10.

²¹⁵ Više o složenosti i preplitanja više konteksta RSB-a videti u: Ibid., 15; Sonja Stojanović, "Pristup mapiranju i merenju reforme sektora bezbednosti", 79-86.

²¹⁶ Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", 9.

²¹⁷ Edmunds, "Security Sector Reform: Concepts and Implementation", 55.

²¹⁸ Hadžić, "Konteksti reforme sektora bezbednosti Republike Srbije", 109-137.

balances)²¹⁹ u upravljanju i komandovanju bezbednosnim institucijama, čime se sprečavaju njihova isključiva subordinacija jednoj političkoj instanci i njihova potencijalna zloupotreba. To podrazumeva jasno zakonsko definisanje i razgraničenje misije, mandata i ovlašćenja različitih bezbednosnih aktera, kao i jasne podele odgovornosti među najvišim nosiocima političke vlasti u upravljanju, koordinaciji i komandovanju bezbednosnim institucijama. Ova podela odgovornosti dalje se spušta na same bezbednosne akttere i njihovu upravljačku strukturu.²²⁰

Važan deo reformskih mera jeste uvođenje raznovrsnih mehanizama demokratske civilne kontrole, gde je, po pravilu, na prvom mestu uspostavljanje parlamentarnog nadzora. Među merama su i jačanje sudske kontrole, uvođenje unutrašnje kontrole u okviru bezbednosnih aktera, te uspostavljanje institucije zaštitnika građana i nezavisnog tela za nadzor državnih finansija. Neizostavni deo mera jesu i uvećanje transparentnosti bezbednosnih institucija i formiranje institucija koje će se starati o dostupnosti podataka od javnog značaja.

Druga generacija reforme sektora bezbednosti podrazumeva konsolidaciju, odnosno primenu i internalizaciju opisanih aktivnosti. Tu su dve grupe mera najvažnije. Prva je podizanje profesionalnih kapaciteta zaposlenih u bezbednosnim institucijama, kako bi oni mogli efikasno i učinkovito da realizuju reformske mere i da postupaju po „novim pravilima igre“.²²¹ Na primer, ukoliko ministarstvo unutrašnjih poslova nema dovoljno tehničkih resursa i kvalifikovanog kadra sposobnog da detaljno prikaže na šta je novac ministarstva potrošen, to može znatno otežati i čak opstruirati demokratski nadzor nad njim. Ovo može biti olakšano unapređenjem sistema upravljanja ljudskim resursima, gde bi znanje, veštine i ostvareni rezultati bili glavno merilo pri zapošljavanju i napredovanju u institucijama. Podjednako je važno i da novi (civilni) donosioci odluka u bezbednosnim institucijama, kao i oni koji ih nadziru, osim velikog interesovanja, imaju dovoljno znanja o bezbednosnim poslovima, kako bi mogli kompetentno da obavljaju posao. Nedostatak interesovanja i znanja ovih aktera mogao bi stvoriti nepoverenje kod zaposlenih u bezbednosnim institucijama, što dalje može voditi ka velikim otporima bezbednosnih institucija ka sprovođenju reformi. Ovim merama se zapravo umanjuje rizik da birokratski državni aparat nema dovoljno znanja i kapaciteta, ali i želje da sprovodi (nove) bezbednosne politike.²²²

Podizanje profesionalnih kapaciteta je važno jer se njime olakšava prilagođavanje sektora bezbednosti drugim reformama u društvu, koje po pravilu teku paralelno. Tu se, pre svega, misli na ekonomske reforme, koje najčešće pogađaju sektor bezbednosti zbog smanjenja sredstava koja se izdvajaju za njega, jer bezbednosne institucije nemaju više privilegovan status. Zato one moraju da imaju kadar sposoban da planira i budžetira kako bezbednosne institucije da ispunjavaju svoju misiju i zadatke u skladu s novim okolnostima, odnosno manjim budžetima. Druga mera je tzv. civilizacija sektora bezbednosti, koja podrazumeva povećanje broja civila na višim i srednjim nivoima upravljanja u bezbednosnim institucijama.²²³ U ovu meru spadala bi i povećana saradnja bezbednosnih institucija s drugim državnim institucijama, istraživačkim centrima i univerzitetima, kao i medijima i organizacijama civilnog društva. Ove

²¹⁹ Više o značaju ovog mehanizma, posebno u sektoru bezbednosti, videti u: Stephen J. Schulhofer, "Checks and Balances in Wartime: American, British and Israeli Experiences," *Michigan Law Review* 102, no. 8 (2004), <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1641&context=mlr>.

²²⁰ Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, "Introduction: The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe," in *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, eds. Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster (Berlin: Springer, 2002).

²²¹ Edmunds, "Security Sector Reform: Concepts and Implementation", 55-56.

²²² Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society* 29, no. 1 (September 2002): 41-42, <https://doi.org/10.1177%2F0095327X0202900103>.

²²³ O značaju uvećanja broja civila na važnim (upravljačkim) mestima u sektoru bezbednosti za reformu sektora bezbednosti videti u: Thanos Dokos, *Security Sector Transformation in Southeastern Europe and the Middle East*, vol. 24 (Amsterdam: Ios Press, 2007); Valeri Ratchev, *Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution* (Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance, 2011).

mere treba da doprinesu demilitarizaciji bezbednosnih institucija i smanjenju njihove izolovanosti i osećaja ekskluziviteta u odnosu na druge delove državnog aparata i društva.²²⁴

Sveukupno posmatrano, druga faza reforme sektora bezbednosti podudara se s konsolidacijom demokratije, koja ne zahteva samo uspostavljanje novih struktura već i promenu ponašanja i uvreženih stavova pripadnika sektora bezbednosti.²²⁵ Samo tada demokratija može da bude „jedina igra u gradu“, a sektor bezbednosti u funkciji njenog očuvanja.

Tabela 4. Upporedni prikaz aktera, pretnji i prioriteta RSB-a u različitim kontekstima²²⁶

Kontekst	Dominantni akteri	Pretnje	Prioriteti
Postautoritarni	<ul style="list-style-type: none"> • Državni akteri koji koriste silu • Političke partije koje su smenile prethodni režim i politička elita prethodnog režima • Državni akteri koji ne koriste prinudu (institucije demokratske kontrole i nadzora) • Građansko društvo 	<ul style="list-style-type: none"> • Opasnost povratka na staro • Klijentski odnosi državnih aktera koji koriste silu s nosiocima izvršne vlasti • Nelegitimnost državnih aktera koji koriste prinudu • Kršenje ljudskih prava od strane državnih aktera koji koriste prinudu 	<ul style="list-style-type: none"> • Lustracija i otvaranje dosijea • Uvođenje vladavine prava • Depolitizacija državnih aktera koji koriste silu • Uspostavljanje institucija demokratske kontrole i nadzora
Postkonfliktni	<ul style="list-style-type: none"> • Državni i nedržavni akteri koji koriste prinudu (paravojne, parapolicijske i paraobaveštajne formacije) • Ratne i kriminalne elite • Spoljni akteri • Ratni veterani 	<ul style="list-style-type: none"> • Mnoštvo nelegalnog naoružanja u rukama civila • Minirane teritorije • Nepotpuna kontrola nad celom teritorijom, „krnja suverenost“ • Ratno-kriminalne elite koje su „država u državi“ i koje se međusobno sukobljavaju • Militarizovan sektor bezbednosti • Privatizacija bezbednosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacifikacija – prelazak iz ratnog stanja u mirnodopsko stanje • Demobilizacija • Razoružanje • Demilitarizacija bezbednosti i fokusiranje na povećanje javne bezbednosti • Tranziciona pravda
Razvojni	<ul style="list-style-type: none"> • Državni akteri koji koriste prinudu • Privatni bezbednosni akteri • Spoljni akteri (posebno donatori, MMF i Svetska banka, koji uslovljavaju 	<ul style="list-style-type: none"> • Socioekonomski problem, siromaštvo i loše upravljanje • Veliki izdaci za sektor bezbednosti, posebno za vojsku • Neefikasno upravljanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformacija sektora bezbednosti tako da ne sputava ekonomski razvoj države • Restrukturiranje, reorganizacija i

²²⁴ Edmunds, "Security Sector Reform: Concepts and Implementation", 59-60.

²²⁵ Sonja Stojanović, "Pristup mapiranju i merenju reforme sektora bezbednosti," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 93.

²²⁶ Tabela je nastala na osnovu radova: Hänggi, "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction", 10; Stojanović, "Pristup mapiranju i merenju reforme sektora bezbednosti," 85-86.

	finansijsku pomoć smanjenjem izdataka za bezbednost)	sektorom bezbednosti i njegovim finansijama • Dominacija vojne i državne bezbednosti nad javnom bezbednošću	poboljšanje efikasnosti upravljanja sektorom bezbednosti
Jakih država	<ul style="list-style-type: none"> • Državni i nedržavni akteri koji koriste prinudu • Državni i nedržavni akteri koji ne koriste prinudu 	<ul style="list-style-type: none"> • Novi izazovi, rizici i pretnje (terorizam, organizovani kriminal, sajber-bezbednost) • Akteri sektora bezbednosti ne mogu da odgovore na nove rizike i pretnje s postojećom organizacijom i načinima rada • Rascepanost sektora bezbednosti • Loša koordinacija i razmena informacija među akterima sektora bezbednosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganizacija pojedinačnih aktera i sistema bezbednosti u celosti u cilju povećanja efikasnosti i učinkovitosti • Reorganizacija sektora bezbednosti tako da je sposoban za složene intervencija van matične države • Povećanje saradnje privatnog i državnog sektora bezbednosti

1.3. Elementi reforme službi bezbednosti

Iako se o (potrebi) reformi službi bezbednosti dosta pisalo nakon okončanja hladnog rata, posebno u postautoritarnim društvima, još uvek ne postoji koncept reforme službi bezbednosti koji bi obuhvatio sve bitne elemente ovog procesa. Istraživači se uglavnom bave pojedinim elementima reforme službi bezbednosti, koje smatraju bitnim, dok druge zanemaruju, svesno ili nesvesno. Tako, pojedini autori pažnju usmeravaju na suočavanja s prošlošću, a u okviru toga, s otvaranjem dosijea i lustracijom, dok drugi razmatraju mehanizme demokratske kontrole i nadzora nad službama bezbednosti, bilo pojedinačno (npr. parlamentarni nadzor) ili skupno (demokratska kontrola). Deo autora se pak fokusira na normativno uređenje i kontrolu mera tajnog prikupljanja podataka. U poslednjih nekoliko godina, istraživači pažnju (pre)usmeravaju na profesionalizaciju i organizacionu kulturu službi bezbednosti. U tim istraživačkim naporima, kako vreme odmiče, primetan je trend pomeranja pažnje s nekih elemenata na druge. Na primer, nakon pada autoritarnog režima, obično je fokus istraživača bio usmeren na suočavanje s prošlošću i na zakonsko normiranje službi bezbednosti u skladu s demokratskim standardima, da bi se potom pažnja usmerila na više tehničke teme i „fino podešavanje“ zakona, te na profesionalizaciju službi.

Međutim, reforma službi bezbednosti, kao i reforma sektora bezbednosti, veoma je složen proces i teško ga je svesti na jednu komponentu ili više njih, ma koliko one važne bile. Protok vremena neće umanjiti značaj nekih reformskih koraka ukoliko oni nisu učinjeni na vreme, o čemu nam govori i primer Severne Makedonije i potreba da se danas izvrši lustracija

UBK-a.²²⁷ Zato ćemo u nastavku rada, polazeći od koncepta reforme sektora bezbednosti, prikazati i analizirati sve bitne elemente reforme službe bezbednosti. U njihovom određenju koristićemo postojeća istraživanja i nalaze o pojedinim aspektima reforme službi bezbednosti, koje ćemo nastojati da dopunimo i sistematizujemo u ovom delu rada. Sve to bi trebalo da doprinese određenju koncepta reforme službi bezbednosti za kontekst(e) svojstvene državama kao što je Srbija.

1.3.1. Lustracija i otvaranje tajnih dosijea – raskid s kulturom tajne policije

Jedan od važnih početnih koraka u transformaciji službi bezbednosti iz političke policije u bezbednosno-obaveštajne službe predstavlja lustracija i s tim povezano otvaranje dosijea tajne policije. Lustracija predstavlja proces čišćenja institucija od onih pripadnika bivšeg autokratskog režima koji su učestvovali u osmišljavanju i sprovođenju politike represije i kršenja ljudskih prava.²²⁸ Službe bezbednosti nije moguće suštinski reformisati bez lustracije, jer svaka služba bezbednosti je proizvod niza istorijskih i kontekstualnih faktora koji utiču na stvaranje posebne organizacione kulture službe bezbednosti.²²⁹ Kako se kulturni obrasci teško menjaju,²³⁰ nerealno je očekivati da će institucionalnom reorganizacijom i stvaranjem formalnih pretpostavki za demokratsku civilnu kontrolu službe bezbednosti poštovati ta nova pravila ako su u njima ljudi koji su socijalizovani u kulturi represije. Bitna obeležja institucionalne kulture tajne policije jesu represija nad političkim neistomišljenicima, političko poslušništvo, vera da demokratska kontrola umanjuje efikasnost i učinkovitost službi bezbednosti i sl.²³¹ Kako su, dakle, oni koji su kršili ljudska prava pretnja novom demokratskom režimu, glavna svrha lustracije jeste onemogućavanje tim ljudima da i dalje zauzimaju važna mesta u državnim institucijama, a ne njihovo kažnjavanje.

Polazeći od sličnih pomenutih argumenata, Savet Evrope je, u svojoj rezoluciji iz 1996. godine, naveo principe na kojima treba da se zasniva valjan lustracioni postupak.²³² Najpre, lustracija mora biti pravna mera, odnosno mora biti proces koji se sprovodi u skladu sa zakonom. Za razliku od nje, postoje, doduše u manjoj meri, i *de facto* lustracije,²³³ koje više liče na čistke političkih neistomišljenika. Drugo, lustracija ne treba da bude zamena krivično gonjenje počinitelja krivičnih dela, jer bi to bila blaga mera. Počinitelje krivičnih dela treba goniti primenom krivičnih zakonika.²³⁴ Lustracionim propisom treba taksativno da se navede

²²⁷ Više o iskustvu reforme službi bezbednosti u Severnoj Makedoniji videti u: Lembovski, *More Than (De)Politicization: The Role of Security-Intelligence Service in (De)Capturing the State*; Petrović, *Ključne tačke reforme službi bezbednosti: Iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore*

²²⁸ Lustracija ima i drugo, šire značenje, gde predstavlja sociopsihičko i moralno očišćenje društva. Očekuje se da će kroz ovaj process građani postautoritarnih poredaka, koji su istovremeno bili i žrtve i saučesnici represivnog aparata, postati „novi“ ljudi, spremni za život u demokratskom poretku. Više o tome videti u: Bogoljub Milosavljević, "Zakonsko pročišćavanje," *Pravda u tranziciji* 2006, br. 7 (decembar 2006), http://www.tuzilastvorz.org.rs/pravda_u_tranziciji/SRP/SRP07/1471.pdf.

²²⁹ Graaff and Nyce, *The Handbook of European Intelligence Cultures*, xxix–xxxi.

²³⁰ Fitzgerald, "Can Change in Organizational Culture Really Be Managed?"

²³¹ Laurie Nathan, "Intelligence Bound: The South African Constitution and Intelligence Services," *International Affairs* 86, no. 1 (January 2010), DOI: 10.1111/j.1468-2346.2010.00875.x.

²³² Resolution 1096 (1996): Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, adopted on 27 June 1996, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507>.

²³³ To je na primer bio slučaj u Srbiji posle 5. oktobra 2000. godine kada je jedan broj ljudi uklonjen iz vojske, policije, službi bezbednosti, pravosuđa i drugih državnih ustanova, ali je prema rečima profesora prava Bogoljuba Milosavljevića, „to činjeno na *ad hoc*, ponekad i *ad personam*, bez propisanih kriterijuma i procedure“. Milosavljević, "Zakonsko pročišćavanje", 1.

²³⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1096 (1996): Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems. tačka 7.

koje će pozicije unutar službi bezbednosti biti zahvaćene lustracijom. To treba da budu, pre svega, pozicije u kojima se vrši vlast, odnosno donose odluke. Iz rečenog sledi da na meti lustracije treba da budu pojedinci, odnosno da lustracija mora da se zasniva na utvrđivanju individualne odgovornosti.²³⁵ Dalje, postupkom mora biti zagarantovano pravo na odbranu, odnosno moraju se garantovati pretpostavka nevinosti i mogućnost žalbe višoj instanci. Konačno, lustracioni postupak treba da vode nezavisna tela, poput komisija ili sudova, sačinjena od stručnjaka i sudija s integritetom.²³⁶

Kada govorimo o sankcijama za one koji su u okviru državnih organa kršili ljudska prava, ovde su moguća dva pristupa. Prvi se može okarakterisati kao „tvrđi“, jer podrazumeva pravno onemogućavanje osobama za koje je utvrđeno da su kršila ljudska prava da u određenom vremenskom periodu zauzimaju određene pozicije u državnim institucijama. Drugi, takozvani mekši pristup svodi se na javno obelodanjivanje imena ljudi koji su odgovorni za kršenje ljudskih prava, a na poslodavcu je da odluči da li će zadržati ili zaposliti te osobe.²³⁷ Imajući na umu polazno stanovište da je nemoguće s ljudima koji su bili okosnica represivnog aparata graditi institucije zasnovane na principima demokratije i poštovanja ljudskih prava,²³⁸ prvo rešenje je mnogo pogodnije za postizanje cilja lustracije.²³⁹

U postsocijalističkim državama, termini lustracija i dekomunizacija (engl. decommunization) koriste se često kao sinonimi. Međutim, postoje i autori koji lustraciju posmatraju znatno uže, kao proces uklanjanja pripadnika državnih aparata sile, pre svega službi bezbednosti, s pozicija iz tih institucija i onemogućavanja da u njima vrše poslove određeno vreme. Dekomunizacija je, s druge strane, znatno širi proces kojim se (bivšim) funkcionerima komunističke partije onemogućava obavljanje poslova u državnim institucijama.²⁴⁰

1.3.1.1. Otvaranje tajnih dosijea

Otvaranje tajnih dosijea službi bezbednosti veoma je važno realizovati, jer su oni često jedine zvanične verzije dokumenata o mračnoj i surovoj autoritarnoj prošlosti. Oni predstavljaju svojevrsnu arhivu represije službi bezbednosti nad građanima.²⁴¹ Njihovim otvaranjem lustracija zapravo postaje moguća.²⁴² U tajnim dosijeima tajne političke policije sadržani su podaci koji ukazuju ne samo na pojedinačne slučajeve (kršenja ljudskih prava) već i na (represivne) metode i postupke rada ovih aparata. Na važnost otvaranja dosijea u transformaciji

²³⁵ Iskustva istočnoevropskih država ukazuju da je više primenjivan model kolektivne krivice, gde su zapravo svi koji su bili pripadnici, saradnici, doušnici ili agenti državne bezbednosti bili predmet lustracije. Logika koja je ovde primenjena jeste ta da su svi oni bili sastavni deo represivnog aparata bez koga on ne bi mogao da funkcioniše delotvorno. Milosavljević, "Zakonsko pročišćavanje", 2.

²³⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1096 (1996): Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems.

²³⁷ Više o ova dva pristupa u lustraciji videti u: Milosavljević, "Zakonsko pročišćavanje".

²³⁸ Videti: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1096 (1996): Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems.

²³⁹ Istraživanja postkomunističkih država ukazuju da odsustvo lustracije ili njeno loše sprovođenje u praksi omogućava da pripadnici starog režima utiču na političke procese u novim demokratijama i to preko svoje mreže saradnika. Roman David, "Transitional Injustice? Criteria for Conformity of Lustration to the Right to Political Expression," *Europe-Asia Studies* 56, no. 6, 789, <https://doi.org/10.1080/0966813042000258042>

²⁴⁰ Više o tome videti u: Kieran Williams, Brigid Fowler, and Aleks Szczerbiak, "Explaining Lustration in Central Europe: A 'Post-Communist Politics' Approach," *Democratization* 12, no. 1 (January 2007): 4, <https://doi.org/10.1080/1351034042000317943>.

²⁴¹ Aleksandar Resanović, "Otvaranje dosijea tajnih službi—uporedna iskustva," *Hereticus* II, br. 1/2004 (2004): 10, <http://media.hereticus.org/2014/11/Hereticus-1-2004.pdf>.

²⁴² Milosavljević, "Zakonsko pročišćavanje", 3.

iz autoritarnih u demokratske poretke i, sledstveno tome, reforme iz tajne policije u savremene službe bezbednosti skrenuta je pažnja i u navedenoj rezoluciji Saveta Evrope iz 1996. godine.²⁴³

Kada govorimo o otvaranju tajnih dosijea političke policije valja imati na umu da se ovde ne radi o otvaranju svih dosijea koje su one vodile. Naime, kao što smo već objasnili, fokus rada tajne političke policije bili su borba protiv unutrašnjeg neprijatelja i zaštita režima od opozicije, ali je ona istovremeno obavljala i poslove svojstvene službama bezbednosti u demokratskim porecima, koji su se odnosili i na predupređivanje pretnji po nacionalnu bezbednost (npr. terorizam, delovanje stranih obaveštajnih službi i sl.). Otud se otvaranje dosijea odnosi isključivo na dosijea koje je politička policija vodila o domaćim političkim protivnicima autoritarnog poretka, koji su najčešće bili kategorisani u tim dosijeima kao unutrašnji neprijatelji, ekstremisti, antisocijalističke pojave, neprijateljska emigracija, anarhisti i anarholiberali.²⁴⁴

Slično kao kod lustracije, i otvaranje tajnih dosijea treba da ispuni nekoliko važnih kriterijuma ukoliko želimo da se realizuje na valjan način. Otvaranje tajnih dosijea mora biti detaljno i jasno regulisano zakonom, kojim se reguliše koje će vrste dosijea biti otvorene, koje je telo nadležno za ovaj postupak, te kako se štite podaci iz dosijea koji mogu i dalje biti aktualni za nacionalnu bezbednost. Evropski standard je da je potrebno osnovati nezavisno telo sačinjeno od eminentnih stručnjaka iz različitih oblasti, koje će se starati o procesu otvaranja i čuvanja dosijea, te da je neophodno da ono ima dovoljno resursa za obavljanje svojih poslova. Ovo je važno jer su tajne policije vodile veliki broj dosijea o građanima,²⁴⁵ te je njihovo otvaranje odgovoran i zahtevan posao, koji treba obaviti bez ugrožavanja nacionalnih interesa, a samim tim i dugotrajan i skup.²⁴⁶

Otvaranjem tajnih dosijea, dakle, čini se mogućim utvrđivanje odgovornosti pripadnika službi bezbednosti za kršenje ljudskih prava, te se sprečava da oni i dalje obavljaju poslove u službi, što sve olakšava i ubrzava istinsku reformu službi bezbednosti. Ovim postupkom se omogućava i suočavanje društva s autoritarnom prošalošću i olakšava njegovo prevazilaženje. Iako su u Evropi poznata i drugačija rešenja po pitanju otvaranja dosijea i lustracije,²⁴⁷ bez ova dva procesa nema istinske transformacije službi bezbednosti iz tajne policije u savremene bezbednosno-obaveštajne službe.

1.3.2. Zakonsko uređenje

Službe bezbednosti, njihov mandat, ovlašćenja i metodi rada, u autoritarnim porecima bili su uređeni podzakonskim aktima, koji su nosili oznaku tajnosti. Ovo je u suprotnosti s najosnovnijim principima pravne države, jer prema rečima pravnika Bogoljuba Milosavljevića i

²⁴³ Videti Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1096 (1996): Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems," Article 9.

²⁴⁴ Više o otvaranju dosijea tajne političke policije videti u: Bogoljub Milosavljević i Đorđe Pavićević, *Tajni dosijei - otvaranje dosijea službi državne bezbednosti* (Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2001).

²⁴⁵ Procena je da je Štazi na vrhuncu svoje moći vodio dosijee za oko šest miliona građana Istočne Nemačke, što je predstavljalo oko jednu trećinu od ukupne populacije. Više o tome videti na internet stranici Poverenika Agencije za tajne dosije Štazija: <https://www.bstu.de/en/> (pristupljeno: 27. septembar 2018).

²⁴⁶ Na primer, nemačka komisija koja se bavila dosijeima Štazija zapošljavala je oko 3.000 ljudi i imala je godišnji budžet od preko 250 miliona nemačkih maraka. Milosavljević i Pavićević, *Tajni dosijei - otvaranje dosijea službi državne bezbednosti*, 31.

²⁴⁷ Tako je, na primer, u Grčkoj odlučeno da se nakon pada vojne hunte, 1974. godine, unište svi dosijei koje je vodila tajna policija, dok se Španija nakon smrti generala Franka, 1975. godine, odlučila da zatvori tajne dosije na duži vremenski period. Ovde se prihvatilo da je tajna spasa nacije u zaboravu, a ne u pamćenju prošlosti, kao što je slučaju u istočnoevropskim državama. Više o tome videti u: *Ibid.*, 19–24.

Aleksandra Resanovića „u pravnoj državi ne mogu postojati tajni propisi, odnosno takvi propisi ne čine deo državnog pravnog poretka i ne mogu obavezivati građane [...] sankcije za povrede takvih propisa ne mogu izricati sudovi, već samo disciplinski organi donosioca“.²⁴⁸ Kako je jedan od najvažnijih stubova demokratskog poretka pravna država, odnosno vladavina prava, otud bez sveobuhvatnog zakonskog uređenja službi bezbednosti nema ni njihove transformacije iz tajne policije u bezbednosno-obaveštajne službe primerene demokratskom poretku.

Valjanom zakonskom regulativom o službama bezbednosti kao minimum²⁴⁹ treba: imenovati službe bezbednosti, jasno i precizno definisati njihovu misiju i mandat,²⁵⁰ ovlašćenja, metode rada, upravljanje,²⁵¹ koordinaciju rada s drugim bezbednosnim institucijama, nadzor i kontrolu nad njima, te kriterijume za izbor njihovih direktora i zamenika, kao i pripadnika, te radnopravni status zaposlenih u službama i načine njihove zaštite.²⁵² Kako je tajno prikupljanje podataka glavno sredstvo rada službi bezbednosti, ta oblast mora biti jasno i detaljno regulisana zakonom, te za mere tajnog prikupljanja podataka kojima se značajno zadire u privatnost građana (npr. prisluškivanje) treba da postoje sudsko odobrenje i nadzor njihove primene.

U cilju što jačeg ukorenjivanja službi bezbednosti u vladavini prava, neke postautoritarne države, poput Južne Afrike, službe bezbednosti i njihov nadzor uredile su u ustavu.²⁵³ Kao to objašnjava Lori Nejtan „(n)e vidim kako biste u bilo kojoj zemlji mogli da uredite obaveštajne službe i nametnete im odgovornost, do zakonom, a ustav je najviši zakon.“²⁵⁴ Kako je za promenu ustava najčešće potrebna kvalifikovana većina, uređenjem najvažnijih pitanja rada službi bezbednosti ustavom otežava se da (nova ili stara) politička vlast brzo menja osnovna „pravila igre“ kako to njoj odgovara, te je i „povratak na staro“, odnosno u autokratski poredak, teže ostvariv cilj.

Zakonskim uređenjem se postiže nekoliko važnih ciljeva. Najpre, utvrđuju se jasno i javno odgovornosti svih aktera bezbednosno-obaveštajnog sistema, čime se smanjuju mogućnosti nelegitimnog i nelegalnog uticaja jednih na druge. Ukoliko i dođe do nepravilnosti, mnogo je lakše utvrditi odgovornost, jer zakonske norme predstavljaju svojevrsne standarde (ukoliko su precizno i jasno napisane), na osnovu kojih se (ne)odgovornost ocenjuje. Na taj

²⁴⁸ Bogoljub Milosavljević i Aleksandar Resanović, *Državno nasilje nad građanima u Jugoslaviji* (Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2001), 70.

²⁴⁹ Više o standardima zakonskog uređenja službi bezbednosti videti u: Ian Leigh, "National Legal Dimension of the Democratic Control of the Security Sector: Values and Standards in Developed Democracies," in *Sourcebook on Security Sector Reform*, eds. Philipp Fluri and Miroslav Hadžić (Belgrade/Geneva: Centre for Civil-Military Relations and Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 2006).

²⁵⁰ M.E. Bowman, "Intelligence and International Law," *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 8, no. 3 (January 1995): 321-35, <https://doi.org/10.1080/08850609508435287>.

²⁵¹ Preporuka Saveta Evrope jeste da zakonima treba regulisati one aktivnosti koje nose veliki rizik od kršenja ljudskih prava. Videti: Recommendation 1402 (1999): Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, adopted on 26 April 1999, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>.

²⁵² U cilju zaštite radnih i socijalnih prava zaposlenih u službama bezbednosti, mnoge države dozvoljavaju pravo sindikalnog organizovanja pripadnika službi, bez prava na štrajk. U Francuskoj su, na primer, pripadnici unutrašnje službe bezbednosti (DCRI) protestovali van radnog vremena pred sedištem službe. Više o tome videti u: Predrag Petrović, "Štrajk francuskih bezbednjaka pokreće reformu službe bezbednosti nakon izbora," Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 25. januar 2012, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4625/Strajk-francuskih-bezbednjaka-pokrece-reformu.shtml> (pristupljano 22. decembra 2018).

²⁵³ Više o ustavnom uređenju sektora bezbednosti i bezbednosno-obaveštajnih službi videti u: Belgrade Centre for Security Policy, *Constitutional Provisions in the Area of Security: A Comparative Table of Excerpts from 50 Selected Constitutions*.

²⁵⁴ Lori Nejtan, "Bez valjanog Ustava nema odgovorne vlasti," intervjuisala Jelena Pejić, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 18. maj 2018, <https://bezbednost.org/publikacija/bez-valjanog-ustava-nema-odgovorne-vlasti/> (pristupljeno 20. marta 2020.).

način se umanjuje mogućnost arbitrarnih procena.²⁵⁵ Iako se na prvi pogled može činiti da sveobuhvatno zakonsko uređenje ne odgovara službama bezbednosti, jer su one navikle da rade u tajnosti i u kulturi neformalnosti, jasno i javno postavljena „pravila igre“ omogućavaju službama bezbednosti da čuvaju profesionalnu autonomiju u odnosu na političke nalogodavce. Zakonska regulativa u savremenim demokratijama je detaljna i razučena, ali ipak daje dovoljno prostora službama bezbednosti za autonomnu realizaciju zadataka u skladu sa uzusima svoje struke. Dalje, korist imaju i pripadnici službi bezbednosti, jer su i njihova prava definisana, a njihovu zaštitu mogu tražiti pred sudovima i drugim državnim institucijama (npr. zaštitnik građana), kao i putem sindikalnog organizovanja. Građani se mogu osećati sigurnije jer su im unapred poznati uslovi za ograničavanje njihovih sloboda i prava, a ukoliko i dođe do nezakonitog postupanja službi bezbednosti prema njima, zagarantovan je pravni lek.²⁵⁶

Ustavni i zakonski okvir su nužni uslovi za uspostavljanje odgovornosti izvršne vlasti i službi bezbednosti. Međutim, to nije i dovoljan uslov, jer službe bezbednosti operišu u tajnosti. „Zbog toga“ objašnjava Nejtan „ukoliko su odlučne da prekrše zakon, često mogu s tim da se izvuku, pošto niko ne vidi njihovo delovanje. Kad policija ili vojska povrede zakon, to se uglavnom vidi, dok obaveštajne službe uživaju luksuz tajnosti i najčešće uopšte ne znamo šta one smeraju.“²⁵⁷ Zato je važno zakonom i u praksi ustanoviti raznovrsne mehanizme demokratske kontrole i nadzora, čime se umanjuju mogućnosti da službe (previše) odstupaju od zakona, te da to prođe nezapaženo i nesankcionisano.

1.3.3. Reorganizacija

Kao što smo objasnili na prethodnim stranama, službe bezbednosti su u autoritarnim porecima imale ogromnu moć u odnosu na društvo, ali i druge državne institucije. Ta moć je, osim iz političke potpore autokratskog režima, poticala i iz koncentracije bezbednosno-obaveštajnih poslova u jednoj agenciji, kao i u njenoj militarizaciji. Tako je tajna politička policija obavljala istovremeno bezbednosne, kontraobaveštajne, obaveštajne i policijske poslove, a u okviru nje su postojale čak i oružane formacije za izvođenje specijalnih operacija. Neke tajne policije, poput na primer Štazija ili KGB-a, integrisale su unutar svoje organizacije i granične jedinice, te su vodile i posebne zatvore za političke zatvorenike, što im je omogućilo da budu „država u državi“. Principi i načela savremenih demokratija, posebno principi podele vlasti i „kočnica i ravnoteže“, nalažu pak odvajanje ovih bezbednosno-obaveštajnih poslova u zasebne agencije i službe.²⁵⁸

Uobičajeno je za konsolidovane demokratske poretke da u njima postoje jedna bezbednosna, odnosno kontraobaveštajna agencija, i jedna obaveštajna služba. Isto tako, nije neuobičajeno da se u ovim porecima poslovi tajnog nadzora i presretanja komunikacija poveravaju posebnim agencijama, a poznata su i rešenja da bezbednosne provere takođe

²⁵⁵ Laurence Lustgarten, "National Security and Political Policing: Some Thoughts on Values, Ends and Law," in *Democracy, Law and Security Internal Security Services in Contemporary Europe*, eds. Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, and Dennis Töllborg (London and New York: Routledge, 2016), 323.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Nejtan, "Bez valjanog Ustava nema odgovorne vlasti".

²⁵⁸ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*, 28-29. Neke postkomunističke države su prvobitno otišle predaleko u fragmentaciji službi bezbednosti iz komunističkog perioda. Tako je u Mađarskoj nastalo pet službi bezbednosti, dok je u Poljskoj čak osam državnih organa imalo obavljalo (neke od) bezbednosno-obaveštajnih poslova što je vodilo do dupliranja poslova i neracionalne upotrebe resursa. Venice Commission of the Council of Europe, Report on the Democratic Oversight of the Security Services 3.

obavljaju za to specijalizovane službe. Tako, na primer, u Velikoj Britaniji postoje Služba bezbednosti (MI5), Tajna-obaveštajna služba (MI6), Vladin štab za komunikacije (Government Communications Headquarter – GCHQ) i Agencija za bezbednosne provere (United Kingdom Security Vetting – UKSV). Međutim, podela na unutrašnju i spoljnu obaveštajnu službu za mnoge manje države može biti neučinkovita, jer su obaveštajni poslovi u inostranstvu dosta skupi, a manje države imaju znatno skromnije obaveštajne zadatke u odnosu na britansku MI6, američku CIA ili rusku SVR. Otud, mnoge manje države, nove i stare demokratije, formiraju službe mešovitog tipa, gde su bezbednosni, kontraobaveštajni i obaveštajni poslovi objedinjeni. Na taj način se racionalizuju resursi, jer nema dupliranja nekih poslova (npr. administracija je zajednička). Ovaj model organizovanja poznaju npr. Holandija i Hrvatska. Otud se može zaključiti da je za veće demokratske države, s ambicioznijim spoljnopoličkim i obaveštajnim ciljevima, standard da spoljne obaveštajne poslove organizuju u zasebne agencije. U manjim državama s relativno skromnim obaveštajnim ambicijama, spajanje obaveštajne i kontraobaveštajne funkcije neće nužno voditi do prevelikog gomilanja moći u jednoj službi, jer je, po pravilu, obaveštajna komponenta manje razvijena u odnosu na kontraobaveštajnu. Zato, službe mešovitog tipa mogu predstavljati pogodan izbor za te države, jer se može ostvariti značajna racionalizacija bezbednosno-obaveštajnih resursa. Naravno, ni ovde nema univerzalnih rešenja, te je za izbor konkretnog rešenja i modela organizacije službi bezbednosti bitno detaljno sagledati kontekst u kome se nalaze.

Kada govorimo o vojnim službama bezbednosti postautoritarnih država, naglasak je u njihovom izmeštanju iz vojnog lanca komandovanja, te njihovo prepotčinjavanje demokratski izabranim nosiocima vlasti. To znači da se vojne službe bezbednosti izmeste iz generalštaba vojske i organizaciono smeste u ministarstvo odbrane. Druga važna organizaciona mera jeste i razdvajanje kontraobaveštajne i vojnopolicijske funkcije, jer je u autoritarnim porecima vojna policija (ili njeni delovi) bila izvršni organ vojne službe bezbednosti.²⁵⁹ Ostali principi (re)organizacije vojnih službi bezbednosti na osnovu kontraobaveštajnih i obaveštajnih poslova slični su kao i za civilne službe bezbednosti. Tako, u pojedinim državama postoje vojne službe bezbednosti mešovitog tipa, dok su u drugim pak vojni kontraobaveštajni i obaveštajni poslovi organizovani u zasebne službe.

Kako su policijska ovlašćenja²⁶⁰ predstavljala važnu polugu moći tajne policije i njen instrument represije prema političkim protivnicima, otud je oduzimanje tih ovlašćenja, odnosno poslova, jedno od bitnih koraka u organizovanju službi bezbednosti po demokratskim principima.²⁶¹ Oduzimanjem policijskih ovlašćenja menja se logika rada službi bezbednosti, koje nisu više okrenute represiji i reaktivnom delovanju (što je svojstveno klasičnoj policiji), već im je fokus na praćenju trendova i predviđanju (ishoda) događaja od značaja za zaštitu demokratskog poretka i unapređenje nacionalnih interesa.²⁶² Pored toga, odnos između policije i službi bezbednosti postavlja se na zdrave osnove, jer bez policijskih ovlašćenja službe bezbednosti mogu znatno teže da se mešaju u tok kriminalističkih istraga.

²⁵⁹ Zvonimir Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti," u *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*, ured. Pavle Janković (Beograd: ISAC Fund, 2007).

²⁶⁰ Pravo bezbednosno-obaveštajnih službi da prikupljaju dokaze radi vođenja krivičnih postupaka pred sudovima, te da imaju ovlašćenja da koriste oružje, primenjuju prinudu, privode i hapse nazivaju se policijska ovlašćenja. Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 9–12.

²⁶¹ Videti : Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1402 (1999): Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States; Born and Arnold Luethold, *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and Their Oversight*, 26.

²⁶² Više o tome zašto službe bezbednosti ne bi trebalo da imaju policijska ovlašćenja videti u: Stewart A. Baker, "Should Spies be Cops?," *Foreign Policy*, no. 97 (Winter 1994-95): 39–40, <https://www.jstor.org/stable/1149438>; Peter Chalk and William Rosenau, *Confronting the 'Enemy Within': Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies* (Santa Monica: Rand Corporation, 2004).

Važno rešenje u demokratizaciji službi bezbednosti jeste i formiranje nezavisnog tela, koje je zaduženo za nadzor i presretanje komunikacija.²⁶³ To praktično znači izdvajanje postojećih ljudskih, materijalnih i tehničkih kapaciteta za presretanje komunikacija iz pojedinačnih službi bezbednosti, kao i policije (ukoliko raspolaže takvim kapacitetima), i njihovo objedinjavanje u posebnu službu. Bezbednosne institucije sa sudskim odobrenjem obraćaju se monitoring centru, koji vrši aktivaciju i realizaciju ovih mera. Monitoring centar je zapravo uslužni tehnički servis za sve bezbednosne institucije koje imaju pravo presretanja komunikacija.

Formiranjem nezavisnog monitoring centra znatno se olakšava nadzor nad primenom posebnih mera službi bezbednosti, jer se podaci o njihovoj primeni nalaze na jednom mestu. Drugo, bezbednosnim institucijama koje prethodno nisu imale samostalne tehničke kapacitete za presretanje komunikacija sada se ti kapaciteti stavljaju na raspolaganje na ravnopravnoj osnovi. Treće, onemogućava se da druge službe imaju uvid u operacije presretanja komunikacija.²⁶⁴ Štaviše, i u istom slučaju presretanja komunikacija različiti akteri imaju različiti obim informacija na raspolaganju. Tako, na primer, predlog za primenu posebnih mera sadrži sve neophodne detalje, dok odobrenje (naredba o primeni) suda koji se šalje monitoring centru sadrži samo podatke neophodne za aktivaciju te mere.²⁶⁵ Četvrto, ukoliko dođe do curenja informacija, smanjuje se potencijalno krug odgovornih. Konačno, racionalizuju se resursi bezbednosnih institucija.

Pitanje koordinacije nad radom službi bezbednosti jeste problem koji je postojao i u (nekim) autoritarnim porecima, jer su ovi režimi iz straha od prevrata nastojali da službe bezbednosti, kao i druge bezbednosne institucije, drže relativno udaljene jedne od drugih, te su podsticali njihov rivalitet.²⁶⁶ U novim demokratijama problem koordinacije službama bezbednosti proizlazi iz činjenice da su postautoritarne države reorganizovale bezbednosno-obaveštajne poslove, te da je došlo do umnožavanja službi bezbednosti. Pored toga, potreba države da na učinkovit način odgovori na nove asimetrične izazove, rizike i pretnje značila je formiranje novih obaveštajnih službi poput finansijskih i kriminalističko-obaveštajnih, ali i koordinisan odgovor svih ovih aktera. Bolja koordinacija službi bezbednosti postiže se formiranjem saveta za nacionalnu bezbednost i pratećih tela koja mu pomažu u radu i staraju se o realizaciji njegovih odluka.²⁶⁷

²⁶³ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*, 30.

²⁶⁴ Tehničko rešenje za ovo jeste anonimizacija sudskih naredbi za primenu presretanja komunikacija.

²⁶⁵ Više o tome videti u: Petrović, *Ključne tačke reforme službi bezbednosti: Iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore*, 5–7.

²⁶⁶ Videti na primer: Greitens, *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*; Stove, *The Unsleping Eye: Secret Police and Their Victims*.

²⁶⁷ Najveću reorganizaciju obaveštajne zajednice koja je za cilj imala poboljšanje koordinacije, saradnje i razmene informacija između različitih bezbednodno-obaveštajnih aktera sprovele su SAD nakon terorističkog napada na Svetski trgovinski centar, 11. 9. 2001. godine. Dva najvažnija zakona kojima je reorganizovan bezbednosni i obaveštajni sistem SAD su: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law No: 108-458 (12/17/2004), 108th Congress i An Act to Establish the Department of Homeland Security, and for other purposes Public Law No: 107-296 (11/25/2002), 107th Congress. Više o tome videti u: Amy Zegart, "September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies," *International Security* 29, no. 4 (Spring 2005), <https://www.jstor.org/stable/4137498>; Erik Brattberg, "Coordinating for Contingencies: Taking Stock of Post-9/11 Homeland Security Reforms," *Journal of Contingencies and Crisis Management* 20, no. 2 (March 2012): 77-89. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2012.00662.x>.

1.3.4. Posebne mere i ovlašćenja tajnog prikupljanja podataka²⁶⁸

Tajni nadzor i prikupljanje podataka, kao i policijska ovlašćenja, predstavljali su stub rada tajne političke policije. Oni, međutim, kao ni druga najvažnija pitanja rada službi bezbednosti, nisu bili regulisani zakonima, niti su postojali značajni mehanizmi nadzora i kontrole nad njima. Zato je jedan od važnih zadataka mladih demokratija zakonsko uređenje posebnih mera na način da se izbalansiraju standardi zaštite ljudskih prava, posebno pravo na privatnost,²⁶⁹ i potrebe zaštite bezbednosti građana i države. U oblasti zaštite prava na privatnost postoji čitav niz međunarodnih dokumenata, od kojih su svakako najvažniji Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, iz 1948. godine, i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, iz 1966. godine, dok su, kada je reč o evropskim standardima regulisanja ove oblasti, u sektoru bezbednosti od važnosti stavovi i principi koji su naročito razvijeni u evropskom zakonodavstvu i praksi primenom člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Pomenuti međunarodni dokumenti pomogli su da se iskristališu kriterijumi koji moraju da budu ispoštovani da bi primena posebnih mera u demokratskim porecima bila legitimna:

- posebne mere treba da budu jasno definisane i propisane zakonom, a ne podzakonskim aktima;
- procedura njihovog odobravanja i nadzora, kao i procedura kontrole, treba da budu jasno propisane zakonom;
- njihova upotreba treba da bude uređena restriktivno, odnosno treba da je vezana za teška krivična dela i pretnje po bezbednost;
- uslovi za njihovu primenu treba da budu jasno definisani zakonom;
- početak i maksimalno trajanje mera moraju biti unapred određeni zakonom;
- potrebno je postojanje osnova sumnje;
- prilikom odobravanja i nadzora nad primenom posebnih mera treba da bude primenjen princip višestepenosti i nezavisnosti;
- primena posebnih mera treba da bude nužna i srazmerna;
- građanin treba da ima pravo da bude obavešten o meri i rezultatima njene primene (o podacima koji su merom prikupljeni);
- za prekoračenje i zloupotrebu u primeni mera treba da bude propisana sankcija.²⁷⁰

²⁶⁸ Posebne mere i ovlašćenja tajnog prikupljanja podataka jesu svi oni načini prikupljanja podataka koji omogućavaju da se bez znanja osoba, grupa i/ili organizacija koje su predmet istrage prikupljaju podaci o njima. Često se još kao termini koriste i posebne mere i postupci, posebne mere, ili samo tajni nadzor, a u žargonu obaveštajaca i bezbednjaka – mere, odnosno obrada. Posebne mere kojima se prikupljaju podaci i informacije koji služe kao dokazi pred sudovima najčešće se nazivaju posebne dokazne radnje ili posebne istražne radnje. Videti više o tome u: Predrag Petrović, ured., *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015), 11.

²⁶⁹ Članak Pravo na privatnost, koji su napisali tužilac Samjuel Voren i sudija Vrhovnog suda SAD Luis Brenderjs u Harvardskoj pravnoj reviji, smatra se „prvom deklaracijom“ u oblasti prava na privatnost. Oni su u tekstu pravo na privatnost definisali kao „pravo da budemo ostavljeni na miru“. Kasnije je pravo na privatnost znatno evoluiralo, te ono danas obuhvata: pravo na poštovanje čovekovog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske, časti i ugleda, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na ime i ugled, pravo na moralni i fizički integritet i pravo na seksualnu orijentaciju. Više o tome videti u: Jon L. Mills, "Privacy Revisited: A Global Perspective on the Right to Be Left Alone," review of *Privacy Revisited: A Global Perspective on the Right to Be Left Alone*, Ronald J. Krotoszynski, *Tulsa Law Review* 53, Issue 2 (Winter 2018): 321-328, <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3110&context=tlr>.

²⁷⁰ Više o evropskim standardima primene posebnih mera videti u: Bogoljub Milosavljević, "Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi," u *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, ured. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008); Dušan Ignjatović, *Mere presretanja komunikacije i zadržavanja podataka iz perspektive Strazbura i propisa i prakse u Republici Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015); Born and Arnold Luethold, *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and Their Oversight*, 23.

Materija koja se odnosi na posebne mere službi bezbednosti najpre treba da bude uređena zakonom, a ne podzakonskim aktima, budući da se oni mnogo brže menjaju od zakona, a mogu biti proglašeni i tajnim dokumentima. Dalje, sve posebne mere treba da su pobrojane, uslovi njihove primene i procedure za odobravanje jasno definisani, a instance njihovog nadzora i kontrole jasno određene. Važno je, takođe, da postoji i višestepenost odobravanja, odnosno da se instanca koja predlaže primenu posebnih mera razlikuje od instance koja je odobrava. Uz to, instanca koja odobrava primenu posebnih mera kojima se značajno ograničavaju ljudska prava (npr. tajni nadzor komunikacija) mora biti nezavisna u odnosu na organ koji predlaže primenu mera. To znači da primenu posebne mere predlaže direktor službe, a nadležni sud taj predlog razmatra i odobrava (ili odbija). Mere kojima se manje zadire u ljudska prava (npr. tajno praćenje na otvorenom) odobravaju direktori službi bezbednosti.²⁷¹

Dalje, primena posebnih mera ne sme biti neograničenog trajanja, kao što je to bio slučaj u autoritarnim porecima, već mora biti vremenski oročena, što je najčešće period od šest meseci, uz mogućnost produžavanja na dodatnih šest meseci.²⁷² Kako bi se izbeglo da se po automatizmu mere produžavaju, zakonom se propisuju dodatni uslovi za njihov produžetak, koji obično podrazumeva da direktori službi moraju dodatno da obrazlože razloge za produžetak mera, a o produžetku često odlučuje panel sastavljen od više sudija.

Zakonskim propisima važno je obezbediti i primenu principa nužnosti, što se postiže propisivanjem da je za primenu posebnih mera neophodno da postoje osnovi sumnje.²⁷³ Potom, važno je da ove bezbednosne pretnje ne mogu biti otkrivene i predupređene drugačije osim primenom posebnih mera, odnosno bez njihove primene to bi bilo jako teško učiniti. To praktično znači da službe bezbednosti ne mogu drugačije doći do saznanja o činjenicama, odnosno ukoliko bi se primenio neki drugi način prikupljanja podataka, to bi ili znatno produžilo istragu ili bi pak ugrozilo same operativce službi. Dakle, važno je da je primena mera nužna, odnosno da se jedino njihovom primenom može zaštititi i ostvariti neki legitiman interes ili cilj.²⁷⁴

Međutim, za valjanu upotrebu mera nije bitno samo to da je njihova primena nužna, već i to da su primenjene mere srazmerne cilju koji se želi postići. Tako, treba uvek sagledati da li primena konkretne mere (a ne samo mera uopšte) vodi do uspešnog ostvarenja cilja ili se cilj može ostvariti i primenom neke druge mere koja je delotvornija ili kojom se manje ograničavaju ljudska prava. Isto tako, primena posebnih mera ne sme se bez jasnih i konkretnih razloga širiti na druge subjekte, niti se njihova upotreba sme produžavati ako za to ne postoje valjani razlozi.²⁷⁵ Štaviše, pravilo je da se upotreba mera mora okončati i pre roka ukoliko je postignuta svrha njihovog korišćenja.²⁷⁶

Kako se nepravilnosti i nezaklonitosti dešavaju i u demokratskim porecima, važno je da postoje propisane kazne za nepravilnu i nezaklonitu primenu posebnih mera, te mogućnosti da

²⁷¹ Više o tome videti u: Petrović, *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka*, 11-18.

²⁷² Postoje i nešto strožiji režimi trajanja mera, prema kojima se posebne mere odobravaju na tri meseca, uz maksimalni produžetak na godinu dana. Više o tome videti u: *Ibid.*

²⁷³ Osnov sumnje predstavlja grupu indicija, odnosno činjenica i okolnosti koje posredno ukazuju da neko lice, grupa ili organizacija priprema radnje usmerene protiv bezbednosti i interesa države i društva. Osnov sumnje predstavlja polaznu tačku za istrage koje vode službe bezbednosti, te zato ne sme biti pukog nagađanja ili spekulisanja, već mora postojati određeni stepen verovatnosti. Sumnja mora biti zasnovana makar na dve indicije o konkretnim akterima koji predstavljaju moguće izvore bezbednosne pretnje. *Ibid.*

²⁷⁴ Born and Luethold, *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and Their Oversight*, 24.

²⁷⁵ Osnovu šta u konkretnom slučaju znači primena principa nužnosti i srazmernosti u primeni mera utvrdila je tzv. Makdonaldova komisija, koja je formirana da istraži nepravilno postupanje kanadske službe bezbednosti i policije. Iain Cameron, "Commission of Inquiry concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. Second Report: "Freedom and Security under the Law",*" The Modern Law Review* Vol. 48, No. 2 (March 1985): 201-211, <https://www.jstor.org/stable/1096281>.

²⁷⁶ Born and Luethold, *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and Their Oversight*, 24.

građani koji su se nezakonito našli na udaru službi bezbednosti ostvare svoja prava na sudovima i u drugim državnim institucijama. To su najčešće tela unutrašnje kontrole, posebni parlamentarni odbori, zaštitnik građana i specijalizovana, ekspertska tela za nazor i kontrolu službi bezbednosti.²⁷⁷

Konačno, u skladu s evropskim zakonodavstvom, u oblasti zaštite ličnih podataka jeste i pravo pojedinca na obaveštenje da je bio predmet posebnih mera, koje se najčešće ostvaruje na inicijativu pojedinca, a u nekim zemljama je čak obaveza službi bezbednosti da obaveste osobu da je bila predmet posebnih mera, obično nekoliko godina po isteku primenjenih mera. Uz ovo pravo ide i mogućnost pojedinca da ostvari uvid u prikupljene podatke, te ukoliko su netačni, da traži njihovu ispravku.²⁷⁸ Do pre dve do tri decenije bilo je nezamislivo da posebne mere tajnog prikupljanja podataka budu javno dostupne, dok je to danas opšteprihvaćen standard, a dosadašnja praksa pokazala je da to ni na koji način nije naštetilo efikasnosti službi bezbednosti.²⁷⁹ Detaljno zakonsko uređenje unosi elemente transparentnosti i predvidljivosti primene posebnih mera, jer građani znaju koje mere i u kojim slučajevima službe bezbednosti mogu primeniti. Upravo su principi predvidivosti i izvesnosti jedni od najvažnijih elemenata prava i državne uprave, a službe bezbednosti jesu organi državne uprave.²⁸⁰

1.3.5. Policijska ovlašćenja službi bezbednosti²⁸¹

Pravo bezbednosno-obaveštajnih službi da prikupljaju dokaze u svrhe vođenja krivičnih postupaka pred sudovima, te da imaju ovlašćenja da koriste oružje, primenjuju prinudu, privode i hapse (dalje u tekstu policijska ovlašćenja) nije svojstveno bezbednosno-obaveštajnim službama demokratskih poredaka. To je zato jer spajanje policijskih i bezbednosno-obaveštajnih poslova vodi do velike koncentracije bezbednosne moći u jednoj organizaciji, čime se ugrožava princip podele vlasti, koji je jedan od glavnih osnova savremenih demokratija. Zbog toga je većina razvijenih demokratija, prilikom oblikovanja svog sektora bezbednosti, svesno razdvajala bezbednosno-obaveštajne i policijske poslove u zasebne organizacije. Doduše, u pojedinim razvijenim demokratijama postoje i bezbednosno-obaveštajne službe (npr. u Danskoj i Švedskoj) koje imaju policijska ovlašćenja, ali se one nalaze pod razuđenom i delatnom demokratskom kontrolom.²⁸²

Jak razlog protiv davanja policijskih ovlašćenja službama bezbednosti jeste dupliranje resursa. Naime, svaka demokratska država ima policiju, a u okviru nje kriminalističku policiju, čiji je jedan od najvažnijih zadataka borba protiv organizovanog kriminala. Pojedine države su

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Videti, na primer, kako je ova oblast uređena u Holandiji i Hrvatskoj u: Pejić, *Bezbednosno-obaveštajni sistemi u državama članicama Evropske unije: Primjeri Holandije i Hrvatske*.

²⁷⁹ Šta više, praksa je pokazala da čak i objavljivanje statističkih podataka o primenjenim posebnim merama ne može da ugrozi efikasnosti i učinkovitost službi bezbednosti i policije, već upravo suprotno. Tako, na primer, u SAD pravosudni organi jednom godišnje objavljuju izveštaje koji sadrže podatke o broju primenjenih mera, za koja krivična dela su ona primenjena, koliko je koštala njihova primena te koji je ishod njihove primene bio. Slično tome, u Nemačkoj, parlamentarni odbor objavljuje izveštaj sa statističkim podacima o primenjenim merama po osnovu zakona o borbi protiv terorizma, a savezna Vlada izveštava Bundestag o primeni mere tajnog nadzora stana bilo za svrhe krivičnog postupka ili pak u preventivne bezbednosne svrhe. Uroš Bajović i Mateja Agatonović, *Statistika prisluškivanja: tajni podatak ili informacija od javnog značaja?* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015), 3-4.

²⁸⁰ Više o principima prava i dobre uprave videti u: Stevan Lilić i Katarina Golubović, *Evropsko upravno pravo: sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011), 67-83.

²⁸¹ Ovaj deo rada je u prvobitnoj formi objavljen u: Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 9-12.

²⁸² Venice Commission of the Council of Europe. Report on the Democratic Oversight of the Security Services, tačke 94-98.

čak formirale i posebne službe ili agencije, čiji su isključivi zadaci prevencija i borba protiv najozbiljnijih slučajeva kriminala (engl. serious organized crime) primenom (novog) principa obaveštajno-vođenog policijskog rada (engl. intelligence led policing).²⁸³ I Parlamentarna skupština Saveta Evrope je još 1999. godine preporučila razdvajanje bezbednosno-obaveštajnih od policijskih poslova u zasebne agencije.²⁸⁴

Iskustvo razvijenih demokratskih država takođe ukazuje da učešće službi bezbednosti u kriminalističkim istragama može ugroziti tajnost rada službi, što je suština njihovog načina obavljanja poslova. Naime, postulat pravičnog suđenja, koji je zagaranovan članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i na osnovu koga je uspostavljena praksa Evropskog suda za ljudska prava, nalaže da svi podaci prikupljeni tokom krivične istrage moraju biti dostupni okrivljenom u sudskom postupku. Iako ovo pravo nije apsolutno, sud je konačna instanca koja odlučuje o (ne)dostupnosti podataka. Kada se dogodi da sud odluči da su, na primer, klasifikovani podaci relevantni za odbranu, tada najčešće dolazi do sukoba između službi bezbednosti i tužilaca, koji bi radije obelodanili osetljive podatke, nego što bi dozvolili da im istraga propadne.²⁸⁵

Pored toga, pokazalo se da svaki ozbiljniji tužilac u cilju utvrđivanja verodostojnosti podataka službi bezbednosti želi da bude obavešten i o izvorima i načinima prikupljanja podataka. Problem je ovde što se dešava da tužioci, posebno oni mlađi, promene karijeru i postanu advokati, te neretko postaju branioci osumnjičenih za organizovani kriminal.²⁸⁶ Ništa manje važna nije činjenica da su zaposleni u službama bezbednosti obučeni za tajni rad i da im nije svojstveno da se pojavljuju pred sudovima kao svedoci. Prema svedočenju jednog bivšeg zaposlenog u službi bezbednosti Srbije „ljude koji se pojavljuju pred sudovima moramo posebno da pripremamo, jer je to sve za njih veliki šok u odnosu na ono kako rade.“²⁸⁷

Ka jačim obaveštajnim i analitičkim sposobnostima

Policijska ovlašćenja ne predstavljaju samo izazov za demokratiju već su u samoj suprotnosti s logikom bezbednosno-obaveštajnih poslova. Suština rada bezbednosno-obaveštajnih službi u savremenim demokratskim porecima jeste da nosiocima vlasti u državi obezbede tačne i blagovremene podatke, informacije i procene, kako bi oni mogli da donose ispravne odluke u spoljnoj i unutrašnjoj politici. Naglasak je na uočavanju trendova i događaja od značaja za bezbednost države i građana u najširem smislu. U kriminalističkim istragama, suština je pak prikupiti podatke koji mogu poslužiti kao dokaz na sudu u konkretnom slučaju.

Iskustvo službi bezbednosti koje nemaju policijska ovlašćenja pokazalo je da one razvijaju znanja i sposobnosti koje su usmerene ka bezbednosnoj prevenciji i sagledavanju šire slike, a ne ka represiji i istražnom radu koji se iscrpljuje u jednom, konkretnom slučaju. Ove službe bezbednosti imaju bolje ljudske resurse jer zapošljavaju ljude raznovrsnih profila, koje obično policija ne angažuje, poput istoričara, lingvиста, ekonomista, psihologa i sl. To im sve

²⁸³ Tako je u Ujedinjenom kraljevstvu ustanovljena 2006. godine najpre Agencija za borbu protiv ozbiljnog organizovanog kriminala (eng. Serious Organized Crime Agency), da bi ona bila 2013. godine transformisana u Nacionalnu agenciju za borbu protiv organizovanog kriminala (eng. National Crime Agency). Više o tome videti u: Ben Bowling and James Ross, "SOCA: the Serious and Organised Crime Agency," *Criminal Justice Matters* 63, no. 1, (March 2008): 8-36, <https://doi.org/10.1080/09627250608553105>; Peter Gill, "Organised Crime," in *Routledge Companion to Intelligence Studies*, eds. Robert Dover, Michael S. Goodman and Claudia Hillebrand (Abingdon: Routledge, 2013).

²⁸⁴ Parliamentary Assembly, Control of internal security services in Council of Europe member States, Recommendation 1402 (1999), tačka 6.

²⁸⁵ Više o tome videti u: Dovydas Vitkauskas, *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy* (Brussels: NATO, 1999), 37–41, <https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf> (accessed on 17 August 2018). 37–41.

²⁸⁶ Baker, "Should Spies be Cops?," 49.

²⁸⁷ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u službi bezbednosti Srbije br 1, vođen 13. marta 2017. godine.

omogućava da imaju kadar koji može da sveobuhvatno i kreativno pristupi uočavanju, analizi i načinu rešavanja bezbednosnih problema.²⁸⁸ Jedna od najvećih kritika Federalnog istražnog biroa u predupređenju savremenih bezbednosnih pretnji, pre svega terorizma, jeste ta da ima slabe obaveštajne kapacitete, koji pak ne mogu biti unapređeni razvojem (posebne organizacione celine) unutar FBI, jer policijska ovlašćenja i policijska kultura FBI ne predstavljaju podsticajno okruženje.²⁸⁹

1.3.6. Demokratska civilna kontrola službi bezbednosti

Kao što smo prikazali u delu rada o kontekstima RSB-a u postautoritarnim društvima, jedno od glavnih zadataka reformskih vlasti jeste podvrgavanje sektora bezbednosti demokratskoj civilnoj kontroli. To podrazumeva uvođenje niza mehanizama, tela i institucija čiji je zadatak da nadziru i kontrolišu rad službi bezbednosti.²⁹⁰ Oni se mogu grupisati u šest velikih grupa, odnosno vrste nadzora i kontrole: izvršna kontrola, parlamentarni nadzor, nadzor i kontrola nezavisnih državnih institucija, stručna kontrola i javni nadzor.²⁹¹ Ovako razuđen nadzor i kontrola nad službama bezbednosti treba da onemoguće da službe bezbednosti postanu same sebi svrha, te da postanu neformalna institucija čija je glavna poluga uticaja pretnja prinudom, odnosno svrgavanje legitimno i demokratski izabranih vlasti. Uz to, raznovrsni mehanizmi nadzora i kontrole sprečavaju da izvršna vlast monopoliše moć i vlast u državi, te da za te svrhe (zlo)upotrebi službe bezbednosti. Razučena demokratska civilna kontrola i nadzor nad službama bezbednosti zapravo predstavljaju operacionalizaciju mehanizma „kočnica i ravnoteža“, koji predstavlja jedan od najvažnijih osnova savremenih konsolidovanih demokratija.²⁹² Dalje u tekstu ćemo objasniti šta svaka od ovih grupa nadzornih i kontrolnih mehanizama, tela i institucija znači, odnosno koja im je uloga, te koji standardi za njih važe u demokratskim porecima.

1.3.6.1. Nadzor i kontrola izvršne vlasti

Izvršna grana vlasti tradicionalno ima najveći stepen kontrole nad službama bezbednosti. Ona je „prirodni šef“ službi bezbednosti, jer definiše bezbednosno-obaveštajnu politiku države, usmerava i određuje prioritete rada službi bezbednosti, te ima veliku ulogu u postavljenju čelnih ljudi bezbednosno-obaveštajnih službi.²⁹³ Ovde je važno učiniti jednu distinkciju. U autoritarnim režimima, izvršna vlast oličena u liku vođe/partije imala je odlučujuću kontrolu

²⁸⁸ Peter Chalk and William Rosenau, *Confronting the 'Enemy Within': Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies* (Santa Monica: Rand Corporation, 2004), 43–48.

²⁸⁹ Richard A. Posner, *Uncertain Shield: The US Intelligence System in the Throes of Reform* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006) i brojne druge studije ukazuju da objedinjavanje policijskih i bezbednosno-obaveštajnih poslova nije dobro rešenje iz razloga navedenih u ovoj analizi. Na primer, Novi Zeland je 2016. godine razmatrao ovo pitanje. Više o tome videti u: Review of the Search and Surveillance Act 2012, Report 141, Ministry of Justice and Law Commission of the New Zealand June, June 2017, https://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/projectAvailableFormats/NZLC-R141-Review-of-the-Search-and-Surveillance-Act-2012-final_0.pdf (accessed on 9 June 2020).

²⁹⁰ Born and Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, 2-3.

²⁹¹ Hans Born and Aidan Wills, *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2012), 8.

²⁹² Paul G. Buchanan, "Democratic Oversight of Intelligence Agencies: A Primer," *The Interpreter*, 5 May 2014, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/democratic-oversight-intelligence-agencies-primer> (accessed on 7 August 2019.).

²⁹³ Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight* (Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2010), 33.

nad službama bezbednosti, koju je crpela iz vladajuće političke ideologije i postavljanjem sebi lojalnih ljudi, kao i podsticanjem rivaliteta između službi bezbednosti kao branom od političkog prevrata.²⁹⁴ Zauzvrat, službe bezbednosti su imale zakonom neomeđenu slobodu da sprovedu volju vođe u sopstvenoj interpretaciji, što je obično u praksi podrazumevalo masovno kršenje ljudskih prava.²⁹⁵

Demokratije za razliku od autokratija odnos između izvršne vlasti i službi bezbednosti temelje na vladavini prava, principima podele vlasti i demokratske kontrole. To drugim rečima znači da su odnosi između ova dva aktera zasnovani na ustavu, strateškim dokumentima, zakonima i podzakonskim aktima, kojima se jasno određuje koje su odgovornosti izvršne vlasti, odnosno službi bezbednosti. O poštovanju zakona i odgovornosti oba aktera staraju se ostali raznovrsni mehanizmi i tela demokratske civilne kontrole i nadzora, na koji način se smanjuje mogućnost stvaranja klijentskog odnosa između izvršne vlasti i službi bezbednosti.

Iskustva drugih demokratskih država pokazala su da su za sprečavanje prevelikog zbližavanja izvršne vlasti i čelnih ljudi službi bezbednosti, pored raznovrsnih mehanizama demokratske kontrole, potrebni još i dodatni uslovi.²⁹⁶ Najpre, neophodno je da su smernice i prioritete koje izdaje izvršna vlast utemeljeni u strateškim dokumentima i zakonima koje donosi parlament, te da su svi nalozi izdati službama bezbednosti učinjeni u pisanom formatu.²⁹⁷ Na taj način se omogućava da ostane pisani trag, koji svedoči o odnosu izvršne vlasti i službi.²⁹⁸ U nekim državama, poput na primer Kanade i Australije, izvršna vlast je zakonom obavezana da pisane naloge izdate službama bezbednosti odmah dostavi telima za stručni nadzor, odnosno generalnom inspektoratu.²⁹⁹ U Australiji su otišli i korak dalje, te su obavezali direktore službi bezbednosti da o tome obaveštavaju lidera opozicije u parlamentu.³⁰⁰

Dalje, veoma je bitno da se propišu jasni i strogi kriterijumi izbora čelnih ljudi službi bezbednosti, te da se uvede sistem višestepenih provera prilikom njihovog izbora, što najčešće podrazumeva obavezu konsultovanja nadležnih odbora za kontrolu službi bezbednosti, stručnih tela za nadzor i/ili saveta za koordinaciju njihovog rada.³⁰¹ Uz to, neophodno je obezbediti (normativnu i praktičnu) mogućnost utvrđivanja individualne odgovornosti u radu pripadnika službi bezbednosti, kako bi se izbeglo pribegavanje „poricanju odgovornosti“.³⁰²

U demokratskim porecima u interesu je izvršne vlasti da službe bezbednosti rade u skladu s propisima, jer u slučaju zloupotreba od strane službi bezbednosti, sve oči političkih protivnika i javnosti biće uprte upravo u nosioce izvršne vlasti. Slučajevi zloupotreba obično se u javnosti pojave u formi skandala, koji nanose veliku političku štetu nosiocima izvršne

²⁹⁴ Greitens, *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*.

²⁹⁵ Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, "The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe," u *Reforma sektora bezbednosti-zbornik radova*, ed. Miroslav Hadžić (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose i G17 Institut, 2003).

²⁹⁶ Marina Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States", 8.

²⁹⁷ Born and Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, 9.

²⁹⁸ Petrović, "Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe", 36.

²⁹⁹ Born and Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, 10.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Videti: Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, 33; Aidan Wills and Mathias Vermeulen. *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (Brussels: European Parliament, 2011), 86-103; Venice Commission of the Council of Europe, Report on the Democratic Oversight of the Security Services.

³⁰² Na primer, Poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti je kontrolom utvrdio da je iz BIA pristupljeno biometrijskoj bazi podataka MUP-a pre nego što je fotografija zamenika tužioca za organizovani kriminal, Saše Ivanića, objavljena u jednom tabloidu. Poverenik nije, međutim, mogao da utvrdi individualnu odgovornost pripadnika BIA za nezakonito davanje ličnih podataka, jer je više operativaca Agencije koristilo istu karticu za pristup bazi. Ovo je očigledan primer namernog činjenja sistemskog propusta u unutrašnjem uređenju BIA kako bi se mogla poricati odgovornost. "Ko je odgovoran za objavljivanje fotografije tužioca iz baze MUP-a?," *Insajder*, 13. april 2016, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/720/> (pristupljeno 13. marta 2019).

vlasti.³⁰³ Zato izvršna vlast ima na raspolaganju i dodatne mehanizme i tela kojima nastoji da kontroliše rad bezbednosno-obaveštajnih službi. To se najčešće ostvaruje zahvaljujući generalnim inspektorima koji imaju mandat da kontrolišu zakonitost i pravilnost rada, ali i učinkovitost rada službi bezbednosti i načina na koji one troše budžetska sredstava. Uz to, nadležni su i da postupaju po pritužbama građana i zaposlenih u službama bezbednosti. Da bi učinkovito ostvarivali svoj posao, imaju jaka ovlašćenja koja podrazumevaju pravo pristupa svim prostorijama, dokumentima i zaposlenima u službama bezbednosti. Za svoj rad su odgovorni nosiocima izvršne vlasti, a izveštaje podnose i javnosti i parlamentu, doduše u prečišćenoj formi (bez klasifikovanih podataka).

Uspostavljanje i održavanje uravnoteženog odnosa između izvršne vlasti i službi bezbednosti jeste važno, ali i jako teško, ne samo u postautoritarnim državama već i u konsolidovanim demokratijama. Preveliko mešanje izvršne vlasti u (dnevni) rad službi bezbednosti može voditi ka politizaciji obaveštajnog rada i zloupotrebama službi u uskopartijske svrhe. S druge strane, nedovoljna zainteresovanost izvršne vlasti za rad službi bezbednosti za rezultat može imati da službe same sebi određuju prioritete i zadatke, odnosno da postanu „same sebi svrha“.³⁰⁴

1.3.6.2. Unutrašnja kontrola

Službe bezbednosti su složene državne institucije koje funkcionišu po principu subordinacije, ali i po principu stroge tajnosti, kako ka spolja, tako i iznutra. To podrazumeva da su podaci i informacije o radu unutar službi dostupni po principu „treba da zna“ (engl. need-to-know basis).³⁰⁵ Ovaj princip je toliko dosledno izveden u praksi da čak i direktori službi bezbednosti nemaju uvida u sve aspekte rada organizacije koje vode. Zato u demokratskim porecima u okviru službi bezbednosti postoji unutrašnja kontrola, koja je zapravo mehanizam direktora za utvrđivanje nepravilnosti i nezakonitosti u radu zaposlenih u službi. Unutrašnja kontrola predstavlja skup propisa, pravila, procedura, alatki i zasebnih tela koji postoje u okviru službi bezbednosti, a koji treba, pre svega, da zaštite i unaprede njen integritet, tako što će sprečavati i otklanjati eventualne nezakonitosti i nepravilnosti u njenom radu. Ovi propisi i pravila počivaju na zakonskim i podzakonskim aktima, kojima su uređene unutrašnja kontrola i revizija. Propisi, potom, sadrže regule o planu integriteta, pravilu službe i etičkom kodeksu.³⁰⁶

Staranje o poštovanju ovih propisa i pravila u okviru date ustanove povereno je zasebnom telu unutrašnje kontrole i internoj reviziji. Čelnici tela unutrašnje kontrole odgovorni su za svoj rad direktoru službe bezbednosti, ali imaju mogućnost i obraćanja drugim nadzornim telima ukoliko direktor službe ne postupi po njihovim preporukama za otklanjanje nezakonitosti

³⁰³ Tako, na primer, tokom 60-ih i 70-ih godina XX veka, nadzor i kontrola izvršne vlasti Sjedinjenih Američkih Država nad bezbednosno-obaveštajnim službama bila je „anemična“. To je za posledicu imalo da su zloupotrebe bile obznanjene zahvaljujući insajderima u formi skandala, koji su imali i političke posledice. Rezultat tih skandala jeste jačanje izvršne kontrole nad službama bezbednosti formiranjem posebnih komisija i davanjem širih ovlašćenja i veće samostalnosti i nezavisnosti u radu generalnim inspektorima. Više o tome videti u: Loch K. Johnson, "Governing in the Absence of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in the United States," in *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, eds. Hans Born, Loch K. Johnson and Ian Leigh (Dulles: Potomac Books, 2005).

³⁰⁴ Više o tome videti u delu rada „(Zdrav) Odnos službi bezbednosti i nosilaca državne vlasti“.

³⁰⁵ Više o principu „treba da zna“ u službama bezbednosti videti u: Richard A. Best, *Intelligence Information: Need-to-Know Vs. Need-to-Share* (Washington, D.C: Congressional Research Service, 2011), <https://fas.org/sgp/crs/intel/R41848.pdf> (preuzeto 18. septembra 2018).

³⁰⁶ Predrag Petrović, "Mogući partneri i saradnici," u *Skupštinska kontrola i nadzor*, ured. Miroslav Hadžić (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012), 76-77; Bogoljub Milosavljević i Saša Đorđević, "Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola," u *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, ured. Predrag Petrović (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013), 90-91.

i nepravilnosti. Da bi valjano obavili svoj posao, tela unutrašnje kontrole imaju jaka ovlašćenja, koja podrazumevaju pravo pristupa svim podacima i objektima, te pravo ispitivanja i uzimanja izjava od zaposlenih i njihovo podvrgavanje bezbednosnoj proveri, zatim poligrafsko testiranje, te psihofizičko testiranje pripadnika službi bezbednosti.³⁰⁷ Unutrašnja kontrola je prva brana od nezakonitog i nepravilnog postupanja službi bezbednosti. Ako dobro radi, ona štiti obraz same službe.

1.3.6.3. Parlamentarni nadzor

Za razliku od autokratskih poredaka, u savremenim demokratijama parlament ima značajnu ulogu u nadzoru službi bezbednosti. Razlog je taj što demokratije počivaju na načelu da izabrani predstavnici naroda predstavljaju vrhovnu vlast, te da nijedan sektor u državi ne treba da bude izuzet iz njihovog nadzora i kontrole. Drugo važno načelo savremene demokratije predstavlja ravnoteža moći, koja se ostvaruje uspostavljanjem „kočnica i ravnoteža“ među različitim nosiocima državne vlasti. Tako parlament zapravo (treba da) ograničava i obuzdava izvršnu vlast u sticanju monopola vlasti i (zlo)upotrebe službi bezbednosti u te svrhe.³⁰⁸

U praktičnom smislu, to najpre znači da je parlament najviši nosilac zakonodavne vlasti u zemlji, te, shodno tome, on usvaja zakone i strateška dokumenta kojima se uređuju najvažnije oblasti za rad službi bezbednosti. U zakonima i strateškim dokumentima daju se odgovori na pitanja od suštinskog značaja za ustrojstvo i funkcionisanje službi bezbednosti, poput na primer: S kojim rizicima i pretnjama se društvo suočava? Koje i čije vrednosti treba da budu zaštićene? I shodno tome, kako predupređiti rizike i pretnje, te kako zaštititi vrednosti?³⁰⁹ Zato je parlament zapravo prvo tvorac službi bezbednosti i bezbednosno-obaveštajnog sistema, a tek onda i njihov nadzornik i kontrolor.³¹⁰ Značaj zakonodavne uloge parlamenta ne umanjuje činjenica da je izvršna vlast ta koja najčešće ima zakonodavnu inicijativu, jer vladin predlog zakona može biti značajno promenjen amandmanima, ukoliko je, naravno, parlament aktivan. Uz to, predlozi zakona i podnošenje amandmana na njih prati javna diskusija u parlamentu, koja, po pravilu, privlači veliku pažnju medija i javnosti, kada su u pitanju službe bezbednosti.

U središtu moći parlamenta jeste pravo da odlučuje svake godine o jednom od najvažnijih pravnih akata u svakoj državi, o zakonu o budžetu. Najpre, parlament odlučuje o tome kako će izgledati budžet službi bezbednosti, odnosno koje će sve stavke u budžetu namenjene službama bezbednosti biti prikazane u zakonu o budžetu. Uobičajeno je za demokratske poretke da budžeti službi sadrže manje stavki u odnosu na druge državne institucije, radi poštovanja principa tajnosti rada službi,³¹¹ ali je protivno demokratskim standardima da bude prikazan samo ukupan iznos sredstava namenjenih za službe bezbednosti.³¹² Prikaz osnovnih kategorija budžeta službi bezbednosti predstavlja preduslov da

³⁰⁷ Više o mehanizmima nadzora i kontrole izvršne vlasti, uključujući i generalne inspektore i unutrašnju kontrolu, u sektoru bezbednosti videti u: Predrag Petrović, "Nadzorna i kontrolna uloga izvršne vlasti u sektoru bezbednosti," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadzic i Sonja Stojanović Gajić (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013), 297-298.

³⁰⁸ Philipp Fluri and Hans Born, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2003), 16.

³⁰⁹ Ibid., 26.

³¹⁰ Miroslav Hadžić, ured., *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti* (Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012), 60.

³¹¹ Uobičajeno je, na primer, da budu prikazani iznosi za plate, socijalne izdatke, kazne i penali po rešenju sudova, za mašine i opreme.

³¹² Laurie Nathan, "Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy," In *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, eds. Hans Born and Aidan Wills (Geneva: Geneva Center for Control of Armed Forces, 2012), 58-59; Born, Hans. "Learning from Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector." In *Sourcebook on*

parlament može da kvalitetno raspravlja o zakonu o budžetu.³¹³ Na primer, povećanje u pojedinačnim budžetskim stavkama (npr. povećanje za plate ili opremu) može ukazati na promene u bezbednosno-obaveštajnoj politici vlade, što je dobra prilika za članove parlamenta da zahtevaju od izvršne vlasti da im obrazloži ove promene. Ukoliko te promene nisu dobro obrazložene, odnosno utemeljene u strateškim dokumentima i bezbednosno-obaveštajnoj politici, kao i u realnim potrebama, parlament onda može da poziva na odgovornost izvršnu vlast.³¹⁴

Ništa manje nije važna uloga parlamenta u usvajanju za bezbednost države i građana najvažnijeg strateškog dokumenta – strategije nacionalne bezbednosti, kao i drugih važnih strateških akata (odbrane, borbe protiv terorizma, organizovanog kriminala, sprečavanje pranja novca i sl. Ovim dokumentom demokratski poreci određuju koji su to najvažniji izazovi, rizici i pretnje koji ugrožavaju bezbednost građana i države, najčešće u periodu od pet godina, kao i glavni načini i sredstva na koje će oni biti predupređeni, a bezbednost kao javno dobro zaštićeno. Stoga je strategija nacionalne bezbednosti osnov na kome treba da počiva i bezbednosno-obaveštajna politika vlade, a samim tim i prioriteta rada službi bezbednosti.³¹⁵ Zato je jasna i dobro napisana strategija³¹⁶ polazni osnov za vrednovanje politike vlade u bezbednosno-obaveštajnoj oblasti.

Kako je parlament sastavljen od velikog broja poslanika, od kojih nisu svi podjednako zainteresovani za sve teme, niti imaju dovoljno znanja da ih kvalitetno prate, sastavni deo parlamenta jesu odbori sačinjeni od manjeg broja poslanika koji su zaduženi za jednu ili dve oblasti. Manji sastav i fokusiranost na užu oblast omogućava im da kontinuirano i detaljnije nadziru politike i aktivnosti koje se odnose na službe bezbednosti.³¹⁷ Ne postoji parlament u demokratskim porecima koji nema odbor nadležan za nadzor službi bezbednosti. Pored toga, u nekim državama postoje posebni odbori koji nadziru primenu posebnih mera tajnog prikupljanja podataka, a razlog je taj što je reč o veoma specifičnom i osetljivom aspektu rada službi bezbednosti, ali i o horizontalnom problemu, jer posebne mere primenjuju i drugi bezbednosni akteri (policija, carina itd.).³¹⁸ Važno je i da članovi odbora poznaju osnovne principe rada službi bezbednosti, da su zainteresovani za nadzor nad njima, ali i da su osobe od visokog integriteta.³¹⁹

Da bi odbor mogao da učinkovito nadzire službe bezbednosti, on mora da ima širok ali precizno definisan mandat, kao i jaka ovlašćenja. Tako, odbor treba da ima pravo da razmatra i predloge zakona i drugih propisa koji se odnose na službe, te pokreće inicijative za promenu tih

Security Sector Reform, eds. Philipp Fluri and Miroslav Hadžić (Geneva/Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004), 139.

³¹³ Born, and Mesevage, "Introducing Intelligence Oversight", 15.

³¹⁴ Laurie Nathan, "Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy," In *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, eds. Hans Born and Aidan Wills (Geneva: Geneva Center for Control of Armed Forces, 2012), 56.

³¹⁵ Jelena Unijat, *Piramida pravnih i političkih dokumenata u sektoru bezbednosti* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008), 1-2.

³¹⁶ Dobre strategije bezbednosti jesu one koje jasno određuju bezbednosne pretnje, te ih rangiraju po važnosti. Loše strategije su bezobalne, jer sadrže široku listu pretnji koje nisu rangirane po značaju, što je podložno različitim i širokim, kao i kreativnim tumačenjima političara i službi bezbednosti. Više o procesu formulisanja politike nacionalne bezbednosti videti u: Geneva Centre for Security Sector Governance and International Security Sector Advisory Team, *National Security and Justice Sector Reform Guidance: Issat Methodology and Guidance Series* (Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance and International Security Sector Advisory Team, 2018).

³¹⁷ Razdvajanje Odbora za odbranu i bezbednost na Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti, te umanjeni broj članova OKSB-a (devet članova i devet zamenika) znatno je unapredio rad OKSB-a. Katarina Đokić and Vladimir Erceg, *Parliamentary Oversight and Integrity Building in Security Institutions* (Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2014), 7.

³¹⁸ Uporedni tabelarni prikaz odbora u sedam država videti u: Hans Born i Jan Li, *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji način nadzora obaveštajnih službi* (Oslo: Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama i Centar za ljudska prava Univerziteta u Daramu, 2005), 78.

³¹⁹ Više o tome videti u delu rada „Profesionalizacija“.

zakona i propisa, razmatra i usvaja izveštaje službi bezbednosti, nadzore zakonitosti rada službi bezbednosti, trošenje budžeta, te primene posebnih mera, nadzire usklađenost rada službi sa strategijom nacionalne bezbednosti i bezbednosno-obaveštajnom politikom, nadzire političku i ideološku neutralnost, utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi, izveštava parlament o nalazima i svom radu. Veoma važna nadležnost odbora jeste davanje mišljenja ili čak i prethodno intervjuisanje kandidata za direktore službi bezbednosti, na šta se zakonom obavezuje izvršna vlast (vlada, ministar odbrane) da će učini pre imenovanja čelnih ljudi službi. Kako tvrdi jedan bivši zaposleni u službi bezbednosti Srbije „koliko god ovo delovalo značajno na prvi pogled, vlastima ipak nije svejedno koga će u tim okolnostima da postave za direktora, jer on treba da izađe pred taj odbor i da odgovara na pitanja. A tu je i faktor javnosti, odnosno mogućnost da će detalji o kandidatima iz razgovora izaći u javnost, ukoliko je sednica zatvorena. To sve uozbiljuje proces, i povećava šanse da na čelo službe dođe kredibilna ličnost.“³²⁰

Odbor treba da ima i dobra ovlašćenja, što kao minimum podrazumeva da ima pravo da:

- traži vanredne izveštaje od direktora službi bezbednosti,
- pozove na sednicu odbora direktora službe, na koju je on obavezan da se odazove,
- ima pristup prostorijama službe, mogućnost uvida u dokumentaciju, podatke i informacije o radu službe, a direktori službi su dužni da članovima odbora to omoguće i da odgovore na sva njihova pitanja u vezi s radom službe.³²¹

Kako vršenje ovih poslova i ovlašćenja zahteva pristup tajnim podacima, neophodno je da članovi odbora prođu bezbednosnu proveru i potpišu izjavu o obavezi čuvanja tajnih podataka. Postoje, međutim, i države u kojima se smatra neprimerenim bezbednosno proveravanje članova odbora, jer je veliki paradoks da oni koje treba kontrolisati (službe bezbednosti) prethodno bezbednosno provere one koji će ih kontrolisati (članovi odbora).³²² Pored toga, u državama gde su bezbednosne provere slabo uređene one mogu biti izvor zloupotreba i istinski instrument pritiska na pojedince, u našem slučaju na (buduće) članove odbora. Prema rečima Saše Jankovića, bivšeg Zaštitnika građana „bezbednosne provere toliko duboko zadiru u privatnost građana i njihove neposredne okoline, da je apsolutno neophodno detaljno urediti način na koji se vrše i uspostaviti pravne lekove protiv mogućih zloupotreba.“³²³ Dodatni argument protiv bezbednosnih provera jeste to što članovi odbora uživaju narodni legitimitet koji su stekli na izborima, pa samim tim nema ni potrebe za bezbednosnim proverama. Jer, zašto, na primer, bezbednosnu proveru ne prolaze ministri unutrašnjih poslova i odbrane, predsednik vlade i države, a u mnogim državama čak ni direktori službi bezbednosti nisu podvrgnuti prethodnim bezbednosnim proverama? Svi oni imaju pravo pristupa klasifikovanim podacima.

Iako ova argumentacija zvuči razumno, iskustvo rada ovih odbora u većini demokratskih država pokazalo je da je ipak bolje da članovi odbora prethodno prođu bezbednosnu proveru, jer to predstavlja preduslov za sticanje poverenja između službi bezbednosti i članova odbora, čime se olakšava nadzor.³²⁴ Kako tvrdi zaposleni u stručnoj službi Narodne skupštine „bezbednosne provere mogu uticati na to da partije dobro prethodno razmisle koga će imenovati za člana u

³²⁰ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u službi bezbednosti Srbije br. 2, vođen 17. aprila 2018. godine.

³²¹ Više o ovlašćenjima parlamentarnih odbora nadležnih za nadzor službi bezbednosti videti u: Aidan Wills, and Mathias Vermeulen. *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (Brussels: European Parliament, 2011), 84-146.

³²² Više o bezbednosnim proverama članova parlamentarnih tela za nadzor službi bezbednosti videti u: Born i Li, *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji način nadzora obaveštajnih službi*, 88–90.

³²³ Vuk Jeremić, "Neophodan zakon o bezbednosnim proverama," *Danas*, 31. avgust 2014, <https://www.danas.rs/drustvo/neophodan-zakon-o-bezbednosnim-proverama/> (pristupljeno 12. april 2018).

³²⁴ Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, 41.

odboru, ukoliko im je stvarno stalo do nadzora službi, naravno.“³²⁵ Ovde se valja podsetiti da je tajnost glavni princip rada službi bezbednosti, te da je, ukoliko službe žele neku informaciju da sakriju, malo verovatno da će članovi odbora do nje doći oslanjanjem na formalna ovlašćenja. U cilju izbegavanja ovog svojevrsnog sukoba interesa, pojedine države su formirale i posebne agencije, čiji je jedini zadatak vršenje bezbednosnih provera,³²⁶ ili su pak taj posao poverile ministarstvu unutrašnjih poslova.

Međutim, čak i u demokratskim državama, u kojima članovi odbora prolaze bezbednosnu proveru, standard je da parlamentarni odbori ipak imaju određena ograničenja u nadzoru nad radom službi bezbednosti,³²⁷ koja se odnose na pristup najosetljivijim i važnim aspektima i elementima rada službi bezbednosti. Tako članovima odbora nije dozvoljen uvid u:

- tekuće operacije službi bezbednosti,
- identitete sadašnjih i bivših saradnika službe, kao i pripadnika službe s prikrivenim identitetom,
- metode pribavljanja bezbednosno-obaveštajnih podataka,
- načine primene posebnih postupaka i mera,
- podatke i informacije koje su dobijene razmenom sa stranim službama i međunarodnim organizacijama.³²⁸

Uobičajeno je u demokratskim porecima da uvid u ove podatke imaju samo generalni inspektori i specijalizovana, stručna tela za kontrolu službi bezbednosti, od kojih parlament može tražiti sprovođenje istraga koje oni ne mogu realizuju usled navedenih ograničenja i/ili manjka ekspertize.³²⁹ Međutim, u pojedinim državama, poput SAD, propisi obavezuju izvršnu vlast da direktno obaveštava nadležne odbore o osetljivim tajnim operacijama. To znači da će članovi odbora imati opšte informacije o tim operacijama, ali i dalje neće imati uvid u najosetljivije podatke iz tih akcija.³³⁰ Na ovaj način se pravi ravnoteža između potrebe da parlament, odnosno odbor, zna koje akcije službe bezbednosti sprovode (jer one mogu imati političke posledice) i nužnosti zaštite tajnosti operacija.

Legitimitet i efikasnost rada parlamentarnog odbora za kontrolu službi bezbednosti će biti znatno ojačan ukoliko se na njegovom čelu nalazi predstavnik opozicione političke partije.³³¹ Razlog valja tražiti u činjenici da su opozicioni političari više zainteresovani za nadzor i kontrolu rada izvršne vlasti od članova vladajuće partije. To za posledicu ima da uloga

³²⁵ Intervju autora rada sa zaposlenim u Narodnoj skupštini Republike Srbije, vođen 12. maja 2017. godine.

³²⁶ Među prvim državama koje su osnovale posebno telo sa zadatkom obavljanja bezbednosnih provera bila je Australija, koja je 2010. godine ustanovila The Australian Government Security Vetting Agency. Velika Britanija je pratila primer Australije, te je 2011. godine ujednačila procedure i centralizovala bezbednosne provere za MI5, M6 i GCHQ. Pored objektivnosti, važan razlog centralizacije bezbednosnih provera jeste i ekonomičnost. Naime, procena je da trošak za najjednostavniju bezbednosnu proveru za rad u državnoj službi u Velikoj Britaniji iznosi oko 80 funti, dok za one složenije provere trošak može dostići čak i 3.000 funti. Australija je procenila da je na godišnjem nivou uštedela 5,3 miliona australijskih dolara. Predrag Petrović, *Velika Britanija centralizuje bezbednosne provere* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2011), http://www.bezbednost.org/upload/document/petrovic_2011_velika_britanija_centralizuje_bezbed.pdf (preuzeto 8. septembra 2018).

³²⁷ Usporedni prikaz nadležnosti, ovlašćenja i resursa s kojim raspolažu parlamentarni odbori u Australiji, Kanadi, na Novom Zelandu, u Sjedinjenim Američkim Državama i Ujedinjenom Kraljevstvu videti u: Cat Barker, *Oversight of Intelligence Agencies: A Comparison of the 'Five Eyes' Nations* (Wellington: Parliamentary Library Research Paper, New Zealand Parliament, 2017).

³²⁸ Nathan, "Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy", 53.

³²⁹ Tako, na primer, parlamentarni odbori mogu tražiti od državnih institucija nadležnih za reviziju finansija da sprovedu kontrolu utroška sredstava službi bezbednosti.

³³⁰ Born and Leigh, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, 12.

³³¹ Born i Li, *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji način nadzora obaveštajnih službi*, 85.

odbora nije svedena na razmatranje i odobravanje izveštaja, već da odbori imaju proaktivnu ulogu u nadzoru službi bezbednosti.

S obzirom na to da je veliki broj oblasti koje članovi parlamenta pokrivaju, uobičajeno je da su oni istovremeno članovi dva, a nekad i više odbora. Pored toga, oni imaju još čitav niz političkih i nepolitičkih obaveza, što im sve znatno otežava da uđu dublje u svaku temu pojedinačno. Nasuprot tome, izvršnoj vlasti su na raspolaganju profesionalci iz službi bezbednosti, koji iz službi bezbednosti neće otići nakon sledećih izbora. Ovo stavlja članove odbora za kontrolu službi bezbednosti u neravnopravan položaj u odnosu na izvršnu vlast i službe bezbednosti.³³² Ovaj nedostatak konsolidovane demokratije nadomešćuje se tako što parlamentarne partije nastoje da ne menjaju članove odbora u narednom skupštinskom sazivu. A možda još i važnije, u parlamentima se uspostavljaju jake stručne službe čiji članovi pokrivaju pojedine teme po dubini (npr. bezbednost).³³³ One imaju zadatak da stručno pripreme članove odbora za svaku sednicu, te da prate trendove i dešavanja u oblastima koje pokrivaju. Upravo su članovi stručnih službi ti koji ne propuštaju nijedan stručni seminar, obuku i konferenciju, za razliku od (prezauzetih) poslanika članova odbora. Na taj način, stručna služba obezbeđuje kontinuitet u radu odbora za nadzor službi bezbednosti, jer su prenosioi institucionalne memorije i znanja na nove članove odbora.³³⁴ Otud je uloga stručnih službi odbora ključna za uspešan nadzor nad službama bezbednosti u savremenim predstavničkim demokratijama.³³⁵

Treba naglasiti da poslanicima (ne samo članovima odbora) na raspolaganju (treba da) stoje brojni i različiti postupci i metode koje oni (mogu da) koriste u parlamentu kako bi javno pozivali na odgovornost nosioce izvršne vlasti i direktore službi bezbednosti. Među važnijima su poslanička pitanja,³³⁶ koja se javno postavljaju predstavnicima izvršne vlasti jedanput mesečno. Osim toga, radi sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima, parlament ima pravo da formira privremena radna tela – anketne odbore i komisije, kao i da organizuje javna slušanja. Slično tome, odbor može da obrazuje pododbor ili formira radnu grupu.³³⁷ Anketni odbori i komisije su posebno pogodni za rasvetljavanje konkretne, aktuelne teme. Njihovo formiranje je najčešće podstaknuto nekim skandalom, odnosno (vanrednim) problemom koji je iskrsao u radu službi bezbednosti. Prednost ovih tela jeste što u njihovom radu mogu učestvovati i stručnjaci koji nisu poslanici u parlamentu, ali svojim znanjem i iskustvom mogu doprineti valjanom izvođenju zaključaka. Valja imati na umu da anketni odbori i komisije nisu ovlašćeni da sprovedu sudske i druge istražne radnje (pretresanje prostorija, saslušanje svedoka itd.), već im je glavna uloga da od državnih organa traže podatke i obaveštenja, te da od pojedinaca uzimaju izjave, a od stručnjaka mišljenja kako bi što bolje rasvetlili slučaj. Za uspešan rad komisija od velike je važnosti da

³³² Hans Born, *Parliamentary Oversight of Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2003), 72.

³³³ U mnogim razvijenim demokratskim državama svaka parlamentarna stranka takođe ima stručnjake za pojedine oblasti, bilo da su organizovani u pojedinačne odbore ili samostalno, koji pomažu članovima parlamenta u obavljanju poslova. Na primer, članovi Odbora Nemačkog Bundestaga mogu da angažuju svoje pomoćnike kao stalnu stručnu pomoć, ali oni prethodno moraju da prođu bezbednosnu proveru. Wills and Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, 100-101.

³³⁴ Naravno, to pod uslovom da se partijska većina ne odnosi prema stručnoj službi kao prostoru za zapošljavanje svog partijskog kadra, te da na taj način urušava kredibilitet i integritet službe, što za posledicu ima obesmišljavanje njenog postojanja, kao što je to sada slučaj u Srbiji.

³³⁵ Dick Toornstra and Marc Bentinck, *Parliamentary Oversight of the Security Sector* (Brussels: Office for Promotion of Parliamentary Oversight of the European Parliament, 2013).

³³⁶ Više o ulozi i značaju poslaničkih pitanja u nadzoru nad sektorom bezbednosti videti u: Vladimir Erceg, *Poslanička pitanja kao mehanizam parlamentarne kontrole sektora bezbednosti* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014).

³³⁷ Više o tome videti u: Hadžić, ured., *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti*, 67–70.

poslanici vladajućih partija i opozicije budu podjednako zastupljeni.³³⁸ Mnoge takve komisije u zapadnim demokratijama dovele su do reformi službi bezbednosti, ali i celokupnog bezbednosno-obaveštajnog sistema.³³⁹

Međutim, čak i ovako razuđene nadležnosti i ovlašćenja, kao i postupci, metode i sredstva koje parlamenti imaju na raspolaganju, daće tek ograničene rezultate u nadzoru službi bezbednosti. To zato što parlament i njegovi članovi imaju niz ograničenja i slabosti u svom radu, a posao im je veoma zahtevan – nadzor nad službama bezbednosti čije su specijalnosti tajna, skrivanje i obmana. U cilju umanjavanja svojih ograničenja i postizanja rezultata u nadzoru službi, parlament i odbori treba da blisko saraduju s drugim telima i institucijama nadležnim za nadzor i kontrolu službi bezbednosti, ali i s udruženjima građana, istraživačkim centrima i medijima.³⁴⁰ Čak i javno pružanje podrške kontrolnim aktivnostima institucija može učiniti njihov ishod pozitivnim.³⁴¹

1.3.6.4. Nezavisne državne institucije

Nezavisne državne institucije (NDI) predstavljaju novinu u pravnom i političkom poretku savremenih država, jer su demokratske države otpočele da ih ustanovljavaju krajem XX veka. Razlog za njihovom uspostavom jeste taj što su one nepristrasna, jeftina, efikasna i delotvorna alternativa postojećim nadzornim i kontrolnim mehanizmima – sudskim, zakonodavnim, izvršnim i internim.³⁴² Njihov broj i značaj u funkcionisanju političkih sistema savremenih demokratskih država toliko je narastao da ih mnogi politikolozi i pravници skupno nazivaju četvrta grana državne vlasti.³⁴³ Uzimajući u obzir činjenicu da postoje brojne NDI, nisu sve važne za nadzor nad radom službi bezbednosti, već su, pre svega, važne one čiji su glavni zadaci da nadziru i kontrolišu pravilnost i zakonitost rada državne uprave i zaštite ljudskih prava, primenu prava na slobodan pristup informacijama, omoguće zaštitu podataka o ličnosti, kao i institucije za kontrolu utroška državnih finansija.

Važna odrednica NDI jeste nezavisnost u radu, koja se postiže na nekoliko načina. Najpre, postojanje NDI i njihova nezavisnost garantovani su ustavnim odredbama. Drugo, nadležnosti, ovlašćenja i metode rada NDI propisani su zakonima, a ne podzakonskim aktima. Treće, čelne ljude ovih institucija bira parlament, kvalifikovanom većinom, na mandatni period koji je duži od trajanja mandata parlamenta. Institucionalno posmatrano, NDI ne pripadaju

³³⁸ Gorana Odanović, "Postupci, metode i sredstva," u *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti*, ured. Miroslav Hadžić (Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012).

³³⁹ Na primer, nakon terorističkog napada na zgrade Svetskog trgovinskog centra i Pentagona u Americi, 11. 9. 2001. godine, formirana je 9-11 Komisija, koja je nakon tri godine rada sačinila izveštaj s preporukama za unapređenje obaveštajne zajednice SAD. Stranica Komisije je dostupna na: <https://www.9-11commission.gov/> (pristupljeno 26. januara 2019). O ulozi parlamentarnih komisija i anketnih odbora u reformi službi bezbednosti u SAD od Drugog svetskog rata, pa sve do terorističkog napada na Kule bliznakinje videti u: John D. Bansemer, "Reforming Intelligence: A 50-Year Effort," in *Intelligence Reform: A Question of Balance*, ed. John D. Bansemer (Montgomery: Air University Press, 2006).

³⁴⁰ Petrović, "Mogući partneri i saradnici," 75–86.

³⁴¹ U Srbiji su svakako najpoznatiji primeri Zaštitnik građana i Poverenik, koji su imali značajnu podršku civilnog društva, istraživačkih institucija i medija tokom realizacije svojih aktivnosti. Na primer, Zakon o tajnosti podataka, koji je na kraju usvojen, nije sadržavao manjkavosti na koje su združeno ukazivali navedeni akteri.

³⁴² Katja Heede, *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level* (Deventer: Kluwer Law International, 2000).

³⁴³ Videti na primer: Slaviša Orlović, "Nezavisna tela: četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti," u *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, ured. Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković (Beograd: Fondacija Konrad Adenauer i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, 2010); i Chris Field, "The Fourth Branch of Government: The Evolution of Integrity Agencies and Enhanced Government Accountability" (paper presented at the AIAL National Administrative Law Forum, Adelaide, Australia, 19-20 July 2012).

nijednoj od tri grane državne vlasti – zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj, te se zbog toga, kao što smo već kazali, one često skupno nazivaju četvrta grana državne vlasti.³⁴⁴

Pored nezavisnosti u radu, da bi valjano obavljale poslove iz svoje nadležnosti, nezavisne državne institucije treba da imaju jaka ovlašćenja. To znači da ona moraju da imaju pravo:

- pristupa svim podacima, pa čak i onim sa oznakom (najvišeg) stepena tajnosti,
- da ostvare uvid u prostorije,
- da obave razgovore sa svim osobama koje su relevantne za predmet nadzora,
- da istrage pokreću na osnovu pritužbi, ali i na osnovu sopstvenih saznanja, odnosno samoinicijativno (*ex officio*) i
- da javno objavljuju izveštaje o realizovanim kontrolama.³⁴⁵

Ovo zahteva da čelni ljudi ovih institucija, kao i zaposleni koji neposredno vrše kontrolu i nadzor službi bezbednosti, prođu adekvatnu bezbednosnu proveru. Prolaskom bezbednosne provere razbija se nepoverenje radnika službi bezbednosti prema zaposlenima u nezavisnim državnim institucijama.

Velika prednost nezavisnih državnih institucija u odnosu na druge mehanizme demokratskog nadzora ogleda se u njihovoj specijalizaciji.³⁴⁶ Na primer, državni revizor je specijalizovan za praćenje pravilnosti i zakonitosti utroška sredstava,³⁴⁷ dok je zaštitnik građana nadležan za pravilnost i zakonitost rada državne uprave i zaštitu ljudskih prava. Specijalizacija i nezavisnost u radu, kao i ostala prethodno opisana obeležja, garantuju da će nadzor i kontrola nad službama bezbednosti biti profesionalni. Naravno, da bi NDI obavljale valjano svoj posao, moraju imati adekvatne resurse, odnosno posedovati prostorije, opremu, dovoljan broj zaposlenih odgovarajućeg obrazovnog nivoa, kao i budžete za realizaciju svojih aktivnosti.³⁴⁸ Na kraju, ne manje značajan faktor uspešnosti rada NDI jeste da čelni ljudi ovih institucija budu uvereni da su nadzor i kontrola službi bezbednosti neophodni za funkcionisanje demokratskog poretka. Bez toga, NDI će biti „tigrovi bez zuba“.

1.3.6.5. Sudska kontrola

Sudska kontrola rada službi bezbednosti zasniva se, pre svega, na kontroli zakonitosti mera tajnog prikupljanja podataka, odnosno ostvaruje se tako što je službama bezbednosti neophodno da dobiju pismenu sudsku saglasnost za zakonsku upotrebu ovih mera, tzv. *ex ante*, odnosno prethodna kontrola. Pored ovog formalnog kriterijuma, sudovi treba da kontrolišu i da li su u predlozima za primenu posebnih mera ispunjeni suštinski uslovi, odnosno da li su

³⁴⁴ Čedomir Čupić, "Značaj nezavisnih državnih organa za institucionalni poredak: primer Švedske i Srbije," u *Institucionalne reforme, ekonomski razvoj i proces pridruživanja Evropskoj uniji*, ured. Aleksandra Prašćević i Predrag Bjelić (Beograd: Naučno društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, 2013); Luka Glušac, *Strengthening Ombudspersons in Central and Eastern Europe* (Berlin: The German Marshal Fund of the United States, 2020), 12.

³⁴⁵ Nathan, "Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy", 60-62. Međunarodni standardi za institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava, poput na primer ombudsmana, određeni su u Pariskim principima koje je usvojila Generalna skupština UN-a 1993. godine. Iako oni nisu pravno obavezujući, Principi su dobili veliki politički značaj tako da mnogi autori smatraju da su oni „međunarodni ustav“ u ovoj oblasti. Više o tome videti u: Luka Glušac, "National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services," *Journal of Human Rights Practice* 10, no. 1 (February 2018), <https://doi.org/10.1093/jhuman/huy002>.

³⁴⁶ Ibid., 62.

³⁴⁷ Born i Li, *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji način nadzora obaveštajnih službi*, 113.

³⁴⁸ Ibid.

ispoštovani principi nužnosti i srazmernosti.³⁴⁹ Sudovi su nadležni da u upravnom sporu odlučuju o zakonitosti upravnih akata, o eventualnoj krivičnoj odgovornosti pripadnika službi, kao i o naknadi štete koju one nanesu građanima.³⁵⁰

Sudske odluke u konkretnim predmetima u anglosaksonskom pravnom sistemu, ali i na nivou EU, predstavljaju izvor standarda i pravila u oblasti zaštite ljudskih prava u odnosu na službe bezbednosti.³⁵¹ Tako je, na primer, niz presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetima u kojima su bile uključene službe bezbednosti doprineo konkretizaciji (opštih) principa Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava, koji se koriste kao standardi u ovoj oblasti u EU, ali i šire, u drugim demokratskim porecima.³⁵²

Takođe, velika je uloga ustavnog suda u zaštiti i proceni usklađenosti propisa koji se odnose na službe bezbednosti. Ocena ustavnog suda da neka odredba zakona o službama bezbednosti nije u skladu sa ustavom zahteva njegovu izmenu u rokovima koje sud naloži. Odluke ustavnog suda takođe postavljaju standarde u ovim oblastima, te za posledicu imaju da se i drugi zakoni koji regulišu istu oblast promene i usklade sa ustavom. Ništa manje nije važna uloga sudija u stručnim telima za nadzor i kontrolu, jer su sudije koje imaju iskustvo u odobravanju posebnih mera i zaštiti ljudskih prava neizostavni članovi tih tela.³⁵³

Naravno, da bi sudska kontrola funkcionisala u praksi, od velike je važnosti da se obezbede garantije protiv političkog uticaja na rad pravosudnih organa. Naime, u autoritarnim društvima, sudovi su imali nadležnosti da kontrolišu aktere sektora bezbednosti (osim za primenu posebnih mera), ali to gotovo nikada nisu činili, jer su praktično bili podvrgnuti političko-ideološkoj kontroli vladajuće partije. Zadatak novih demokratija jeste da obezbede nezavisnost i samostalnost sudova, pre svega kroz ustavne i zakonske garantije, načinom organizacije i upravljanja sudovima, te postupkom izbora sudija koji će sprečiti politički uticaj na izbor sudija. Jedino kada su sudovi nezavisni i samostalni, oni mogu delotvorno nadzirati i kontrolisati rad službi bezbednosti. U suprotnom, ukoliko izvršna vlast ima formalnih ili faktičkih mogućnosti uticaja na rad sudova (npr. postavljenjem na ključne pozicije u pravosuđu od značaja za rad službi bezbednosti sebi odanih ljudi), oni će biti puko sredstvo zaštite i legalizacije nepravilnog, a često i nezakonitog rada službi bezbednosti.

1.3.6.6. Stručni nadzor i kontrola

Veliki broj demokratskih država formirao je i posebna tela za nadzor i kontrolu sačinjena od stručnjaka za službe bezbednosti.³⁵⁴ Razlog za formiranje tih tela jeste u tome što se nastoji da se obezbedi kontinuirana, nepristrasna, detaljna i stručna kontrola nad službama bezbednosti, i na taj način nadomestiti, odnosno dopuniti rad drugih nadzornih i kontrolnih institucija.³⁵⁵ Ovi kriterijumi se obezbeđuju tako što su ta tela sastavljena od stručnjaka iz različitih oblasti važnih za uspešan nadzor službi bezbednosti – pravnika, politikologa, IT stručnjaka i sl. Mandat ovih tela jeste ocena zakonitosti rada službi bezbednosti, ali i njihove

³⁴⁹ Više o sudskoj kontroli primene posebnih mera tajnog prikupljanja podataka videti u: Petrović, *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka*, 39–50.

³⁵⁰ Milosavljević i Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne službe", 245.

³⁵¹ Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, 33.

³⁵² Neke od najvažnijih presuda Evropskog suda za ljudska prava iz kojih su izdvojena pravila jesu: Klass i drugi protiv Z. Nemačke (1978), Sunday Times protiv V. Britanije (1979), Malone protiv V. Britanije (1984), Olson protiv Švedske (1988), Hewit i Hartman protiv V. Britanije (1988), Krusling protiv Francuske (1990), Huvig protiv Francuske (1990), Teixeira de Castro protiv Portugalije (1998), Amann protiv Švajcarske (2000) i Vetter protiv Francuske (2005). Navedeno prema: Milosavljević, "Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi", 69.

³⁵³ Toornstra and Bentinck, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, 17.

³⁵⁴ To su, na primer: Holandija, Belgija i Kanada.

³⁵⁵ Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, 34-37.

efikasnosti i učinkovitosti, a neretko uključuje i procenu zakonitosti i pravilnosti utroška sredstava službi. Kao i nezavisne državne institucije, članovi tela za stručni nadzor imaju pravo pristupa svim podacima i prostorijama, te su ovlašćeni da razgovaraju sa zaposlenima u službama bezbednosti. Naravno, da bi to ostvarili, prethodno je neophodno da prođu bezbednosnu proveru. Nakon obavljene kontrole sačinjavaju dva izveštaja, jedan za čelne ljude službi bezbednosti i nosioce izvršne vlasti koji sadrži i tajne podatke i drugi očišćen od poverljivih podataka namenjen široj javnosti. Na taj način se balansira između zahteva tajnosti rada službi i prava javnosti da bude obaveštena o radu službi bezbednosti. Izbor članova tela za stručni nadzor i kontrolu sličan je kao i kod nezavisnih državnih institucija. U cilju pružanja administrativne i stručne podrške u radu članovima ovog tela formiraju se sekretarijati.³⁵⁶

1.3.6.7. Javni nadzor

Pored principa vladavine prava, podele vlasti, kao i mehanizma „kočnica i ravnoteža“, savremene demokratije su nezamislive bez transparentnosti, odnosno prava javnosti da bude informisana i da traži informacije o bezbednosnim politikama i temama.³⁵⁷ Navedeno građanima omogućava da individualno, ali i udruženi s drugima, (javno) raspravljaju o bezbednosnim temama i da na osnovu toga pozivaju na odgovornost svoje političke predstavnike, te da na kraju (ne) glasaju za njih na izborima.³⁵⁸ Stoga, bez javnog nadzora nema ni demokratije. Javni nadzor se zapravo zasniva na nizu temeljnih ljudskih prava koje su garantovane međunarodnim konvencijama, ustavom, a dalje razrađene zakonima. To su, pre svega, pravo na obaveštenost, sloboda mišljenja i izražavanja, sloboda udruživanja i sloboda medija, te pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja. Poslednje pravo ima ogroman značaj za istraživače, univerzitete, organizacije civilnog društva i medije, jer im omogućava da traže i dobiju informacije koje se odnose na rad državnih institucija, uključujući tu i one iz sektora bezbednosti.³⁵⁹

Ovde je važno da zakon koji uređuje ostvarenje ovog prava u praksi garantuje da građani imaju pravo da pitaju državne institucije bilo koje pitanje, pa čak i ono iz domena nacionalne bezbednosti. Štaviše, standard je da bezbednosne institucije ne mogu čitave klase dokumenata koji nastaju u njihovom radu proglasiti po automatizmu tajnim, već za svaki dokument moraju proceniti da li sadrži podatke čije bi objavljivanje moglo da nanese štetu bezbednosti države i građana. Takođe, posebna institucija koja se stara o primeni prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja treba da ima pravo da skine oznaku tajnosti s dokumenta ili samo s nekog njegovog dela ukoliko proceni da interes javnosti da sazna taj podatak preteže u odnosu na interes tajnosti.

1.3.6.8. Profesionalizacija

Ustanovljavanje službi bezbednosti na principima vladavine prava, podele vlasti, te demokratske civilne kontrole i nadzora jeste nužan, ali ne i dovoljan uslov za njihovu reformu i

³⁵⁶ Više o stručnom nadzoru nad službama bezbednosti i odnosu tih tela prema parlamentarnim odborima u državama EU videti u: Wills and Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, 84-145.

³⁵⁷ Geneva Centre for Security Sector Governance, *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*, 56.

³⁵⁸ Atanasović, *Javni nadzor politike bezbednosti*, 3.

³⁵⁹ Više o tome videti u: Marina Caparini, Philipp Fluri, and Ferenc Molnár, eds. *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Munster: LIT Verlag Münster, 2006).

stavljanje pod stvarni, delatni nadzor i kontrolu demokratski izabраних власти, kao i javnosti. Razlog je taj što je najvažniji princip rada službi bezbednosti tajnost ka spolja, ali i ka unutra, te čak ni čelni ljudi službi nemaju sve informacije o operacijama i aktivnostima koje izvodi služba.³⁶⁰ Pored toga, službe bezbednosti i u demokratskim porecima teže ka radu u neformalnosti, između pravnih normi i na ivici zakona, a neretko zakone tumače kako to njima odgovara. Zato formalni mehanizmi nadzora i kontrole nad radom službi bezbednosti imaju ograničeni domet, a neformalni mehanizmi, norme i vrednosti imaju veliku važnost u prevazilaženju ovih nedostataka.³⁶¹

I rano iskustvo prvog zaštitnika građana u Republici Srbiji, Saše Jankovića, sa službama bezbednosti veoma je ilustrativan za rečeno. Kako se Janković seća u jednom intervjuu „(p)rvu put sam pokušao da pomognem reformi službi tako što sam kao mlad stručnjak u Misiji OEBS-a napisao akademski elaborat o tome na koji način treba demokratizovati rad BIA. Vrh tadašnje službe saopštio mi je da su ga prihvatili i da primenjuju praktično sve što sam napisao, da bih kasnije shvatio da su samo naučili šta treba da pričaju na sastancima sa spoljnim svetom, a da rade sve po starom.“³⁶²

Da se ne bi dešavale ovakve stvari, od velike važnosti je profesionalizacija kako zaposlenih u službama bezbednosti, posebno njihovih rukovodilaca, tako i članova tela za nadzor i kontrolu službi.³⁶³ To konkretno znači da pripadnici službi bezbednosti prihvate da je sastavni deo njihove profesije ne samo odbrana države, tradicionalno shvaćene kao moć i vlast, ili u gorem slučaju, kao pojedinac ili grupa na vlasti, već i odbrana demokratskih institucija i vrednosti.³⁶⁴ Ovi akteri zapravo treba da prihvate da demokratske norme i mehanizmi ne urušavaju efikasnost i učinkovitost službi bezbednosti, te da je omogućavanje instancama izvan službi da nadziru i kontrolišu njihov rad u interesu samih službi.³⁶⁵ Iskustva demokratskih poredaka pokazala su da spoljne instance nadzora i kontrole mogu da uoče bitne nedostatke u radu službi bezbednosti koje to njihovi zaposleni ne mogu. Prihvatanje demokratskih pravila igre su u interesu i zaštiti integriteta samih službi bezbednosti, jer otežavaju mogućnost njihove zloupotrebe od strane izvršne vlasti. A ukoliko i dođe do pokušaja zloupotrebe, postoje mehanizmi i norme koji omogućavaju zaposlenima službi bezbednosti, a pre svega njihovim rukovodiocima, da kažu NE nelegalnim zahtevima nosilaca izvršne vlasti.

S druge strane, institucije demokratske kontrole i upravljanja moraju da pokažu da dobro poznaju kako svoje nadležnosti i ovlašćenja, tako i službi bezbednosti, te da uvažavaju glavne principe rada službi, a posebno načelo tajnosti. Ukoliko zaposleni u nadzornim telima pokažu nezainteresovanost ili neznanje, to će stvoriti odbojnost kod pripadnika službi bezbednosti prema njima. Ili, još gore, ukoliko pokažu da na neodgovoran način koriste svoje nadležnosti i ovlašćenja, a posebno pravo pristupa tajnim podacima, te se dogodi da neka tajna informacija dospe do javnosti, to će kreirati teško premostivi zid između kontrolnih institucija i službi bezbednosti. Jer, suština rada službi jesu rad u tajnosti i zaštita tajnosti operacija, a prikrivanje

³⁶⁰ Ferenc Katrein, "Obaveštajci treba da kažu ne bespravnim zahtevima političara", intervjuisao Predrag Petrović, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 28. septembar 2017, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/6623/Obavestajci-treba-da-kazu-NE-bespravnim-zahtevima.shtml> (pristupljeno 10. oktobra 2019.).

³⁶¹ Glenn P. Hastedt, "Controlling Intelligence: The Values of Intelligence Professionals," in *Controlling Intelligence*, ed. Glenn P. Hastedt (Abingdon: Frank Cass, 1991), 97-112.

³⁶² Saša Janković, "Pucanje režimskog kruga laži i obmana," intervjuisao Radmilo Marković, *Vreme*, br. 1440, 9. avgust 2018, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1617239> (pristupljeno 14. jula 2019).

³⁶³ Pajević, *Savremene obavještajne teorije*, 296-307.

³⁶⁴ Sažet prikaz različitih pristupa u određenju države videti u: Vukašin Pavlović, "Država i demokratija," u *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, ured. Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković (Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Centar za demokratiju, 2010).

³⁶⁵ Born i Li, *Postizanje odgovornosti u obavještajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji način nadzora obavještajnih službi*, 47.

podataka i namera deo su njihove dnevne rutine, te stoga ukoliko službe žele nešto da sakriju, teško da će bilo koja formalna ovlašćenja kontrolnih institucija to moći da spreče.³⁶⁶

Profesionalizacija je, dakle, obostrani zadatak, koji podrazumeva izgradnju i održavanje međusobnog razumevanja, koje kasnije treba da preraste u poverenje između službi bezbednosti i nadzornih institucija. Naravno, ovde treba imati na umu da neformalna pravila i institucije jesu važni za učinkovit nadzor i kontrolu službi bezbednosti, ali da je veoma značajno da se nadzorne institucije ne zblize i ne poistovete previše sa službama bezbednosti, jer će to umanjiti učinkovitost njihove kontrole. Jednostavno, kako tvrdi Teo Koricinski, član Norveškog parlamentarnog odbora, „članovi nadzornog tela će imati previše razumevanja za propuste i nezakonitosti u radu službi bezbednosti, čak i za one krupnije. Iz iskustva govorim.“³⁶⁷ Slično tome, preveliko zblizavanje rukovodilaca službi bezbednosti i nosilaca izvršne vlasti predstavlja povratak u klijentelizam, te može dovesti do zloupotrebe službi u uskopartijske ili lične svrhe. Dakle, izgradnja neformalnih odnosa između ova dva aktera jeste važna, ali treba da je u službi što boljeg i odgovornijeg obavljanja poslova službi bezbednosti i institucija demokratske kontrole, koji su određeni strateškim dokumentima i pravnim normama.³⁶⁸

Ovo međutim nije lak zadatak ni u konsolidovanim demokratijama, koje su ove odnose između službi bezbednosti i institucija demokratske kontrole i upravljanja gradile decenijama. To je još teži zadatak u postautoritarnim društvima, koja se suočavaju s nasleđem klijentskih odnosa između službi bezbednosti i izvršne vlasti, i nepostojećim ili slabim mehanizmima demokratskog nadzora i kontrole. Jedan od bitnijih načina za postizanje profesionalizacije jeste unapređenje upravljanja ljudskim resursima u službama bezbednosti, od načina zapošljavanja i kriterijuma odabira kandidata tom prilikom, do sistema nagrađivanja i napredovanja. Odabir kadra je podjednako važan i za institucije demokratskog nadzora i za institucije upravljanja, posebno kod tela koja su sastavljena od pripadnika političkih partija, poput skupštinskih odbora nadležnih za kontrolu službi bezbednosti, u kojima ne postoje jasno propisani kriterijumi (npr. stepen obrazovanja, iskustvo u određenim oblastima itsl.) njihovog izbora u članstvo tih tela. Ovde je važno da postoji svest partijskog rukovodstva o značaju izbora pravog kadra, sa znanjem, ali i s ličnim integritetom, u članstvo odbora koji kontrolišu službe bezbednosti.³⁶⁹ Kod drugih institucija demokratske kontrole važno je dosledno poštovati kriterijume za izbor njihovih članova.

Iskustvo konsolidovanih demokratija, ali i postautoritarnih poredaka pokazalo je da profesionalizaciji u velikoj meri mogu pomoći domaće i međunarodne nevladine organizacije, međunarodne organizacije i donatori, istraživački centri i obrazovne institucije, kao i mediji.³⁷⁰ Ovi akteri organizovanjem konferencija, seminara i obuka, prenošenjem iskustava i znanja iz konsolidovanih i tranzicionih demokratija, mogu značajno doprineti razbijanju barijera između predstavnika institucija demokratske kontrole i službi bezbednosti. Od posebne je važnosti da većina pripadnika službi bezbednosti završi redovne, civilne srednje škole i/ili fakultete, a ne da su isključivo školovani u izolovanim obrazovanim institucijama u okviru sektora bezbednosti.

³⁶⁶ Marina Caparini, *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants* (Abingdon: Routledge, 2016), 4–5.

³⁶⁷ Teo Koricinski član je Norveškog parlamentarnog odbora za nadzor bezbednosno-obaveštajnih službi, poznatog i kao EOS odbor (EOS Committee – The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee).

³⁶⁸ Thomas C. Bruneau and Kenneth R. Dombroski, *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies* (Monterey: Center for Civil-Military Relations, 2014).

³⁶⁹ Teo Korcinski, "Jednaka politička zastupljenost i politička neutralnost vode do profesionalnog rada nadzornog tela," intervjuisao Predrag Petrović, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 13. oktobar 2016, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6422/Jednaka-politicka-zastupljenost-i-politicka.shtml> (pristupljeno 28. avgusta 2019.).

³⁷⁰ Više o tome videti u: Marina Caparini, Philipp Fluri, and Ferenc Molnar, eds. *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies* (Munster: LIT Verlag Münster, 2006); Florina Cristiana Matei, and Thomas Bruneau, "Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress," *Democratization* 18, no. 3 (2011): 602-30.

Slično tome, potrebno je i da učestvuju u obukama, na okruglim stolovima i konferencijama na kojima je prisutan širok krug aktera izvan sektora bezbednosti.³⁷¹ Na taj način se razbija izolovanost pripadnika službi bezbednosti i doprinosi da bolje razumeju funkcionisanje savremenih demokratija i koncepata bezbednosti.³⁷² Mediji, takođe, mogu biti od velike pomoći u demistifikaciji rada službi bezbednosti, izveštavanjem o njihovom radu i povezanim bezbednosnim temama na odgovoran način bez senzacionalizma, kao i kreirajući prostor za sučeljavanje mišljenja različitih aktera o ovim temama.

Etika obaveštajnog rada³⁷³

Zbog velikih teškoća u postizanju delotvorne kontrole rada službi bezbednosti i predupređivanja svih nepravilnosti u okviru njih zakonskim, odnosno institucionalnim mehanizmima, jedan broj autora smatra da je najbolji način kontrole službi bezbednosti zapravo putem vrednosti, odnosno jačanjem integriteta³⁷⁴ službi bezbednosti, te se zalažu za jačanje etike rada službi bezbednosti. Tako je jedna grupa autora sačinjena od bivših radnika službi bezbednosti zapadnih država, stručnjaka iz oblasti etike, ali i šire javnosti, a predvođena Brajanom Snouom i Klintonom Bruksom sastavila nacrt etičkog kodeksa za radnike obaveštajne zajednice Sjedinjenih Američkih Država (SAD).³⁷⁵ Autori su pošli od saznanja da se radnici službi bezbednosti, obavljajući svoje aktivnosti, svakodnevno suočavaju s etički teškim izborima, s kojima se ne suočavaju ostali službenici državne administracije. Zbog toga, etički kodeksi koji važe za čitavu državnu administraciju ne mogu se primenjivati uspešno na službe bezbednosti, već je za njih potrebno sačiniti poseban etički kodeks.³⁷⁶

Autori smatraju da ovakav etički kodeks treba da se zasniva na nekoliko principa. Najpre, on mora biti aspirativan, pre nego preskriptivan, odnosno u njemu treba da su sadržane vrednosti ka kojima treba težiti, te ne treba da sadrži šta je dozvoljeno, a šta nije. Drugo, on ne treba da bude zakon, već vodič za donošenje teških odluka. Treće, treba da je sačinjen od kratkih i lako razumljivih, nedvosmislenih rečenica. Konačno, etički kodeks mora biti javni dokument. Poslednja karakteristika etičkog kodeksa daje mu snagu, jer omogućava da o spornim postupcima pripadnika službi bezbednosti i javnost daje sud. Ukoliko bi kodeks bio tajni dokument, onda bi o etičnosti postupanja pripadnika službi bezbednosti isključivo odlučivali njima nadređeni, i to najčešće u tajnosti.³⁷⁷

Polazeći od ovih pretpostavki, autori su izradili nacrt etičkog kodeksa koji se sastoji od 11 tačaka. Najvažniji principi od kojih je sačinjen jesu privrženost vrednostima ljudskih prava građana sadržanim u ustavu, poštovanje zakonitosti i vladavine prava, međunarodnih sporazuma

³⁷¹ Scott Firsing, "The Growing Link between Intelligence Communities and Academia," *The Conversation*, 30 September 2015, <https://theconversation.com/the-growing-link-between-intelligence-communities-and-academia-47184> (accessed on 12 April 2019); Kobi Michael and Aaron Kornbluth, "The Academization of Intelligence: A Comparative Overview of Intelligence Studies in the West," *Cyber, Intelligence, and Security* 3, no. 1 (May 2019), <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/30871>.

³⁷² Simon Willmetts, "The Cultural Turn in Intelligence Studies," *Intelligence and National Security* 34, no. 6 (May 2019), <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1615711>.

³⁷³ Prvobitna verzija ovog teksta objavljena je u: Petrović, "Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe", 37-38.

³⁷⁴ Ne postoji opšteprihvaćena definicija integriteta javnog službenika. Najčešće se definiše kao čestitost ili poštenje javnog službenika u obavljanju poverenih dužnosti, usmereno na dostizanje najboljeg mogućeg načina služenja javnom interesu i upravljanja resursima zajednice, odnosno integritet podrazumeva da javni službenik u obavljanju poverenih funkcija postupa samostalno i nezavisno od bilo kakvog spoljnog finansijskog ili drugog uticaja. Više o tome videti u: Elia Armstrong, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues* (New York: United Nations, 2005), 1-2.

³⁷⁵ Brian Snow and Clinton Brooks, "Privacy and Security: An Ethics Code for US Intelligence Officers," *Communications of the ACM* 52, no. 8 (August 2009), <https://doi.org/10.1145/1536616.1536630>.

³⁷⁶ *Ibid.*, 30.

³⁷⁷ *Ibid.*, 31.

o ljudskim pravima, odgovornosti za rad, dominacijom prethodnih vrednosti nad principom efikasnosti, te zalaganjem za rešavanjem problema unapred, pre nego što se dogode.³⁷⁸

Jedna grupa domaćih autora okupljenih u Centru za bezbednosne studije, oslanjajući se na prethodnu studiju, takođe insistira na stavljanju naglaska u reformi službi bezbednosti u Srbiji na jačanju integriteta i etike njihovog rada. U tom nastojanju oni su sačinili publikaciju *Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad*.³⁷⁹ Autori su nastojali da ukažu na sve osobenosti obaveštajnog, odnosno kriminalističko-obaveštajnog rada,³⁸⁰ te su na osnovu toga odredili sledeće elemente etičkog kodeksa: privrženost javnom interesu, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava, rukovođenje, sukob javnog i privatnog interesa, odgovornost, priznanje propusta, zaštita uzbunjivača, ponašanje javnog službenika u privatnom životu i razrešavanje etičkih dilema.

1.4. Istorijski institucionalizam – objašnjenje institucionalne stabilnosti i promena

Istorijski institucionalizam je pristup u istraživanju političkih i društvenih pojava, kao i procesa, koji nastoji da da odgovor na pitanje na koji način institucije oblikuju očekivanja, ponašanja i odluke političkih aktera, a samim tim, i ishode političkih borbi u ključnim momentima istorije. Kako bismo što bolje razumeli istorijski institucionalizam, krenućemo s određenjem ključnih elemenata ove teorije. Najpre, ovaj pristup polazi od stanovišta da je suština politike u borbi oko sticanja, preraspodele i očuvanja političke moći, odnosno u borbi ključnih političkih aktera oko raspodele oskudnih resursa. Međutim, ta borba se ne odvija u vakuumu, niti u okruženju koje je neutralno u odnosu na političke aktere i moguće ishode njihovog nadmetanja. Naprotiv, političke borbe su posredovane institucijama koje svojim ustrojstvom daju prednost pojedinim akterima i ishodima.³⁸¹ Zato se politički akteri grčevito bore da uspostave što veću kontrolu nad institucijama, jer im to omogućava dalje učvršćivanje i širenje moći usmeravanjem resursa i društvenih tokova koji su u njihovom interesu. To zato jer su institucije upravo posledica prošlih borbi za moć i resurse, te je u njima institucionalizovana pristrasnost.³⁸² Drugim rečima, institucije su „mobilizacija pristrasnosti“ koje favorizuju jedne aktere i teme na račun drugih.³⁸³

Ovde već možemo da vidimo da je „istorija važna“ odnosno da ima značajnu ulogu u oblikovanju institucija, a samim tim i političkih procesa. I to ne samo jer su sadašnje institucije ishod prethodnih političkih borbi već i zato što su politički akteri kroz interakciju s institucijama tokom vremena stekli iskustvo s njima, što onda dalje oblikuje i njihova očekivanja i moguće izbore u budućnosti. Na primer, zbog negativnog nasleđa i lošeg iskustva sa službama bezbednosti u centralno i istočno evropskim državama, nisu sve postsocijalističke vlasti krenule u odlučnu reformu službi bezbednosti nakon smene komunističkog režima. Iz straha od službi bezbednosti ili iz nedostatka interesovanja da imaju dodira s organizacijom s mračnom prošlošću, one su te reforme odlagale. Neke druge države pak, poput Nemačke i baltičkih država, upravo su iz istih razloga pristupile brzim reformama.³⁸⁴ U oba slučaja,

³⁷⁸ Ibid.

³⁷⁹ Aleksandar Fatić, Srđan Korać i Aleksandra Bulatović, *Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad* (Beograd: Centar za bezbednosne studije, 2011).

³⁸⁰ Ibid., 41–65.

³⁸¹ Hall and Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", 6-7.

³⁸² John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

³⁸³ Elmer E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (San Diego: Harcourt Brace College Publishers, 1960), 71.

³⁸⁴ Watts, "Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies - Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts", 3-4.

njihove odluke su posredovane iskustvom političkih aktera sa službama bezbednosti prethodnog komunističkog poretka. Međutim, jednom kada su odluke donete i odabrani (reformski) pravci delovanja, institucije ulaze u novi period stabilnosti, a što je više odluka donetih u tom istom političkom smeru, to je teže vratiti se unazad i odabrati rešenja koja su ranije bila alternativa. Ta nova institucionalna stabilnost koja se protokom vremena i novim odlukama sve više ojačava naziva se putna zavisnost.

Jedno od centralnih pitanja istorijskog institucionalizma jeste i zašto institucije strukturišu ponašanje i odluke političkih aktera, odnosno zašto akteri slede institucije. Istorijski institucionalisti smatraju da je nemoguće dati jednoznačan odgovor, kao što je to slučaj s druga dva pravca neoinstitucionalizma: teorijom racionalnog izbora i sociološkim institucionalizmom. Prema teoriji racionalnog izbora, ljudi su racionalna bića koja donose odluke i izbore na osnovu proračuna njihovih troškova i koristi. Institucije predstavljaju okvir takvog delanja koji akterima omogućava da predvide i ograniče listu mogućih aktivnosti i odluka, odnosno da lakše sračunaju korist.³⁸⁵ Institucije takođe obezbeđuju i sankcije za one koji krše pravila, te na taj način utiču na predvidljivost ponašanja.³⁸⁶ Akteri, dakle, prate pravila i saraduju, jer dobijaju više nego da se ponašaju suprotno. Nasuprot tome, prema sociološkom institucionalizmu, ljudi su, pre svega, društvena, a ne sebična i racionalna bića. Ljudi su komformisti (engl. satisfiers) koji postupaju u skladu s navikama i običajima. Prema ovom shvatanju, institucije nisu samo pravila u okviru kojih se akteri kreću, već one oblikuju sam način na koji ljudi shvataju svet oko sebe. Steinmo prethodno ilustruje sledećim rečima: „Umesto da se akteri pitaju 'šta ja dobijam od X', oni se prvo pitaju 'šta treba da uradim? Šta je prihvatljivo?'“³⁸⁷

Istorijski institucionalizam prihvata oba ova shvatanja. Ljudi su racionalni, kalkulantski i egoistični, ali su i društvena bića koja slede institucije zbog navike i običaja. Kako će se individua ponašati i na osnovu čega će činiti izbore i donositi odluke zavisi od same individue, institucija u kojima deluje, nasleđa i konteksta u kome se nalazi i u kojem delaju drugi akteri. Društvena stvarnost i politički procesi isuviše su složeni da bi ponašanje aktera moglo da se svede isključivo na kulturne ili kalkulus odrednice. Da bismo odgovorili na pitanje zašto su neke odluke donete a druge nisu, te zašto su se desili određeni ishodi političkih borbi, moramo detaljno da analiziramo svaki slučaj: ko su glavni politički akteri, koji su im interesi i međusobni odnosi, u kom institucionalnom okviru deluju, kakvo je nasleđe, ali i trenutno okruženje.

Istorijski institucionalizam shvata institucije dosta široko, kao pravila. Preciznije, institucije su formalne i neformalne procedure, rutine, norme i konvencije koje su ukorenjene u jednoj političkoj zajednici.³⁸⁸ One su, istovremeno, i sistemi značenja koji određuju kontekst u kojem individue, korporacije, sindikati, politički akteri, države i druge organizacije delaju i dolaze u interakciju jedni s drugima.³⁸⁹ Institucije ne treba mešati i svoditi na organizacije, jer su ove zapravo organizacioni nosioci institucija. Naravno, u jednoj organizaciji može biti koncentrisan čitav niz institucija specifičnih za određenu oblast, sektor ili delatnost, pa je to onda i razlog zbog kojih se one neretko poistovećuju. I za formalne i za neformalne institucije svojstvena je obaveznost poštovanja pravila, procedura i normi koji ih sačinjavaju, a u slučaju njihovog kršenja, slede sankcije.

Iz prethodno se može zaključiti da su institucije nepromenljive, odnosno da su one određene nasleđem i strukturama koji političke aktere upućuju u smeru već uhodanih staza i održanju postojećeg stanja. Ovo ukazuje i na to da politički akteri ne mogu da se oslobode

³⁸⁵ Hall and Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", 7.

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ Steinmo, "Historical Institutionalism", 163.

³⁸⁸ Ibid., 159.

³⁸⁹ Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 1.

usmeravajućeg delovanja uspostavljenih struktura.³⁹⁰ Međutim, iako institucije jesu, kako istorijski institucionalisti ističu, „lepljive“,³⁹¹ odnosno teško se menjaju, njihova promena je ipak moguća, i to upravo dejstvom političkih aktera. Ali, to su retki istorijski momenti, kada niz činilaca i uslova spoljnih za datu instituciju omogući promene institucija. To mogu biti ratovi, ekonomske krize, raspad države, uvođenje novih institucija i sl., što sve stare institucije čini anahronim, te je njihova uloga predmet preispitivanja političkih aktera. Ti retki momenti mogućih promena institucija nazivaju se kritične tačke.³⁹²

U tim retkim momentima političke neizvesnosti, politički akteri imaju mogućnost oslobađanja od usmeravajućeg delovanja struktura, odnosno imaju veću slobodu donošenja odluka. Tako, politički akteri mogu u skladu sa svojim novim idejama, odnosno kreativnim rešenjima za probleme u radu institucija koji su postale belodani izbijanjem krize, odnosno pojavom kritičnih tačaka, da reformišu institucije. Naravno, kao što smo prethodno ukazali, ta sloboda delanja nije neograničena, već su rešenja posredovana nasleđem, trenutnim domaćim i međunarodnim kontekstom, odnosno društveno-političkom i ekonomskom situacijom, kao i delovanjem drugih političkih aktera koji se nadmeću za kontrolu nad institucijama.

1.4.1. Kritične tačke – retke prilike za institucionalne promene

Promena institucija je moguća, ali samo u relativno kratkim vremenskim periodima kada različiti događaji, uslovi i činioci uzrokuju nastanak političke neizvesnosti i/ili fluidnosti u kojima politički akteri imaju (retku) priliku da poremete institucionalnu stabilnost i reformišu institucije. Ti događaji mogu, na primer, biti politički atentati, teroristički napadi, promene političkog režima, kraj hladnog rata i sl. Iako su ovi događaji relativno kratkog trajanja i imaju izgled naglog dešavanja, zajedničko za njih je da su oni, pre svega, posledica dubljih (nagomilanih) društvenih, ekonomskih i političkih problema i promena koji su ih uzrokovali, a na koje institucije nisu imale adekvatan odgovor.³⁹³ Te retke vremenske prilike za radikalnijim institucionalnim promenama u istorijskom institucionalizmu nazivaju se kritične tačke.

Nemogućnosti postojećih institucija da odgovore na krize umanjuju značajno i njihovu sposobnost da oblikuju ponašanja i odluke političkih aktera. Posledica toga je da politički akteri uživaju veću slobodu odlučivanja nego u mirna vremena,³⁹⁴ te su pred njima mogućnost izbora između više različitih (alternativnih) pravaca delovanja. To pravi prostor da politički akteri usvoje politike u pravcu značajnijih reformi institucija. Kako Kacnelson kaže, „kritične tačke su momenti neizvesnosti (engl. moments of contingency) kada stare politike i razumevanja više ne funkcionišu, te je potrebno pronaći nova rešenja. To su momenti kada postojeće političke i institucionalne strukture nisu više u mogućnosti da obezbede bilo adekvatna rešenja za novonastale probleme, bilo objašnjenja i razumevanja tih problema, te zbog toga gube legitimnost upravljanja, a samim tim i sposobnost da odrede i utiču na akcije i interpretacije aktera, stvarajući tako veliki prostor za raznovrsne aktere da igraju značajniju ulogu u razvoju novih i/ili reformi starih institucija.“³⁹⁵

³⁹⁰ Steinmo, "Historical Institutionalism", 167.

³⁹¹ Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 33.

³⁹² Giovanni Capoccia, "Critical Junctures and Institutional Change," in *Advances in Comparative-Historical Analysis*, eds. James Mahoney and Kathleen Thelen (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 149.

³⁹³ Wolfgang Merkel and Johannes Gerschewski, "Autocracies at Critical Junctures: A Model for the Study of Dictatorial Regimes," *Schlossplatz* 3, no. 11 (2011): 16, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308712>.

³⁹⁴ Capoccia, "Critical Junctures and Institutional Change", 6.

³⁹⁵ Ira Katznelson, "Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science," in *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, eds. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 291.

Naravno, mogućnosti izbora odluka i pravaca delovanja političkih aktera nisu neograničene i ne predstavljaju „listu lepih želja“, već u datom konkretnom (istorijskom) momentu predstavljaju „moguće realne izbore“.³⁹⁶ Smanjen značaj strukturalnih faktora na delanje političkih aktera ne znači i njihovo potpuno odsustvo, kao ni odsustvo drugih suprotstavljenih političkih aktera. Zapravo, kritična tačka je kratak vremenski period u kome se odvijaju jako dinamična politička interakcija i borba političkih aktera, starih i novih, za ostvarenje svojih interesa. Odluke koje oni donose u tom momentu zavise od toga kako oni shvataju sopstvene, ali i suprotstavljene prioritete i interese, kao i šanse i načine za njihovo ostvarenje u datom istorijskom momentu, odnosno kontekstu. Kako šansa za uspeh odluka zavisi (i) od realnog odnosa moći, otud akteri sklapaju koalicije.

Važan faktor koji utiče na pravac odlučivanja aktera jeste i nasleđe, odnosno iskustvo koje su politički akteri imali u prethodnom periodu s institucijama koje (ne) žele da menjaju, kao i s akterima koji (ne) podržavaju njihove pravce delovanja.³⁹⁷ Otud je uobičajeno da postoji rascep između preferencija najjačih političkih aktera i ishoda političke dinamike.³⁹⁸

Kritične tačke su dakle *mogućnosti* za radikalne institucionalne promene, ali to ne znači i da će do promena zaista i doći. Moguće je da su prilike povoljne za šire promene većeg broja političkih institucija, a da se politički akteri odluče za reformu tek nekoliko institucija, postupajući u skladu sa svojim prioritetima i interesima.³⁹⁹ Prethodno rečeno nije nebitno, jer su promene institucija međusobno uslovljene, odnosno uspeh promene jedne institucije zavisi od uspeha promene drugih institucija.⁴⁰⁰ Kapoća i Klemen upozoravaju da „nasuprot činjenici da celokupan politički sistem jedne zemlje može biti izložen promenama, mnoge institucije će ostati začuđujuće netaknute.“⁴⁰¹ Kritične tačke traju relativno kratko, te su i prilike za promene kratke. Otud nije nemoguće da se institucionalne promene uopšte i ne dese, što istoričari zovu izgubljenim momentima istorije (engl. the lost moments of history). Što duže ključni akteri oklevaju u donošenju politika i odluka usmerenih ka promenama, manja je verovatnoća da će do promene i doći, jer vremenom strukturni, stabilizujući faktori jačaju, te je i njihov značaj u kritičnim tačkama onda veći. U kritičnim tačkama neretko je odlučujuće kako ključni politički akteri reaguju u nepredviđenim, iznenadnim okolnostima.

Zbog te jake političke dinamike koja se odvija u kritičnim tačkama, ne treba dakle poistovećivati preferencije najjačih političkih aktera i ishode političke dinamike. Otud je glavni zadatak istraživača da u mini-studijama slučaja detaljno analiziraju kontekst kritičnih tačaka, te da utvrde ko su ključni politički akteri, koje su im pozicije i interesi, ko su im glavni saradnici, a ko protivnici, kao i koji su im izbori i odluke bili na raspolaganju. Ali, *istorijski* na raspolaganju, a ne *hipotetički* mogući, te koliko su oni bili blizu izbora drugih odluka i kakve bi

³⁹⁶ Capoccia, "Critical Junctures and Institutional Change", 16.

³⁹⁷ Giovanni Capoccia and Daniel Ziblatt, "The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond," *Comparative Political Studies* 43, no. 8/9 (June 2010): 940, <https://doi.org/10.1177%2F0010414010370431>.

³⁹⁸ Giovanni Capoccia and Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World politics* 59, no. 3 (June 2007): 3, <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.

³⁹⁹ Postsocijalistička društva koja su nakon hladnog radata otpočela transformaciju ka liberalno-demokratskom poretku suočila su se s „problemom istovremenosti“, odnosno morala su da sprovedu istovremeno niz reformi u velikom broju oblasti, što je s ograničenim resursima bilo jako teško. Posledica toga je ili da su neke oblasti i sektori bili zapostavljeni ili pak država koja ne funkcioniše, odnosno država koja ima probleme prilikom obavljanja svojih osnovnih funkcija. Više o tome videti u: Linc i Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija - Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*, 291.

⁴⁰⁰ Andre Sorensen, "Taking Path Dependence Seriously: An Historical Institutionalist Research Agenda in Planning History," *Planning Perspectives* 30, no. 1 (2015): 23–24, <https://doi.org/10.1080/02665433.2013.874299>.

⁴⁰¹ Capoccia and Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", 349.

one imale posledice za ishode institucionalne reforme.⁴⁰² Odluke koje politički akteri donesu u kritičnim tačkama jako su važne, jer dalje određuju tok političkih dešavanja i dovode do nove institucionalne stabilnosti. Drugim rečima, odluke donete u kritičnim tačkama određuju put s kojeg je moguće ići tek u novoj kritičnoj tački. To nas dovodi do sledećeg važnog koncepta istorijskog institucionalizma – putne zavisnosti.

1.4.2. Putna zavisnost

Neretko se putna zavisnost pojednostavljeno određuje tako da je „istorija važna“, odnosno da „prošlost određuje budućnost“. Međutim, ovde valja imati na umu da se ne radi o bilo kojoj prošlosti, niti da prošli događaji sukcesivno određuju buduću. U ovom konceptu, prošlost su zapravo prethodno opisani kratki vremenski periodi velike političke neizvesnosti, odnosno kritične tačke u kojima su politički akteri donosili odluke koje su se odnosile na sudbinu institucija. Tim odlukama se uspostavljaju novi institucionalni aranžmani, reformišu se stari ili pak stare institucije ostaju netaknute. Koju god opciju da su ključni politički akteri usvojili, ona utiče da buduće odluke i procesi idu u istom tom smeru, a donošenje odluka i zauzimanje pravaca koji su bili (realna) alternativa usvojenim politikama u kritičnim tačkama postaju sve nerealniji kako vreme protiče. Otud su odluke donete tokom i neposredno nakon kritičnih tački od velike važnosti za zaključavanje (engl. lock-in) institucija i delovanje stabilizujućeg mehanizma povratne sprege.

Upravo su u konceptu putne zavisnosti bitni vreme i sekvenca donošenja odluka u vreme političke neizvesnosti. Različiti redosledi odluka, kao i vreme njihovog usvajanja, proizvešće različite ishode. Drugim rečima, za ishod kritičnih tačaka nije samo važno šta se desilo i koje odluke su donete, već i kada su one usvojene u odnosu na druge odluke. Najvažnije su odluke koje su donete na početku kritičnih tačaka, jer one određuju buduće odluke glavnih aktera.⁴⁰³ Čak i da akteri usvoje alternativne politike, njihov efekat ne bi imao isti značaj i ishod kao da su prihvaćene u kritičnoj tački.⁴⁰⁴ Ishodi političkih borbi, dakle, pokreću mehanizam povratne sprege koji dalje usmerava aktere da donose iste odluke, odnosno odluke koje idu u istom smeru.

Dva su glavna razloga zbog kojih donete odluke i usvojene politike deluju stabilizujuće i korektivno u odnosu na buduću. Najpre, svojstveno kritičnim tačkama jesu velika neizvesnost i velika politička dinamika u kojima postoji mogućnost više različitih ishoda. U njima se vodi politička borba ključnih aktera za ostvarivanje njihovih interesa u koje oni ulažu velike napore i resurse kako bi ishod te neizvesnosti bio rešen u njihovu korist, odnosno kako bi postavili pravila igre koja njima odgovaraju. Jednom kada su donete odluke i usvojene politike, akterima se ne isplati da ponovo ulažu resurse kako bi realizovali politike koje su tada bile alternativa postojećim. Što se dalje ide u pravcu realizacije usvojenih pravila igre, veće su „relativne koristi“ za aktere, ukoliko ih se pridržavaju.⁴⁰⁵

⁴⁰² James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 282.

⁴⁰³ Orfeo Fioretos, Tullia G. Falleti and Adam Sheingate, "Historical Institutionalism in Political Science," in *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, eds. Orfeo Fioretos, Tullia G. Falleti, and Adam Sheingate (Oxford: Oxford University Press 2016), 12.

⁴⁰⁴ Na primer, otvaranje dosijea i lustracija imaju manji učinak za reformu službi bezbednosti ukoliko se realizuju pet ili deset godina nakon pada autokratskog režima, jer je za to vreme, na primer, moguće prepraviti, falsifikovati i uništiti dosijee.

⁴⁰⁵ Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* 94, no. 2 (June 2000): 252, <https://www.jstor.org/stable/2586011>.

Pored toga, institucije nisu neutralni, koordinirajući mehanizmi, već odražavaju i reprodukuju određene forme distribucije moći u društvu.⁴⁰⁶ Zbog toga, jednom kada su odlukama ključnih političkih aktera formirane nove institucije, reformisane stare, ili su pak one ostavljene netaknutima, onda te institucije dalje imaju stabilizujuće dejstvo na buduće odluke i ponašanja. Političke institucije po definiciji podrazumevaju moć, vlast i autoritet, što samo po sebi predstavlja snažan mehanizam povratne sprege i stabilizacije budućeg ponašanja.⁴⁰⁷ Institucije idu naruku političkim pobednicima, jer im omogućavaju raspodelu resursa u njihovu korist, kao i akumulaciju dodatne moći. Štaviše, i gubitnici političkih borbi prihvataju njihove ishode, te se zapravo adaptiraju na novonastale okolnosti. Naravno, to ne znači da oni neće pokušati da ih promene u svoju korist, ali je to realno tek u novoj kritičnoj tački.

Pirson sumira koncept putne zavisnosti i njegove pozitivne povratne sprege kroz četiri ključna elementa. Prvo, ovaj proces je nepredvidiv, jer su mogući različiti izbori i različiti ishodi u kritičnim tačkama, a koji će izbor biti učinjen, zavisi od čitavog niza kontekstualnih faktora. Otud je teško predvideti koje će izbore politički akteri učiniti. Drugo, proces je nefleksibilan. To znači da jednom kada politički akteri donesu odluku i odaberu (reformski) put, jako teško ih je promeniti. Štaviše, kako vreme odmiče, to je praktično i nemoguće, odnosno promena jeste moguća, ali tek u narednoj kritičnoj tački. Treće, mali događaji i odluke koji se isprva mogu činiti nebitnim mogu imati odlučujuću ulogu.⁴⁰⁸ Zato ih ne treba odbaciti kao smetnje u analizi. Na kraju, izbori koji su načinjeni na početku putne zavisnosti mogu se kasnije pokazati zapravo kao neučinkoviti, te da bi tadašnje alternative bile znatno bolji izbor. Naravno, kao što smo prethodno objasnili, logika putne zavisnosti onemogućava lak prelaz na alternativna rešenja. Poslednje dve osobenosti ovog procesa u vezi su s nenameravanim posledicama, o čemu ćemo govoriti upravo na narednim stranama.⁴⁰⁹

1.4.3. Nenameravane posledice

Neretko se dešava da se nakon nekog vremena pokaže da su posledice odluka političkih aktera donetih u kritičnim tačkama loše po njih same, odnosno da proizvedu ishode kakve oni isprva nisu nameravali. Nekoliko je razloga za ovo. Najpre, institucije koje nastaju kao ishodi kritičnih tačaka često su proizvod kompromisa i zajedničkog, koalicionog delovanja različitih političkih aktera, čiji se interesi i vrednosti ne podudaraju u potpunosti. U tim situacijama, više političkih aktera kontroliše proces, a čiji će interesi prevladati, zavisi od odnosa političke moći među njima i (budućeg) konteksta. Neki od njih su svesni mogućih (nenameravanih) posledica, dok drugi pak to nisu. Dešava se i da se protokom vremena pokaže da institucionalni aranžmani koje su politički akteri odabrali sve manje mogu da odgovore na njihove potrebe i interese, te se jaz između očekivanja aktera i mogućnosti institucija produbljuje.⁴¹⁰

Drugo, često se polazi od pretpostavke da su politički akteri potpuno racionalni, odnosno da mogu racionalno sagledati situaciju u kojoj se nalaze i na osnovu toga doneti ispravne odluke. Međutim, politički akteri ne žive u vakuumu, već u društvu prožetom različitim institucijama, gde običaji i vrednosti imaju veliki značaj. Otud su i racionalnost političkih aktera i njihovo prosuđivanje sopstvene koristi posredovani kulturnim normama i ideologijom.

⁴⁰⁶ Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 1.

⁴⁰⁷ Ibid., 253.

⁴⁰⁸ Za ovu tvrdnju postoji niz primera iz prakse. Na primer, odluka vlasti u Srbiji da Zakonom o tajnosti podataka dozvoli uvid u tajne podatke nezavisnim državnim institucijama omogućio je NDI da otpočnu učinkovite kontrole bezbednosnih institucija, uključujući i službi bezbednosti.

⁴⁰⁹ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton: Princeton University Press, 2011), 18.

⁴¹⁰ Ibid., 108–122.

Drugačije će, na primer, sopstvenu korist prosuđivati pripadnici Islamske države i akteri iz zapadnih država. Treće, kritične tačke su kratak i veoma dinamičan proces prožet intenzivnom političkom borbom i interakcijom političkih aktera, te akteri često moraju da delaju i odlučuju brzo. U takvim složenim uslovima oni ne raspolažu potpunim informacijama neophodnim za donošenje odluka, niti imaju vremena da ih prikupe, te da na osnovu njih razmotre sve moguće bliže i dalje posledice svojih odluka.⁴¹¹ Ovde su moguće i pogrešne procene sopstvenih mogućnosti i interesa, kao i pogrešne procene političkih protivnika, što vodi ka donošenju pogrešnih odluka, koje mogu izazvati posledice koje akteri nisu želeli. Istraživači ne smeju da prenebregnu važnost ovih faktora.⁴¹²

Konačno, jedan od najvažnijih uzroka nenameravanih posledica jeste činjenica da politički akteri retko kada razmišljaju dugoročno.⁴¹³ U vreme političke neizvesnosti, politički akteri donose odluke kako bi što pre stekli prednost u odnosu na političke suparnike u nadi da će ta prednost vremenom preći u pobedu, upravo dejstvom mehanizma putne zavisnosti i povratne sprege. Isto tako, u savremenim demokratijama, gde su izbori jedan od važnih mehanizama sticanja i gubitka vlasti u institucijama države, politički akteri neretko razmišljaju samo o posledicama svojih odluka po njihov uspeh na izborima.

1.4.4. Uloga ideja u institucionalnim promenama

Političku i institucionalnu dinamiku ne možemo u potpunosti razumeti ukoliko ne uzmemo u obzir ulogu ideacionih faktora u institucionalnim promenama. To može izgledati na prvi pogled čudno, jer u velikom broju teorijskih pravaca, istraživačkih pristupa i koncepata, od teorije racionalnog izbora, preko pluralizma, pa sve do marksizma, prevladava stav da su interesi glavna pokretačka snaga politike, a da su ideacioni faktori ili racionalizacije tih interesa pomoćno sredstvo u njihovoj realizaciji ili su pak samo smetnja u analizi političkih procesa.⁴¹⁴ Ideje se ovde u najboljem slučaju posmatraju kao moć ubeđivanja drugih (engl. power through ideas) u ostvarivanju interesa, ali nedostaje shvatanje ideja kao moći (engl. power in ideas).⁴¹⁵

Međutim, ovakvo shvatanje interesa u politici nepotpuno je i površno, jer prema rečima Marka Blajta tek „ideje daju suštinu interesima i odlučuju formu i sadržinu (novih) institucija“.⁴¹⁶ Različiti akteri različito shvataju svoje interese, te je zato važno razumeti da su interesi posredovani različitim faktorima. Naime, interesi pojedinaca i grupa zasnovani su na tome na koji način oni shvataju kako svet oko njih funkcioniše, te na njihovim vrednostima koje ukazuju šta su za njih dobri ishodi, kao i na tome na koji način oni najbolje mogu da ostvare te ishode (rešenja za probleme).⁴¹⁷ Ukoliko ignorišemo značaj ideacionih faktora u politici, ne

⁴¹¹ Paul Pierson and Theda Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in *Political Science: The state of the discipline*, eds. Ira Katznelson, Helen V. Milner, Ada W. Finifter (London, New York: W.W. Norton, 2002), 14.

⁴¹² Capoccia and Ziblatt, "The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond", 938.

⁴¹³ Kao što smo ukazali u delu rada „(Zdrav) Odnos službi bezbednosti i nosilaca državne vlasti“, nosioci državne vlasti su orjentisani na delanje i žele brze rezultate. Više o kratkoročnom razmišljanju savremenih političara videti u: Bryden Spurling, "The peril of modern democracy: Short-term thinking in a long-term world," United States Studies Centre at the University of Sydney, 3 February 2020, <https://www.ussc.edu.au/analysis/the-peril-of-modern-democracy-short-term-thinking-in-a-long-term-world> (accessed on 15 May 2020).

⁴¹⁴ Steinmo, "Historical Institutionalism", 169.

⁴¹⁵ Mark Blyth, "The New Ideas Scholarship in the Mirror of Historical Institutionalism: A Case of Old Whines in New Bottles?," in *Ideas, Political Power and Public Policy*, eds. Daniel Béland, Martin Carstensen, and Leonard Seabrooke (Abingdon: Taylor & Francis, 2016), 470.

⁴¹⁶ Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 15.

⁴¹⁷ Steinmo, "Historical Institutionalism", 172.

možemo da razumemo zašto je, na primer, u interesu pripadnicima terorističkih organizacija da se žrtvuju u samoubilačkim napadima, dok to pak za pripadnike neke druge oružane formacije nije. Ili, za nekoga demokratizacija sektora bezbednosti šteti interesima nacionalne bezbednosti, dok je za druge ona preduslov za učinkovitije pružanje bezbednosti građanima i državi. Otud razumevanje institucionalnih promena dobija svoj smisao tek kada u razmatranje uključimo ideje koje informišu i vode odgovore i odluke aktera u momentima političke nesigurnosti i promena.⁴¹⁸

Shodno navedenom, odnosno da su institucije „ukorenjeni načini razmišljanja“,⁴¹⁹ da bi došlo do potpune institucionalne promene potrebno je da dođe do promene u idejama ključnih političkih aktera pokretača i nosilaca institucionalnih reformi. Ovde treba pojasniti da kada govorimo o idejama, to nisu bilo kakve misli koje padaju akterima na pamet u bilo kom momentu, već je reč o *kreativnim rešenjima za probleme koja su se iskristalisala u kritičnim tačkama*. Shodno tome, institucionalne promene dolaze tek kada ključni akteri imaju volje i sposobnosti da promene institucije u skladu s tim novim idejama, odnosno kreativnim rešenjima, kao i onda kada su se drugi složili i podržali ideju. Da bi grupa ili zajednica mogla da se složi da je neka ideja zaista dobra ideja, potrebno je, najpre, da se oni slažu *da postoji problem* koji treba rešiti, kao i da bi ta ideja (možda) mogla da reši taj problem.⁴²⁰ Shvaćene ovako, ideje nisu dakle „neracionalna kategorija“, već zapravo spajaju racionalno i iracionalno.⁴²¹

Dobru ilustracija ideja kao kreativnih rešenja i sklopa racionalnog i iracionalnog izložio je Sven Steinmo na primeru kejnzijanske i neoliberalne ekonomske politike. Za obe politike nije bilo čvrstih argumenata u prilog tome da će one zaista funkcionisati i rešiti ekonomske probleme. Na primer, neoliberalne mere smanjenja poreza i državnih programa, kao i deregulacije tržišta, kada su se pojavile, nisu ništa drugo bile do običnih ideja za koje se (po)verovalo da će rešiti nagomilane probleme „države blagostanja“. Oni koji su verovali da su ovo dobre ideje, delili su međusobno razumevanje da se kapitalistički poredak nalazi u velikoj krizi, te da je neophodna njegova reforma, a neoliberalna politika je najbolje rešenje za njih.⁴²² U kontekstu predmeta ovog rada, koncept reforme sektora bezbednosti, a u okviru toga, i reforme službi bezbednosti, predstavljaju ideje, odnosno kreativna rešenja za probleme u funkcionisanju sektora bezbednosti, odnosno bezbednosno-obaveštajnih službi. Isto tako, ideja je i klijentelizam koji predstavlja staro, oprobano (ali u odnosu na prethodno suprotno) rešenje za regulaciju odnosa između politike i službi bezbednosti.

1.4.5. Neformalne institucije

Iako je Gabriel Almond još davne 1960. godine naglasio da je potrebno istraživati realne procese (engl. real-life processes), političke nauke su svoju pažnju gotovo isključivo usmeravale na formalne institucije i kako njihovim preciznim dizajniranjem postići željene ishode – konsolidovanu demokratiju. Ovaj formalni, inženjerski pristup posebno je dominirao u

⁴¹⁸ Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, 252.

⁴¹⁹ Tony Lawson, "Process, Order and Stability in Veblen," *Cambridge Journal of Economics* 39, no. 4 (October 2014): 7, <https://doi.org/10.1093/cje/beu045>.

⁴²⁰ Steinmo, "Historical Institutionalism", 170.

⁴²¹ Postoji tendencija u društvenim naukama da jedno isključuje drugo, odnosno da su osnov analize ili ideacioni faktori ili pak racionalni kalkulus. Ibid. Čedomir Čupić, profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu, je ponudio drugačije određenje odnosa između ove dve kategorije: „Racionalno i iracionalno u politici se dotiču i prepliću, a u stvarnosti određene politike teško se razlučuju i razdvajaju. Racionalno i iracionalno nisu antipodi, već su to racionalno i neracionalno.“ Čedomir Čupić, *Politika i zlo* (Beograd: Čigoja štampa, 1997), 242.

⁴²² Steinmo, "Historical Institutionalism", 169.

istraživanju tzv. trećeg talasa demokratizacije i njegovog produžetka oličenog u transformaciji postkomunističkih država. Međutim, kako tok i ishodi demokratskog inženjeringa nisu odgovarali zamišljenom dizajnu, te su mnoge postautoritarne države završile kao hibridni režimi, što je bila posledica i dejstva neformalnih institucija, političke nauke su počele sve više da se bave i ovim fenomenom. Politikolozi nisu više mogli da ignorišu činjenicu, kako pišu Helmke i Levicki, „da su 'pravila igre' koja strukturiraju politički život u postautoritarnim društvima u velikoj meri neformalne prirode, odnosno da su ta pravila stvorena, komunicirana i sankcionisana izvan zvaničnih institucija, odnosno organizacija“.⁴²³ Laut ukazuje da u većini slučajeva demokratske tranzicije, „postoji faza kada stare formalne institucije odumiru, a nove se još uvek nisu pojavile. U to vreme nesigurnosti, raste potreba za izvesnošću koju zadovoljavaju neformalne institucije.“⁴²⁴ Brojni su primeri važnih neformalnih institucija, od *dedazo*⁴²⁵ u Meksiku, *blat*⁴²⁶ u Sovjetskom Savezu, preko vansudskih egzekucija kriminalaca u Brazilu⁴²⁷ i na Filipinima,⁴²⁸ pa do klijentelizma i korupcije koji se mogu naći u velikom broju zemalja, kako onih u procesu transformacije, tako i u konsolidovanim demokratijama.

Postoje, međutim, i neformalne institucije koje proizvode pozitivne ishode po demokratski poredak i vladavinu prava. Zapravo, stabilnost velikog broja državnih institucija u konsolidovanim demokratijama počiva na neformalnim pravilima, a u širem smislu, i na demokratskoj kulturi. Na primer, institucije nadzora i kontrole nad službama bezbednosti tokom svog rada strukturiraju odnose sa službama koje nadziru na neformalnoj osnovi, koja nadopunjuje postojeća formalna pravila. To sveukupno utiče na povećanje učinkovitosti rada nadzornih institucija. Za takve slučajeve se često kaže da su nadzorne institucije i službe bezbednosti izgradile međusobne odnose poverenja, a u osnovi toga su zapravo neformalna pravila i vrednosti koji se kasnije mogu razviti i u specifičnu organizacionu kulturu.⁴²⁹ Svi ovi primeri zapravo nam ukazuju da su neformalne institucije jako važne, jer neretko oblikuju i same formalne institucije i utiču na njihovu učinkovitost, kako na pozitivan, tako i na negativan način. Otud, slično kao i s idejama, svako istraživanje koje ignoriše neformalne institucije nepotpuno je.⁴³⁰ Istraživanje neformalnih institucija, međutim, nije lako, a pogotovo nije lako utvrditi kada su one uspostavljene. Od ključne je važnosti zato istražiti kontekst njihovog

⁴²³ Helmke and Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", 725.

⁴²⁴ Hans-Joachim Lauth, "Informal Institutions and Democracy," *Democratization* 7, no. 4 (Septembar 2000): 44, <https://doi.org/10.1080/13510340008403683>.

⁴²⁵ Dedazo je nepisano pravo predsednika Meksika da imenuje listu svojih potencijalnih naslednika, ograničavajući tako svim kandidatima da se takmiče za predsedničko mesto. Postojalo je do 90-ih godina prošlog veka. Više o tome videti u: Joy Langston, "The Birth and Transformation of the Dedazo in Mexico," in *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, eds. Gretchen Helmke and Steven Levitsky (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006), 143-59.

⁴²⁶ Blat je neformalni sistem zadovoljavanja potreba pojedinaca i grupa, odnosno dobavljanja dobara i usluga kroz neformalne lične mreže pojedinaca na različitim funkcijama. Sovjetski režim je ovo tolerisao, jer je blat omogućavao preživljavanje pojedinaca, ali i fabrika, jer su „snalaženjem“ uspeli da dobivaju ono što nisu mogli zvaničnim kanalima. Više o tome videti u: Alena Ledeneva, "Blat (Russia)," In *Global Encyclopaedia of Informality: Towards Understanding of Social and Cultural Complexity*, ed. Alena Ledeneva (London: UCL Press, 2018), 40-43.

⁴²⁷ U Brazilu se specijalne jedinice, među kojima je BOPA najpoznatija, koriste za vansudske egzekucije, u kojima se čiste favele od kriminalaca. Uspeh u ovim operacijama je važan kriterijum, naravno neformalan, za napredak u službi. Više o tome videti u: Daniel M. Brinks, "The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina," in *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, eds. Gretchen Helmke and Steven Levitsky (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006), 201-26; "You Killed My Son: Homicides by Military Police in the City of Rio De Janeiro," Amnesty International, July 31, 2015, <https://www.amnestyusa.org/reports/you-killed-my-son-killings-by-military-police-in-rio-de-janeiro/> (accessed on 28 June 2019).

⁴²⁸ Vansudske egzekucije na Filipinima vuku korene od autokratskog režima Ferdinanda Markosa, a ovu instituciju je oživeo predsednik Rodrigo Duterte, ali umesto političkih protivnika, meta su sada kriminalci. David T. Johnson and Jon Fernquest, "Governing through Killing: The War on Drugs in the Philippines," *Asian Journal of Law and Society* 5, no. 2 (November 2018): 359-90, <https://doi.org/10.1017/als.2018.12>.

⁴²⁹ Korcinski, "Jednaka politička zastupljenost i politička neutralnost vode do profesionalnog rada nadzornog tela".

⁴³⁰ Lauth, "Informal Institutions and Democracy", 22.

nastanka (ili opstanka), gde se utvrđuju glavni akteri, ko su im protivnici i koje koalicije sklapaju, te koji su im glavni interesi.⁴³¹

Nekoliko je razloga zašto neformalne institucije nastaju i opstaju. Najpre, formalne institucije su uvek nepotpune, te ne mogu da obuhvate sve aspekte društvenog života i ljudskog ponašanja. Uz to, društveni i politički tokovi su jako nepredvidivi. Taj vakuum u regulaciji onda popunjavaju neformalne institucije. Drugi razlog je taj što politički akteri često nemaju dovoljno moći da promene formalne institucije na način koji bi njima odgovarao, te im je posezanje za već postojećim neformalnim institucijama drugo najbolje rešenje. S ovim je povezana i činjenica da u političkim nadmetanjima neformalne institucije političkim akterima mogu mnogo brže dati bolje rezultate, te ih staviti u povoljniji položaj u odnosu na političku konkurenciju. Treći razlog je taj što neformalne institucije omogućavaju ostvarenje ciljeva aktera koji nisu u skladu sa zakonom. To je slučaj, na primer, s pomenutim vansudskim egzekucijama kriminalaca u Brazilu. Čvrto, mnoge neformalne institucije su zapravo nenameravane posledice izbora političkih aktera, kao što je to bio slučaj s *amakaduri* pravilom⁴³² u Japanu. Konačno, mnoge neformalne institucije su nastale u vreme kada nisu bile razvijene formalne institucije, a kada su one nastale, nisu mogle da se konsoliduju i postanu učinkovite. Otud su mnoge neformalne institucije postale deo nasleđa i kulture jedne zajednice.⁴³³

Ukoliko se podsetimo jednog od glavnih postulata istorijskog institucionalizma da se formalne institucije teško menjaju, onda nije teško zaključiti da se neformalne institucije još teže menjaju. Međutim, promena neformalnih institucija je moguća, a pojedini autori navode i primere njihove brze promene. Naravno, brza promena je kod autora veoma subjektivno i različito shvaćena i obuhvata period od pet do deset godina, koliko je bilo potrebno da nestane *dedazo* u Meksiku, do „jedne generacije“, koliko je bilo potrebno da u Kini nestane praksa vezivanja stopala.⁴³⁴ U svakom slučaju, promena neformalnih institucija je moguća i zavisi, pre svega, od brzine i uspešnosti reforme formalnih institucija. Brza promena formalnih institucija koja povećava njihovu učinkovitost čini neformalne institucije skupim i disfunkcionalnim u odnosu na formalne. Isto tako, jake formalne institucije mogu lakše da sankcionišu poštovanje formalnih pravila, odnosno da kažnjavaju pridržavanje neformalnim institucijama. Podsticaji za promenu neformalnih institucija mogu doći i iz šireg konteksta, kada akteri koji su bili glavni nosioci neformalnih institucija izgube moć.

Helmke navodi da je za razumevanje brzih promena neformalnih institucija ključna promena u idejama. „Ukoliko je dovoljno veliki broj aktera ubeđen da nove ili bolje alternative postoje i ukoliko postoje mehanizmi preko kojih je moguće koordinirati očekivanja aktera, prelazak sa jednih na druge norme može se dogoditi jako brzo.“⁴³⁵

Iz ovoga možemo da zaključimo da su neformalne institucije društveno ili grupno prihvaćena pravila, najčešće nepisana, koja su nastala, komunicirana, a njihova primena

⁴³¹ Helmke and Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", 731. Ukoliko su neformalne institucije nastale u kontekstu u kojem su moć i resursi među akterima nejednako raspoređeni (što je često slučaj), može se očekivati da će ishodi njihovog kreiranja biti nastanak „pobednika i gubitnika“. Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Political Economy of Institutions and Decisions (Cambridge: Cambridge University Press, 1992). Navedeno prema: Helmke and Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", 732.

⁴³² *Amakaduri* je neformalno pravilo da penzionisane državne birokrate dobiju rukovodeće pozicije u privatnim kompanijama. Tetsuro Mizoguchi and Nguyen Van Quyen, "Amakudari: The Post-Retirement Employment of Elite Bureaucrats in Japan," *Journal of Public Economic Theory* 14, no. 5 (October 2012): 813, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2012.01563.x>.

⁴³³ Više o tome videti u: Helmke and Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", 730–31.

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Ibid.

sankcionisana izvan oficijelnih institucija.⁴³⁶ Za razliku od formalnih institucija, koje su akteri namerno stvorili u određenom vremenu, neformalne institucije su nastale spontano i neretko su utemeljene u ljudskoj kulturi, te su se na taj način i prenosile kroz generacije. Mnoge formalne institucije su nastale kodifikacijom neformalnih institucija, ali to ne umanjuje kriterijum njihovog razlikovanja, već naprotiv.⁴³⁷ Ovde je važno razumeti šta sve neformalne institucije nisu. Neformalne institucije ne treba mešati s drugim neformalnim pravilima, jer neformalne institucije utiču na ponašanje aktera, a njihovo kršenje se na neki način sankcioniše. Neformalna pravila koja ne mogu da generišu sankcije za njihovo nepridržavanje nisu neformalne institucije.⁴³⁸ Dalje, kao i kada je reč o formalnim institucijama, neformalne institucije ne treba mešati s neformalnim organizacijama, odnosno „ne treba mešati aktere i pravila koja slede“.⁴³⁹ Štaviše, akteri neformalnih institucija mogu biti formalne organizacije i organi, odnosno pozicije (vlast), kao što je to slučaj, na primer, s političkim partijama kao jednim od glavnih aktera klijentelizma.

Najteže je razgraničiti kulturu i neformalne institucije, jer su, kao što smo napomenuli, upravo kulturni obrasci i vrednosti osnovi za brojne neformalne institucije. Ipak, neformalne institucije se mogu razlikovati od kulture u smislu da one, pre svega, oblikuju zajednička očekivanja aktera, dok kultura definiše zajedničke vrednosti.

1.4.5.1. Klijentelizam

Kao što smo nagovestili, odnosi između neformalnih i formalnih institucija mogu biti funkcionalni i disfunkcionalni, te pojedini autori razvrstavaju neformalne institucija po osnovu njihove (dis)funkcionalnosti.⁴⁴⁰ Postoje i razvijenije klasifikacije koje, najpre, razlikuju opšte kategorije neformalnih institucija – političke, pravosudne, ekonomske i društvene, da bi ih dalje razvrstavali na konkretnije forme. Laut tako razlikuje čak pet oblika političkih neformalnih institucija:

1. klijentelizam,
2. pretnja prinudom,
3. korupcija,
4. građanska neposlušnost i
5. običajno pravo.⁴⁴¹

S obzirom na predmet našeg rada, nećemo se baviti neformalnim institucijama u svim oblastima (pravosudne, ekonomske i društvene), već ćemo se fokusirati na dva oblika političkih neformalnih institucija: klijentelizam i pretnju prinudom, koje ćemo detaljnije obrazložiti.

⁴³⁶ Ibid., 725.

⁴³⁷ Theresia Theurl and Jochen Wicher, "Comparing Informal Institutions," *CESifo DICE Report* 10, no. 3 (Autumn 2012): 52, <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport312-rr3.pdf>.

⁴³⁸ Na primer, skidanje kape u crkvi jeste neformalna institucija, jer činjenje suprotnog izaziva osudu i odbacivanje ostalih vernika. Nasuprot tome, neskidanje kape u restoranu može da izazove samo čuđenje.

⁴³⁹ Naravno, neformalne institucije i pravila mogu biti ukorenjeni u neformalnim organizacijama (npr. mafija, klanovi), te se zbog toga mogu i poistovećivati. Helmke and Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", 727.

⁴⁴⁰ Ibid., 728–730.

⁴⁴¹ Lauth, "Informal Institutions and Democracy"; Hans Joachim Lauth, "Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections," (presented at *The European Consortium for Political Research Joint Sessions - Workshop: Comparing Transformations: The Institutional Paradigm*, Uppsala, Sweden, 13-18 April 2004), <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9288181-8a8c-4268-9eb9-3c98922f1893.pdf>.

Klijentelizam predstavlja formu neformalnih društvenih odnosa koja se zasniva na razmeni između političkih i drugih aktera, u kojoj jedna strana obezbeđuje ono što druga potražuje u cilju sticanja, širenja i učvršćivanja političke podrške i lojalnosti. Prema klasičnom shvatanju klijentelistički odnosi su izrazito hijerarhijski ustrojani, jer se na vrhu nalazi patron, koji određuje odnose i pravila, a sa druge strane su klijenti, koji prihvataju ta pravila i autoritet patrona.⁴⁴² Međutim, u savremenim složenim društvima odnos patron–klijent je nešto komplikovaniji i zamućeniji, jer nije reč o direktnom odnosu lice u lice, već je u pitanju piramidalna struktura, koja je dalje sastavljena od niza manjih piramida, na čijem čelu se nalaze manji patroni sa svojim klijentima, a svi oni su uvezani u veliku piramidu. Otud klijentelistički odnosi izgledaju bezlično i teško se empirijski istražuju. Dodatno situaciju komplikuje i mogućnost postojanja više paralelnih klijentelističkih piramida, koje se međusobno nadmeću za resurse i moć.⁴⁴³

U savremenim demokratijama, najčešće su nosioci klijentelizma politički lideri i političke partije na čijem čelu se oni nalaze. U ovom slučaju, politička partija predstavlja klijentelističku organizaciju putem koje se partikularni interesi uskog kruga ljudi i grupa transferišu u političke odluke institucija, a zauzvrat se obezbeđuju politička lojalnost i opstanak na vlasti.

Predmet razmene su raznovrsni resursi, od kojih se najčešće razmenjuju:

- dobre pozicije, tzv. prava mesta,
- informacije,
- zakonske i podzakonske norme,
- upotreba kontrolnih mehanizama,
- posao,
- novac i
- nefinansijski resursi.⁴⁴⁴

Vrednost svakog resursa zavisi od datog momenta, odnosno od konkretnih društveno-političkih i ekonomskih prilika, kao i delovanja konkurencije. Tako, na primer, u vreme velike nezaposlenosti i manje plaćeni poslovi imaju visoku cenu.⁴⁴⁵

1.4.5.2. Iznuda uticaja pretnjom upotrebe sile

U ovom obliku neformalnih institucija, pojedini akteri, poput (delova) bezbednosnog aparata, organizovanih kriminalnih grupa, pobunjenika i sl., mogućnost upotrebe nasilja prema građanima, državnim institucijama i njenim nosiocima, koriste kao sredstvo uticaja na formalne institucije, kako bi one donosile odluke u njihovom interesu. Ovde je važno napomenuti da nije neophodno da se prinuda realizuje u praksi, kako bi se uticalo na odluke, već je dovoljno da postoji uverenje kod donosilaca odluka da je moguće da se to zaista dogodi. Pretnje prinudom mogu biti raznovrsne, od puča, preko eskalacije kriminalnih obračuna u društvu, pa sve do oružanih pobuna.⁴⁴⁶ Strah od puča je posebno izražen u autokratskim režimima, koji zapravo svoj bezbednosni aparat oblikuju na osnovu toga da li vlast strahuje od puča ili od narodne

⁴⁴² Allen Hicken, "Clientelism." *Annual review of political science* 14, no. 1 (June 2011): 290, <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1146%2Fannurev.polisci.031908.220508>.

⁴⁴³ Babović i Cvejić, *Kratak pregled partijske patronaže i klijentelizma u Srbiji*, 4–6.

⁴⁴⁴ Ibid., 12.

⁴⁴⁵ Ibid., 13.

⁴⁴⁶ Lauth, "Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections", 16–17.

pobune. Ukoliko je strah od puča izraženiji kod vlastodržaca, onda se stvara više centara moći u bezbednosnim službama, te se podstiče njihov međusobni rivalitet.⁴⁴⁷

Pretnja nasiljem ima velike negativne posledice po demokratski poredak. Najpre, donosioci odluka u svim granama vlasti ne mogu slobodno da donose odluke u skladu sa zakonom, već pod pritiskom mogućnosti primene nasilja određenih grupa oni moraju da kalkuliraju da li su odluke koje donose u skladu s interesima tih grupa. Donosioci odluka su praktično taoci ovakvih grupa. Neretko su formalne institucije i procesi donošenja odluka bez stvarnog značaja, jer su izvan njih ili paralelno s njima formirane stvarne strukture komuniciranja interesa i donošenja odluka. Podela vlasti, vladavina prava i principi demokratske kontrole potpuno su obesmišljeni tamo gde postoji razvijena forma ove neformalne institucije. Ukoliko se ovi odnosi stabilizuju, demokratija i njene institucije postaju puka fasada.

Cilj aktera koji koriste pretnju prinudom, međutim, nije promena vlasti, već zaštita njihovih partikularističkih interesa i oblikovanje odluka formalnih institucija u njihovom interesu. Ova vrsta neformalnih institucija izrazito je parazitska, jer one ne mogu da opstanu bez formalnih institucija, koje koriste za ostvarenje svojih interesa. Prelazak s pretnje na realizaciju prinude (npr. pokušaj puča) pokazatelj je da formalne institucije pokušavaju da izađu na kraj s neformalnim institucijama. Za neformalne institucije, primena prinude je krajnje sredstvo opstanka.⁴⁴⁸ Ili, kako je to još Hantington kazao, „pokušaj puča protiv novog demokratskog režima je znak da demokratizacija funkcioniše“.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Više o ovim strahovima i dilemi diktatora videti u: Greitens, *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*.

⁴⁴⁸ Lauth, "Informal Institutions and Democracy", 36–38.

⁴⁴⁹ Samuel Hantington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman-London: University of Oklahoma Press, 1991), 235.

2. Demokratska transformacija Srbije i reforma službi bezbednosti

2.1. Nasleđe službi bezbednosti Srbije

2.1.1. Socijalistički poredak i nasleđe tajne političke policije

Bezbednosno-obaveštajne službe Srbije vuku korene iz službi bezbednosti nastale u Drugom svetskom ratu, koji je na tlu Jugoslavije imao i karakter društveno-političke revolucije.⁴⁵⁰ Zato su službe prema rečima Bogoljuba Milosavljevića „nastale na ideji radikalnog raskida kontinuiteta sa sličnim službama u Kraljevini Jugoslaviji, tako da su uzori za njih pronađeni najpre u ruskom NKVD i KGB, a potom u istočnonemačkom Štaziju i drugim sličnim komunističkim službama“.⁴⁵¹ Još su na savetovanju u Stolicama, 1941. godine, stvoreni prvi (rudimentarni) obaveštajni i kontraobaveštajni organi, ali će tek 1943. godine, pri Vrhovnom štabu Narodnooslobodilačke vojske (NOVJ), biti formiran Odsek za zaštitu naroda, a 13. maja 1944, naredbom vrhovnog komandanta NOVJ-a, Josipa Broza Tita, nastaje Odeljenje za zaštitu naroda (OZN ili Ozna), kao jedinstveni organ celokupne obaveštajne i kontraobaveštajne organizacije. U Oznu su bili regrutovani prekaljeni borci i tvrdokorni komunisti, koji su bili spremni da uzmu i daju život za partiju. Moto je bio „ko ne može ubiti neprijatelja, ne može biti pravi komunista“.⁴⁵²

Oficiri Ozne su se školovali na akademijama NKVD-a i Kominterne u Moskvi, a oni su potom obučavali mlađe pripadnike Ozne u Srbiji, prenoseći im svoja iskustva iz Sovjetskog Saveza. Jedan od prvobitnih glavnih zadataka, naučenih u Moskvi, bio je razvoj guste doušničke mreže, te je norma bila da na svakih 10 građana dođe po jedan poverenik, a i svaka ustanova, preduzeće i sl. imali su poverenika Ozne. Naravno, primenjivan je princip stroge konspirativnosti, te poverenici nisu znali jedni za druge. Članovi Komunističke partije Jugoslavije dobili su ulogu denuncijanata, a u velikim gradovima sistem špijunaže i kontrole obuhvatao je stanare svake zgrade. Ta mreža je služila za uočavanje i prijavu neprijatelja Revolucije.⁴⁵³

Kao i druge tajne političke policije, i Ozna je imala na raspolaganju, kao svoj izvršni organ, oružanu formaciju – Korpus narodne odbrane Jugoslavije (KNOJ).⁴⁵⁴ Nominalno,

⁴⁵⁰ Srđan Milošević, "Društvo Jugoslavije 1918-1991: Od stagnacije do revolucije", u *Jugoslavija u istorijskoj perspektivi*, ured. Latinka Perović, Drago Roksandić, Mitja Velikonja, Wolfgang Hoepken and Florian Bieber (Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 2017), 329.

⁴⁵¹ Bogoljub Milosavljević, "Reforme policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja," u *Smisao reforme sektora bezbednosti*, ured. Miroslav Hadžić, Milorad Timotić i Bogoljub Milosavljević (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004), 85.

⁴⁵² Srđan Cvetković, *Između srpa i čekića-represija u Srbiji 1944-1953*. (Beograd: Institut za savremenu istoriju, 2006), 14.

⁴⁵³ O njenim učincima govori podatak da je do 1947. oko 400 pripadnika Ozne sačinilo kartoteku od 47.534 lica. Primera radi, u Bosni ih je bilo oko 15.000, a u Crnoj Gori svega 6.000 sumnjivih lica. Ibid., 102.

⁴⁵⁴ Korpus narodne odbrane Jugoslavije postojao je do 1953. godine, a nakon toga ulogu KNOJ-a u vojsci preuzela je Vojna policija, dok su civilne službe bezbednosti imale posebne specijalne timove primerene okolnostima koje su bile drugačije od onih neposredno nakon Drugog svetskog rata. Više o KNOJ-u videti u: Milan Milošević, "Poreklo i

zadatak KNOJ-a je bio da se stara o bezbednosti i zaštiti na oslobođenim teritorijama, a suštinski je ova jedinica služila za masovne egzekucije neprijatelja komunističke vlasti. Procena je da je samo na teritoriji Beograda do kraja 1945. godine streljano 10.000 ljudi, dok taj broj dostiže oko 30.000 za celu Srbiju. Procena je i da je isti broj ljudi umro u zatvorima i logorima usled neljudskog tretmana.⁴⁵⁵

Nakon donošenja Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ), 1946. godine, Ozna je ukinuta, odnosno od obaveštajnog i kontraobaveštajnog odseka formirana je Uprava državne bezbednosti (UDB ili Udba) pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, dok je od trećeg, tzv. vojnog odseka formirana Kontraobaveštajna služba pri Jugoslovenskoj armiji. Međutim, s obračunom protiv unutrašnjeg neprijatelja se nastavilo, a na udaru Udbe su se našli socijalisti i levi zemljoradnici, koji su hapšeni i osuđivani pod optužbom da su špijuni zapadnih sila.⁴⁵⁶

Nešto kasnije, 1949. godine, pri Saveznom sekretarijatu spoljnih poslova Jugoslavije, formirana je Služba za istraživanje i dokumentaciju, koja je imala ulogu spoljne, „čiste“ obaveštajne službe.⁴⁵⁷ Glavni zadatak SID-a bio je da operativnim radom pribavlja informacije političkog, bezbednosnog i ekonomskog karaktera koje se tiču Jugoslavije i da s tim upoznaje najuži vrh države. Delovao je preko jugoslovenskih diplomatsko-konzularnih predstavništava, te nije imao klasične tajne agente, već osobe koje su bile ugrađene u svako diplomatsko predstavništvo Jugoslavije u inostranstvu, što su uglavnom bili atašei za kulturu, ekonomiju i sl. Međutim, SID je dobar deo svojih resursa odredio i za borbu protiv (unutrašnjeg) neprijatelja, ali u inostranstvu oličenog u emigraciji. Za ostvarivanje tih zadataka, usko je saradivao najpre s Udbom, a kasnije i s drugom upravom saveznog SDB-a, koji je bio zadužen za neprijateljsku emigraciju. Prema pojedinim autorima, zapravo većina podataka o emigraciji koja je dostavljena u savezni SDB, dolazila je iz SID-a.⁴⁵⁸

Raskol između Tita i Staljina, 1948. godine, i ekskomunikacija jugoslovenskog vođe iz komunističkog bloka Rezolucijom Informbiroa⁴⁵⁹ 1949. doneli su nove zadatke za Udbu. Sada je bilo potrebno očistiti društvo od neprijatelja Titove politike, odnosno od ibeovaca i staljinista. Umesto masovnim streljanjima, Udba je pribegla slanju u logore i zatvore, od kojih je svakako najpoznatiji Goli otok.⁴⁶⁰ Procena je istoričara da je tokom sukoba sa Staljinom od

evolucija organa državne bezbednosti socijalističke Jugoslavije (1944-1966)," u *Glasnik br. 41*, ured. Aleksa Tomić (Valjevo: Grafička radnja "M&C", 2007); Nikola Gažević, *Vojna enciklopedija*, vol. 7 (Beograd: Redakcija Vojne enciklopedije, 1974).

⁴⁵⁵ Cvetković, *Između srpa i čekića-represija u Srbiji 1944-1953*, 137–140.

⁴⁵⁶ Srđan Cvetković, "Metode i oblici rada službi državne bezbednosti u socijalističkoj Jugoslaviji," *Istorija 20. veka XXVII*, br. 2 (2009): 131, <https://istorija20veka.rs/wp-content/uploads/2017/11/Istorija-20.-veka-2009-2.pdf>.

⁴⁵⁷ Gordan Akrap, "Mač i štit u rukama partije–represivni sustav u funkciji oblikovanja korpusa javnog znanja," *National Security And The Future* 11, no. 4 (September 2010): 195.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, 206–207.

⁴⁵⁹ Informbiro je skraćeni naziv za Informacioni biro komunističkih i radničkih partija, što je bila istočnoevropska organizacija komunističkih partija koja je postojala od 1947. do 1956. godine. Zbog nastojanja Josifa Staljina, tadašnjeg lidera SSSR-a, da sve komunističke države pretvori u puke izvršioce svoje volje i opiranja Josipa Broza Tita tome, dolazi do sukoba između ove dvojice lidera. To je za rezultat imalo da su ostale komunističke države u Evropi osudile Tita u Rezoluciji Informbiroa, što je dalje za posledicu imalo početak neprijateljstva Jugoslavije sa Istočnim blokom, ekonomske krize i ratnih napetosti, s jedne strane, i progona stvarnih i izmišljenih simpatizera Staljina (tzv. staljinisti i ibeovci) u Jugoslaviji, s druge. Jedna od važnih posledica tog sukoba bilo je i uspostavljanje bližih odnosa između Jugoslavije i zemalja Zapadnog bloka, na čelu sa SAD. Sukob sa Istočnim blokom trajao je sve do Staljinove smrti 1953. godine, kada dolazi i do destaljinizacije SSSR-a. Više o mogućim uzrocima sukoba Staljina i Tita videti u: Nikola Tošić-Malešević, "Jugoslavija i Informbiro – uzroci i početak sukoba," *Vojno delo* 68, br. 3 (decembar 2016): 302-321, doi: 10.5937/vojdela1603302T.

⁴⁶⁰ Ostali logori su bili: Sveti Grgur, Bileća, Ugljan, Ramski rit, Zabela Požarevac, Stara Gradiška. Više o tome videti u: Martin Previšić, "Povijest informbiroovskog logora na Golom otoku 1949 - 1956." (doktorski rad, Sveučilište u

1948. do 1956. godine u Jugoslaviji Udba, ali i KOS, identifikovala 55.000 ibleovaca, od kojih je blizu 16.000 uhapšeno, te potom administrativno ili sudski kažnjeno slanjem u zatvor.⁴⁶¹ Iz priložene tabele možemo videti da je Udba u Srbiji u periodu od 1948. do 1956. godine imala najviše posla u obračunu s unutrašnjim neprijateljima, jer je preko 25% uhapšenih bilo s teritorije Srbije. Među njima je bilo i mnogo građana koji nisu imali nikakve veze sa staljinizmom, već su se tu našli po običnoj prijavi nekog građanina, čiji je razlog mogao biti i lične prirode.

Tabela 5. Organi hapšenja kažnjenih i osuđenih ibleovaca⁴⁶²

Organ hapšenja	Broj uhapšenih	Procenat (%)
KOS	3.649	23,09
Udba FNRJ	1.248	7,08
Udba Beograd	1.099	6,95
Udba Srbija	2.948	18,65
Udba Hrvatska	2.097	13,27
Udba Slovenija	356	2,25
Udba Makedonija	630	3,98
Udba Crna Gora	1.751	11,08
Udba BIH	2.022	12,79
Ukupno	15.800	100

Do promena u Udbi doći će sredinom 1960-ih godina, usled raskola Aleksandra Rankovića i Tita. Naime, Ranković je bio šef Udbe od njenog osnivanja, te je stekao ogromnu moć, što je smetalo mnogim visokorangiranim članovima Komunističke partije, pa i samom Titu. Pored toga, veliki stepen nasilja i kršenja ljudskih prava koje je Udba primenjivala pod Rankovićevim vođstvom smatran je neprimerenim za to vreme. Zato je na Brionskom plenumu 1966. godine odlučeno da se Udba reorganizuje, a neposredni povod za to bilo je otkriće navodnog prisluškivanja najvišeg državnog rukovodstva, uključujući i Tita, od strane Udbe. Prvi korak u reorganizaciji je bilo čišćenje Rankovićevih kadrova iz tajne policije i promene njenog naziva iz Udba u Služba državne bezbednosti (SDB),⁴⁶³ čime se nastojalo ukazati da će SDB biti u službi građana, a ne instrument pojedinaca, kao što je to bio slučaj u prethodnom periodu. Za razliku od Udbe, koja je bila visokocentralizovana, SDB je dobila decentralizovanu organizaciju.⁴⁶⁴ Tako je svaka od šest jugoslavenskih republika i dve autonomne pokrajine dobila svoju SDB-u. Takođe je formirana i SDB na saveznom nivou sa sedištem u Beogradu,

Zagrebu, 2014), <http://darhiv.ffzg.unizg.hr/id/eprint/6836/1/Previ%C5%A1i%C4%87%2C%20Martin.pdf> (preuzeto 12. oktobra 2018.).

⁴⁶¹ Martin Previšić, "Broj kažnjenika na Golom otoku i drugim logorima za informbirovce u vrijeme sukoba sa SSSR-om (1948.-1956.)," *Historijski zbornik* 66, br. 1 (februar 2013): 192, <https://hrcak.srce.hr/134023>.

⁴⁶² Previšić, "Povijest informbiroovskog logora na Golom otoku 1949. - 1956.", 26.

⁴⁶³ Prema rečima Srđana Cvetkovića „(č)este promene imena tajne policije je bila uobičajna i u SSSR-u i to iz sličnih propagandnih razloga, najčešće posle proklamovanih zaokreta i reformi i političke potrebe da se još više naglasi demokratski karakter ustanove. Tako se tajna služba koju je ustanovio Đeržinski najpre 1917. zvala ČEKA (Sveruska specijalna komisija za suprotstavljanje kontrarevoluciji i sabotazama), pa je 1923. preimenovana u GPU (Državna politička uprava), zatim 1934. u NKVD (Narodni komeserijat unutrašnjih poslova), da bi konačno 1954, posle smrti Staljina i pada Berije, još jednom promenila naziv u KGB (Komitet za državnu bezbednost) koji će nositi do kraja ere Hladnog rata.“ Cvetković, "Metode i oblici rada službi državne bezbednosti u socijalističkoj Jugoslaviji“, 131.

⁴⁶⁴ Milan Milošević, "Državna bezbednost u sistemu društvene samozaštite: Od Brionskog plenuma do početka 'razdruživanja' (1966-1989)," *Bezbednost* 51, br. 1-2 (2009): 408, <https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0409-29530902399M>.

koja je imala ulogu stručnog savetovanja i koordinacije rada između pojedinačnih službi. Republičke i pokrajinske SDB-e mogle su samostalno da izvode akcije, osim u slučajevima koji su se odnosili na spoljnu politiku SFRJ, gde bi odluke donosila savezna SDB. Istovremeno je savezna služba imala ovlašćenja da, kad to proceni, na pojedinim delovima SFRJ aktivno deluje bez znanja republičke, odnosno pokrajinske SDB-e. Pojedinačne službe su imale i obavezu izveštavanja saveznog SDB-a.⁴⁶⁵

U okviru reformi, bile su formirane i prve parlamentarne komisije za kontrolu službi državne bezbednosti, i to na nivou federacije, republika i autonomnih pokrajina. Još važnija je činjenica da je došlo do izvesnog slabljenja uloge tajne političke policije SDB-a i njenog većeg okretanja ka zaštiti ustanova državnog poretka, što je zapravo predstavljalo odraz šireg trenda oličenog u popuštanju ideoloških stega u društvu, u čemu je SFRJ prednjačila u odnosu na druge komunističke države u Evropi.⁴⁶⁶ Međutim, do potpunog istiskivanja uloge političke policije nikad nije došlo, a dva su glavna razloga. Najpre, uticajno jezgro službi snažno se opiralo odvajanju od sopstvenih tradicija i poluga moći. Drugo, politički sistem, umesto da se transformiše i stabilise, postajao je vremenom sve nestabilniji.⁴⁶⁷ Zapravo, kao i u nekim drugim komunističkim državama, službe bezbednosti su postale nešto suptilnije u svojoj ulozi političke policije. To je nametala i težnja rukovodstva partije da svetu predstavi jugoslovenski politički i društveni poredak kao „socijalizam sa ljudskim likom“.⁴⁶⁸

Naravno, služba je zadržala sve poluge uticaja u društvu, koji se zasnivao na gustoj mreži saradnika u svim profesijama – od radnika, profesora, sudija, tužilaca, novinara, intelektualaca, sveštenika, akademika do sindikata – pa su tako uvek mogli da pokrenu, u svakom trenutku, čitav mehanizam za razne akcije, afere i podmetanja.⁴⁶⁹ Nastale su i nove kategorije neprijatelja, poput na primer liberala, anarholiberala, tehnomenadžera itd. I dalje su postojala hapšenja i sudski procesi za delikt mišljenja, kao i misteriozne smrti,⁴⁷⁰ ali je to bilo znatno manjeg obima nego ranije. Prema rečima bivšeg radnika SDB-a, „intelektualce smo sklanjali u institute gde su mogli da pričaju šta hoće, a mi smo ih sve vreme nadzirali. Tako smo ih kontrolisali.“⁴⁷¹

Pored toga, od reorganizacije Udbe u velikoj meri se težište borbe protiv neprijatelja prenelo u inostranstvo, pa se beleži rast ubistava neprijateljske emigracije (ustaše, četnici, balisti...). Prema rečima bivšeg načelnika beogradskog SDB-a „(n)aš je zadatak bio da neutrališemo njihovo delovanje, njihovo neprijateljsko delovanje u odnosu na Jugoslaviju kao zemlju, kao državu, da neutrališemo. Šta znači neutrališemo? Znači onemogućiti da se bolje organizuju, unositi razdor u njihove redove. Služba je primenjivala i krajnja sredstva. Ona

⁴⁶⁵ Akrap, "Mač i štit u rukama partije—represivni sustav u funkciji oblikovanja korpusa javnog znanja", 206.

⁴⁶⁶ Milosavljević, "Reforme policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja", 86–87.

⁴⁶⁷ Ibid., 87.

⁴⁶⁸ Socijalizam s ljudskim likom pokušao je da uvede Aleksandar Dubček, šef Komunističke partije Čehoslovačke, a njegova nastojanja završila su se sa praškim prolećem, a kasnije (krajem avgusta 1968.) i okupacijom Čehoslovačke od strane vojski Istočnog bloka.

⁴⁶⁹ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (prva epizoda)," 19. maj 2015, video, 47:46, <https://youtu.be/959H7fL1VYA>.

⁴⁷⁰ Jedan od poznatijih slučajeva bila je i smrt Radomira Radovića. On je uhapšen 1984. godine zajedno sa 28 članova Otvorenog univerziteta Milovana Đilasa, a potom pušten. Nedugo zatim, pronađen je mrtav u svojoj vikendici. Vlast je tvrdila da je Radović izvršio samoubistvo trovanjem pesticidima. Povodom njegove smrti, 19 intelektualaca, među kojima su bili Dobrica Ćosić, Nikola Rot, Kosta Čavoški, Matija Bećković i dr., uputilo je protestno pismo saveznom sekretaru za unutrašnje poslove, Stanetu Dolancu, koje je nedugo potom objavljeno u londonskom časopisu *Index on Censorship*. To je bila prva peticija u SFRJ u kojoj se od šefa policije tražilo objašnjenje za nerazjašnjeno ubistvo i zahtevalo da prihvati odgovornost i podnese ostavku. Vladimir Mijanovic et al., "Enquiry Called for into the Death of Radomir Radović," *Index on Censorship* 13, no. 4 (May 1984), <https://doi.org/10.1080/03064228408533754>.

⁴⁷¹ Intervju autora rada sa visokorangiranim operativcem SDB-a u vreme SFRJ vođen 7. aprila 2017. godine.

nikada sama, ali uz punu saglasnost političkih faktora... Eliminacija neprijatelja... Kao krajnja mera, kada nije postojalo drugog načina...“⁴⁷²

Međutim, za to doba SDB je tu krajnju meru neuobičajeno često primenjivala u odnosu na druge službe, pa čak i sam KGB.⁴⁷³ Prema nekim procenama, SDB se sumnjiči za umešanost u ubistva, pokušaj ubistva i otmice oko 200 emigranata.⁴⁷⁴ Mnoga ubistva su bila jako brutalna, te je bilo slučajeva da ni članovi porodica (žena i deca) nisu bili pošteđeni prilikom egzekutorskih operacija. Državna bezbednost je te operacije izvodila uglavnom u Evropi, ali i u SAD, Kanadi i Australiji. Broj ubistava, brutalnost i globalni doseg SDB-a za posledicu su imali veliki porast straha među emigracijom, jer se nikad nije znalo da li i ko radi za Službu.⁴⁷⁵

Za poslove eliminacije neprijatelja u inostranstvu SDB je imala posebne specijalne timove, a redovno je kao neposredne izvršioce angažovala članove podzemlja, među kojima je bio, između ostalog, i Željko Ražnatović Arkan.⁴⁷⁶ Služba državne bezbednosti je opravdanje za angažovanje kriminalaca našla u tome što su oni izražavali visoki stepen patriotizma, koji je iskazivan u suprotstavljanju neprijateljskoj emigraciji i pre nego što bi ih SDB angažovala.⁴⁷⁷

U kojoj meri je tajna politička policija u Jugoslaviji, uključujući tu sve njene organizacione inkarnacije (OZN, UDB, SDB), bila svemoćna govori i podatak o broju tajnih dosijea koje je vodila o građanima. Naime, nakon Brionskog plenuma, bila je preduzeta revizija dokumentacije Udbe, kada je utvrđeno da je ona vodila blizu tri miliona dosijea, što je predstavljalo 9.620 dužnih metara građe.⁴⁷⁸ Na Srbiju je od ukupnog broja dosijea otpadalo skoro 700.000 dosijea. Kada se govori o Srbiji, 503.800 je bilo uništeno, 126.700 predato istorijskim arhivima, a 61.750 dosijea ostalo je operativno u SDB-u. S otvaranjem novih dosijea, ali i s periodičnom revizijom, nastavilo se u narednim godinama. Ne postoji tačna informacija o broju dosijea građana Srbije u posedu svih službi kako civilnih, saveznih i republičkih, tako i vojnih, ali i Komunističke partije, a procena broja kreće se od 100.000 do 400.000.⁴⁷⁹

Važno je ovde, takođe, napomenuti da se veze jugoslovenskih službi bezbednosti s organizovanim kriminalnim grupama nisu iscrpljivale u njihovom angažovanju u likvidacijama neprijateljske emigracija, te da umešanost službi u nezakonite poslove nije izum Miloševićevog režima nastao iz potreba zaobilazanja sankcija Ujedinjenih nacija nametnutih SRJ. Naime, od nastanka druge Jugoslavije, država se suočavala s velikim nedostatkom sredstava, najpre za

⁴⁷² Dušan Stupar, načelnik beogradskog centra Državne bezbednosti 1984–1987. godine. Citirano prema: Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (prva epizoda)".

⁴⁷³ Zanimljivo je primetiti da je sovjetski KGB tokom 60-ih godina gotovo u potpunosti obustavio politiku eliminacije neprijatelja u inostranstvu, tj. obustavio organizovanje njihovih ubistava, što se u žargonu KGB-a zvalo mokro delo (rus. мокрая дело / mokroye delo, engl. wet affair). Za te poslove bila je zaduženo posebna organizaciona celina KGB-a, 13. odeljenje, poznatije još i kao Spetsbureau 13. Više o tome videti u: CIA, "Soviet Use of Assassination and Kidnapping: A 1964 View of Kgb Methods. Unclassified Document," ed. CIA Historical Review Program (Langley: Central Intelligence Agency, 2007).; David V. Gioe, Michael S. Goodman and David S. Frey, "Unforgiven: Russian Intelligence Vengeance as Political Theater and Strategic Messaging," *Intelligence and National Security* 34, no. 4 (February 2019), <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1573537> ..

⁴⁷⁴ Žunec, "Democratic Oversight and Control over Intelligence and Security Agencies", 382.

⁴⁷⁵ Tomislav Sunić, *Titoism and Dissidence: Studies in the History and Dissolution of Communist Yugoslavia* (Bern: Peter Lang, 1995), 76.

⁴⁷⁶ Od viđenijih kriminalaca, tu su: Darko Ašanin, Andrija Drašković, Rade Čaldović Čenta, Đorđe Božović Giška i drugi.

⁴⁷⁷ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (prva epizoda)".

⁴⁷⁸ Pored aktivnih dosijea u kojima su beležene aktivnosti protivnika i neistomišljenika, tu su bili i materijali policije Kraljevine Jugoslavije, materijali neprijateljskih i okupacionih formacija iz Drugog svetskog rata, provere za dobijanje putnih isprava, provere o kandidatima za funkcije u društveno-političkim organizacijama i zajednicama, materijali o rezervnom i demobilisanom kadru JNA itd. Milosavljević, "Reforme policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja", 89.

⁴⁷⁹ Ibid., 89–90.

obnovu zemlje, a kasnije i za redovno funkcionisanje države, posebno velikog državnog aparata bezbednosti. Veliki izazov za državno rukovodstvo bilo je i vraćanje kredita uzetih od zapadnih država, te je bila veoma izražena oskudica deviza. Zato su od nastanka socijalističke države, šverc i veze državnih institucija s organizovanim kriminalnim grupama njeno stalno (tajno) obeležje. Uvid u arhive slovenačke SDB, koje je ostvario hrvatski Jutarnji list, pokazuje da su jugoslovenske službe bezbednosti bile ne samo posrednici već i glavni organizatori tih aktivnosti.⁴⁸⁰ Čak je i zvanična odluka o tome doneta 1961. godine na najvišem političkom nivou, jer je se tih godina Jugoslavija posebno suočila s nedostatkom deviza za potrebe vraćanja kredita pozajmljenih na Zapadu.⁴⁸¹ Švercovala se najprofitabilnija roba: narkotici, cigarete, zlato, drago kamenje, kafa i alkohol, sve je išlo prvo preko preduzeća „Generaleksport“, da bi se kasnije u poduhvat uključile i druge firme.

Bile su razvijene i šeme za pranje ovako zarađenog novca, koje su uključivale banke, ofšor firme i kockarnice. Iz dostupne dokumentacije slovenačke SDB, može se zapaziti da je od sredstava zarađenih švercom kupovana špijunska oprema, poput na primer 500 specijalnih mikrofona.⁴⁸² Savezno izvršno veće je 1963. godine u svojoj odluci zaključilo da se ekonomska situacija poboljšala, te da s ovim poslovima valja prestati. Međutim, nasuprot ovom zaključku, s ovom praksom se i dalje nastavilo. Prema rečima Dušana Stupara, bivšeg načelnika beogradskog centra SDB-a „šverc cigareta je prisutan u svim istočnim službama od Drugog svetskog rata pa verovatno do danas... Imali su svoje sektore koji su se bavili time... Kao jedan od dopunskih izvora prihoda kojima su se finansirali tajni fondovi službi.“⁴⁸³ Ovo osvetljava tek male fragmente problema veza između kriminala, službi i politike, čije će negativne posledice po samu službu i celu društvo biti očigledne u vreme vladavine Slobodana Miloševića, ali i nakon petooktobarskih promena, kada je upravo ta cementirana sprega dovela do ubistva predsednika Vlade Srbije.⁴⁸⁴

Sve navedeno je bilo moguće, između ostalog, i zato što od osnivanja službe pa do 2002. godine nije postojao zakonski okvir njenog rada. Štaviše, nijedna služba, kako civilna, tako i vojna, nije imenovana u zakonu. Otud su one bile u pravom smislu reči tajne službe. Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti iz 1984. godine⁴⁸⁵ bio je tipičan fasadni propis, koji je uređivao samo opšta mesta i prepuštao izvršnoj vlasti i samim službama da svojim internim tajnim propisima regulišu čitavu uobičajenu zakonsku materiju (osnivanje, funkcije, ovlašćenja, organizaciju, način delovanja i odgovornost službi).⁴⁸⁶ Pored toga, SDB je imala sva policijska ovlašćenja, te su njeni pripadnici mogli da nose oružje, hapse i uzimaju iskaze po Krivičnom zakoniku. Pored toga, Služba je mogla da od policije preuzme kriminalističke istrage, ukoliko je smatrala da je to u državnom interesu.⁴⁸⁷

⁴⁸⁰ Željko Petrušić, "Kako je funkcionirala ilegalna trgovina - krijumčarile su se cigarete, kava i alkohol... a od zarade kupovala oprema za tajne službe," *Jutarnji list*, 12. decembar 2016, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-kako-je-funkcionirala-ilegalna-trgovina-krijumcarile-su-se-cigarete-kava-i-alkohol...-a-od-zarade-kupovala-oprema-za-tajne-sluzbe-5377651> (pristupljeno 13. oktobra 2018.).

⁴⁸¹ Rado Pezdir i Branislav Krivokapić, "Biznis Udbe i italijanske mafije," *NIN*, br. 3432, 6. oktobar 2016, <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=104819> (pristupljeno 13. oktobra 2018.).

⁴⁸² Petrušić, "Kako je funkcionirala ilegalna trgovina - krijumčarile su se cigarete, kava i alkohol... a od zarade kupovala oprema za tajne službe".

⁴⁸³ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (druga epizoda)," 20. maj 2015, video, 48:37, <https://youtu.be/wDpiUWY14Uw>.

⁴⁸⁴ Više o tome pogledati u delu rada „Petooktobarske promene i izostanak sveobuhvatne reforme službi bezbednosti“.

⁴⁸⁵ Zakon je imao svega 28. članova, a odnosio se na federaciju, republike i autonomne pokrajine. Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti, „Službeni list SRJ“, br. 15/84, 42/90.

⁴⁸⁶ Milosavljević, "Reforme policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja".

⁴⁸⁷ Ibid.

2.1.2. Blokirana tranzicija i ratno-kriminalno nasleđe službi bezbednosti

Nasilni raspad SFRJ i umešanost Srbije u ratom pogođena područja, te priroda režima (izborni autoritarizam)⁴⁸⁸ na čijem se čelu nalazio Slobodan Milošević sve do 2000. godine, dodatno su pogoršali situaciju u državnoj bezbednosti. Naime, iako je sa usvajanjem novog Ustava 1990. godine Srbija nominalno proglašena demokratskom državom, te su izvršna i predstavnička vlast formirane na osnovu rezultata višestranačkih izbora, Slobodan Milošević nije želeo da se odrekne autokratskog načina vladanja i, sledstveno tome, ni SDB-a, kao glavne poluge očuvanja vlasti. Služba državne bezbednosti je preko svoje treće uprave⁴⁸⁹ i dalje nadzirala opozicione političare, ali ne kao unutrašnjeg neprijatelja, nego sada kao unutrašnje ekstremiste i teroriste. Ili, kako to Zoran Mijatović, načelnik beogradskog centra RDB-a od 1993. do 1998. i zamenik načelnika RDB-a 2001. godine, kaže: „Vuk Drašković se nije obrađivao kao opozicija. Vuk Drašković se obrađivao kao lice u kategoriji unutrašnjeg ekstremizma i terorizma i sa aspekta predloga kada je sprovedena obrada nad njim, iz te kategorije su zadovoljeni u to doba svi zakonski uslovi da se obrada zavede po liniji ekstremizma i terorizma. To što je Vuk Drašković u to doba bio lider opozicije, to ne menja ništa na suštini naše obrade.“⁴⁹⁰

Slobodan Milošević, predsednik Republike Srbije, kao autokratski vođa nije podnosio bilo kakav oblik pluralizma, političkog neslaganja i podele vlasti, kako na republičkom, tako i na saveznom nivou.⁴⁹¹ Miloševiću su smetali svi koje nije mogao da stavi pod potpunu ličnu kontrolu. Milošević je zato, u maju 1992. godine, uspostavio i potpunu kontrolu nad Vojnom službom bezbednosti, tako što je najpre penzionisan, a potom i uhapšen njen tadašnji načelnik Aleksandar Vasiljević.⁴⁹² Razlog za njegovu smenu je bio trojak. Najpre, Vasiljević je odbio zahtev Miloševića da mu neposredno dostavlja posebne podatke u posedu vojne službe. Drugo, ušao je u sukob sa sve moćnijim i ambicioznim šefom RDB-a Jovicom Stanišićem, jer se suprotstavio Stanišićevim težnjama da RDB ima nadređenu ulogu u odnosu na vojne službe. Konačno, najbliži saradnici Vasiljevića nisu bili srpski nacionalnosti, zbog čega su, u vreme razbuktavanja međuetničkih oružanih sukoba u okruženju, bili nepodobni. Mreža vojne službe se prostirala gde god su bile novonastale srpske vojske na teritoriji Hrvatske i Bosne i Hercegovine, te je samim tim vojna služba imala i dobar uvid u specijalne operacije RDB-a Srbije na tim prostorima. Nedovoljno poslušan načelnik Vojne službe bezbednosti mogao je da smeta i da bude nezgodan svedok.⁴⁹³ Umesto Vasiljevića, na čelo vojne službe postavljen je Nedeljko Bošković, koji je, prema sopstvenim rečima, tada bio u odličnim odnosima sa Stanišićem. Konačno zaokruživanje kontrole Miloševića nad Vojnom službom desilo se u jesen 1992, kada je Vojna služba prebačena pod Generalštab Vojske Jugoslavije.⁴⁹⁴ Razlog za to je

⁴⁸⁸ Dušan Pavlović, "Srbija za vreme i nakon Miloševića," *Sociološki pregled* 39, br. 2 (januar 2005), <https://doi.org/10.5937/socpreg0502183P>.

⁴⁸⁹ Pored treće, bile su važne i prva i druga, a posebno deseta uprava. Deseta uprava, odnosno Uprava za operativno-instruktorske poslove bila je zapravo služba u službi, jer je imala sopstvenu tehniku za praćenje i prisluškivanje, dok su druge uprave za te svrhe morale da koriste usluge sedme uprave, odnosno Uprave za tehniku. Zato je ova uprava, osim treće, bila pogodna za razne prljave poslove. Dejan Anastasijević, "Večni plamen," *Vreme*, br. 666, 09. oktobar 2003, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=354426> (pristupljeno 18. novembar 2018.).

⁴⁹⁰ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (druga epizoda)".

⁴⁹¹ Savezna Republika Jugoslavija (skraćeno SR Jugoslavija ili SRJ) bila je država koja je stvorena 27. aprila 1992, odlukom Saveznog veća SFRJ, kao zajednička država Republike Srbije i Republike Crne Gore.

⁴⁹² Čistki u Vojnoj službi prethodila su dva kruga čistki nepodobnih generala u Vojsci. Na kraju je 38 visokih oficira počišćeno iz Vojske. Miloš Vasić and "Vreme's" team of reporters, "The Purge Continues," *Vreme* no. 44, 27 July 1992, <http://www2.scc.rutgers.edu/serbiandigest/44/t44-1.htm> (pristupljeno 19. novembra 2018.).

⁴⁹³ Ibid.; Stephen Mulvey, "Analysis: The Men Milosevic Fears," *BBC News World Edition*, 26 July 2002, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2153367.stm> (accessed on 28 November 2018.).

⁴⁹⁴ Tada je dužnost načelnika Generalštaba Vojske Jugoslavije obavljao Života Panić. Miloš Vasić, "Odsudni napad i odbrana," *Vreme*, br. 586, 28. mart 2002, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=310909> (pristupljeno 19. novembra 2018.).

bio što je tadašnji premijer SRJ Milan Panić istovremeno obavljao i funkciju ministra odbrane, pa Milošević nije želeo da jednu važnu polugu moći prepusti svom političkom protivniku.

Nešto kasnije, oktobra 1992, pripadnici MUP-a Srbije su upali u zgradu saveznog MUP-a i prostorije saveznog SDB-a, gde su razoružali kolege iz savezne policije, preuzeli obaveštajnu tehniku, dokumentaciju i arhivu, a onda iz zgrade saveznog MUP-a izbacili savezne službenike koji su tamo zatekli. Sve se to dogodilo u vreme kada su predsednik i premijer SRJ, Dobrica Ćosić i Milan Panić (obojujica politički protivnici Slobodana Miloševića), bili van zemlje.⁴⁹⁵ Jovica Stanišić je pokušao da dodatno i formalno stavi sve službe bezbednosti pod Miloševićevu kontrolu, tako što bi sve elemente bezbednosno-obaveštajnog sistema uvezao kroz savet za nacionalnu bezbednost, gde bi Stanišić imao ulogu glavnog koordinatora celog sistema. Milošević nikad nije zvanično odbio ideju, ali nije ništa učinio kako bi bila realizovana, plašeći se, verovatno, da Stanišićeva moć dodatno ne ojača izvan granica koje je on sam mogao da kontroliše.⁴⁹⁶

2.1.2.1. Militarizacija i kriminalizacija DB-a

Prve oružane sukobe na prostoru Republike Hrvatske SDB Srbije je spremno dočekala, te je za potrebe nasilnog upravljanja krizom i ratom, u kojem Srbija zvanično nije nikada učestvovala, 1991. godine Služba formirala specijalnu oružanu formaciju, koja se prvo zvala Knindže, a potom Jedinica za posebne namene. Potrebu formiranja jedne takve jedinice prepoznao je sam Milošević, koji je u govoru predsednicima opština iz Srbije, marta 1991. godine, rekao: „... Vlada je dobila zadatak da pripremi odgovarajuće formacije koje će nas učiniti u svakom slučaju bezbednim, odnosno učiniti sposobnim da branimo interese naše Republike, a bogami i interese srpskog naroda izvan Srbije.“⁴⁹⁷ Franko Simatović, operativni tvorac jedinice, objasnio je njeno osnivanje: „Ona je konstituisana 4. maja 1991. godine, u periodu raspada prethodne Jugoslavije, i od svog nastanka neposredno je delovala u funkciji zaštite nacionalne bezbednosti u uslovima direktne egzistencijalne ugroženosti srpskog naroda na njegovom celokupnom etničkom prostoru.“⁴⁹⁸

Međutim, zaštita nacionalne bezbednosti i interesa Republike na terenu je izgledala nešto drugačije. Od samog svog osnivanja, jedinica je bila korišćena (i) za izazivanje i raspirivanje sukoba.⁴⁹⁹ Važna uloga jedinice bila je i da širi strah među ostalim oružanim formacijama koje su se borile na strani tadašnje Republike Srpske Krajine. O tome bivši pripadnik jedinice kaže: „Nas su se bojali, to je očigledno bilo. Javna bezbednost, policija se bojala nas i bilo je sukoba. Kod nas je pisalo iznad znaka – milicija. Mi smo spadali u miliciju i nismo spadali u miliciju, jer smo bili resor. Znači, nije bilo to raščišćeno ko je ko, a mi nismo u suštini tada zvanično bili niko i bili smo sve. Bili smo prećutno ta neka snaga, tajna snaga, jer niko nije imao uvida kod nas, jako malo.“⁵⁰⁰ Dodatni razlog za strah od ove jedinice bila je i činjenica da su se u njoj nalazili i ljudi s kriminalnom prošlošću. Istovremeno, u Istočnoj Hrvatskoj nastaje i Srpska dobrovoljačka garda, na čijem čelu se nalazi Željko Ražnatović

⁴⁹⁵ Sl. K., "Spektakularna otimačina," *Politika*, 11. septembar 2010, <http://www.politika.rs/sr/clanak/149025/Spektakularna-otimacina> (pristupljeno 22. novembra 2018.).

⁴⁹⁶ Dejan Anastasijević, "Savet za avet," *Vreme*, br. 785, 19. januar 2006, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=440010> (pristupljeno 22. novembra 2018.).

⁴⁹⁷ Filip Švarn, "Dete službe," *Vreme*, br. 818, 07. septembar 2006, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=464243> (pristupljeno 22. novembra 2018.).

⁴⁹⁸ Ibid.

⁴⁹⁹ Insajder Video, "Rukopisi ne gore - Insajder (1.deo)," 30. april 2015, video, 48:51, https://youtu.be/4Cwc9bk-r_s.

⁵⁰⁰ Ibid.

Arkan, stari saradnik jugoslovenskog SDB-a i kriminalac. U jedinici je bilo mnogo ljudi s bogatom kriminalnom prošalošću.⁵⁰¹

Tek je nakon okončanja ratnih sukoba u Hrvatskoj, odnosno Bosni i Hercegovini, 1996. godine, iz različitih formacija formalno konstituisana Jedinica za specijalne operacije (JSO) kao sastavni deo Resora državne bezbednosti.⁵⁰² Na njeno čelo je postavljen Milorad Ulemek Legija, bivši pripadnik francuske Legije stranaca i osoba s kriminalnom prošalošću, i to uprkos tome što je njegova bezbednosna provera, koju je sproveo sam RDB, bila negativna. Međutim, u JSO je bilo još mnogo drugih pripadnika s kriminalnom prošalošću, što zapravo i nije bila neka novina, jer to bilo uobičajeno za jedinice iz kojih je nastala JSO. Zato je, navodno, RDB u jedinicu postavio oficira bezbednosti, Milorada Bracanovića, kako bi ih kontrolisao.⁵⁰³ Iz sastava JSO su došli svi neposredni izvršiooci atentata na Draškovića i Stambolića, kao i na Zorana Đinđića, a u većini su učestvovali i pripadnici kriminalne grupe poznatije kao Zemunski klan.⁵⁰⁴

Zbog umešanosti SRJ u rat u Bosni i Hercegovini, Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija uveo je sankcije SRJ 1992. godine da bi ih naredne godine pooštrio.⁵⁰⁵ Kasnija istraživanja pokazaće da su sankcije, u kombinaciji s ratom, predstavlja faktor koji je ključno uticao na to da kriminal postane sastavni element funkcionisanja društva i države SRJ, ali i susednih država, Rumunije i posebno Bugarske.⁵⁰⁶ Kako ključni resursi za funkcionisanje države poput energenata, ali i robe široke potrošnje, nisu mogli da se nabave legalnim ekonomskim tokovima, razvijena je gusta mreža regionalnih ilegalnih nabavnih puteva. Time je u SRJ nastala ogromna zona sive (i crne) ekonomije,⁵⁰⁷ čije je učešće u društvenom proizvodu 1994. godine iznosilo čak 50%.⁵⁰⁸ Jedan od glavnih organizatora ovih ilegalnih poslova bila je državna bezbednost, što joj i nije bio veliki izazov, uzimajući u obzir činjenicu da je šverc bio jedna od redovnih aktivnosti SDB-a od Drugog svetskog rata pa naovamo, čime je Služba obezbeđivala sredstva za finansiranje svog rada.⁵⁰⁹ Naravno, sada se radilo o aktivnostima mnogo većeg obima i značaja, jer su se zahvaljujući švercu snabdevali cela država i njeno stanovništvo. Povećan obim posla zahtevao je i veću uključenost (organizovanih) kriminalnih grupa u izvođenje operacija šverca, što je uticalo na jačanje kriminala u Srbiji i njegovo dodatno sprezanje s RDB-om i politikom.⁵¹⁰

Međutim, šverc u režiji RDB-a odvijao se i u ratom zahvaćenim područjima, i to preko Autonomne pokrajina Zapadna Bosna (APZB), čiji je vođa bio Fikret Abdić.⁵¹¹ Trgovalo se oružjem, naftom, cigaretama i ostalom robom široke potrošnje s praktično svim stranama u ratu.⁵¹² Novac od ovog šverca delimično je išao na nabavku specijalne opreme za posebne

⁵⁰¹ Dejan Anastasijević, "Ko su "Crvene beretke", " *Vreme*, br. 511, 19. oktobar 2000, https://www.vreme.com/arhiva_html/511/03.html (pristupljeno 9. oktobra 2018.).

⁵⁰² Ibid.

⁵⁰³ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (druga epizoda)".

⁵⁰⁴ Više o tome videti u delu rada „Ubistvo predsednika Vlade Srbije“.

⁵⁰⁵ "Vremeplov: SB uveo sankcije SRJ, najteže u istoriji UN," *Radio televizija Vojvodine*, 18. april 2017, http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/novi-sad/vremeplov-sb-uevo-sankcije-srj-najteze-u-istoriji-un_817249.html (pristupljeno 28. novembra 2018.).

⁵⁰⁶ Više o tome videti u: Jens Stihof Sorensen, "War as Social Transformation: Wealth, Class, Power and an Illiberal Economy in Serbia," *Civil Wars* 6, no. 4 (2003): 55-82. <https://doi.org/10.1080/13698240308402555>.

⁵⁰⁷ Ibid., 67.

⁵⁰⁸ Ibid., 65-66.

⁵⁰⁹ Više o tome videti u delu rada „Socijalistički poredak i nasleđe tajne političke policije“.

⁵¹⁰ Sorensen, "War as Social Transformation: Wealth, Class, Power and an Illiberal Economy in Serbia", 67-73.

⁵¹¹ Autonomna pokrajina Zapadna Bosna nalazila se u Cazinskoj Krajini, a sedište joj je bilo u Velikoj Kladuši. Međutim, najveći grad Cazinske Krajine, Bihać, bio je pod kontrolom centralnih vlasti BiH, koje su bile u sukobu sa APZB-om. APZB je vodila savezničku politiku prema Republici Srpskoj, ali i Republici Hrvatskoj, zbog toga je vojska APZB-a dolazila u oružane sukobe sa 5. korpusom Armije BiH, koji se nalazio u Bihaću.

⁵¹² General Vojske Republike Srpske koji je komandovao kontraofanzivom na 5. korpus Armije BiH 1995. godine zapazio je da je korpusu u jednom momentu nestalo goriva, kao i municije, te da je njihova paljba utihnula. Međutim,

jedinice koje su obezbeđivale šlepere, ali je dobar deo završio u džepovima onih koji su operaciju vodili.⁵¹³ Prema nalazima Filipa Švarma, istraživačkog novinara „(p)rofiti su bili astronomski, a vodeći kadar Državne bezbednosti i Jedinice presrećan. Bilo je to kao u priči...“⁵¹⁴ Zato ne treba da čudi što je jedna od najvažnijih i najvećih ratnih operacija JSO-a bila zaustavljanje ofanzive Armije BiH na APZB, odnosno sprečavanje njenog ratnog poraza.⁵¹⁵ Naravno, kako bi šverc mogao nesmetano da teče.

Usled ekonomskih sankcija i velikih troškova ratnih operacija, Srbija se takođe suočila i s manjkom deviznih sredstava. Otud je jedan od glavnih zadataka vlasti bio i izvlačenje devizne ušteđevine građana, koju su oni čuvali u svojim kućama preko piramidalnih banaka⁵¹⁶ – Dafiment i Jugoskandik. Procena je da je na ovaj način od desetine hiljada građana izvučeno skoro 370 miliona tadašnjih nemačkih maraka. Iza ovih poslova stajala je državna bezbednost.⁵¹⁷ Ni Dafina Milanović ni Jezdimir Vasiljević, vlasnici ovih banaka, nikada nisu pravosnažno osuđeni za prevaru građana. Sve ovo nije bilo dovoljno za finansiranje JSO-a, već su sredstva sakupljana od uspešnih firmi u Srbiji. To se postizalo tako što je obaveštajna uprava RDB-a napravila spisak od 170 uspešnih preduzeća, a centri RDB-a su na svojoj teritoriji pratili i brinuli o tim kompanijama i njihovim direktorima. Novinari nedeljnika Vreme su na osnovu uvida u dokumenta ove uprave zaključili da je cilj ove operacije bio „da se preko ovih direktora – milom ili silom – obezbede sredstva za finansiranje specijalne jedinice (JSO) i njihovih specijalnih operacija.“⁵¹⁸

Miloševićeva vlast je bila značajno uzdrmana nakon što je u drugom krugu lokalnih izbora u Srbiji 1996. koalicija opozicionih partija, poznatija kao koalicija Zajedno,⁵¹⁹ pobedila u najvećem broju velikih gradova, uključujući Beograd, Niš, Novi Sad i Kragujevac. Vlast je pokušala da falsifikuje izborne rezultate, što je izazvalo tromesečne masovne građanske proteste, posle čega je donet *lex specialis*, kojim je priznata pobeda opozicije. Rezultati izbora, kao i činjenica da opozicija može da izvede na desetine hiljada ljudi na proteste, veoma su zabrinuli Miloševića. Pored toga, Srbija se suočavala s pogoršanjem situacije na teritoriji Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija (KiM) i pojavom oružanih sukoba između Oslobođilačke vojske Kosova (OVK)⁵²⁰ i oružanih snaga Srbije, pre svega policije.

na iznenađenje Manojlića, posle nekog vremena, snabdevanje i paljba 5. korpusa nastavili su se velikim intenzitetom danju i noću. Onda je Manojlić preko obaveštajnih grupa uspostavio vezu s komandantom 5. korpusa, koga je pitao odakle mu municija, na šta je dobio odgovor: „Prodali mi tvoji Srbi!“ Tako je šverc u izvedbi Službe i Jedinice bio stavljen iznad svih nacionalnih i ratnih interesa. Filip Švarm, "U mreži pauka," *Vreme*, br. 819, 14. septembar 2006, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=464949> (pristupljeno 3. decembra 2018.).

⁵¹³ Dejan Anastasijević, "Portret savremenika – Jovica Stanišić: Naš čovek u Beogradu," *Vreme*, br. 948, 05. mart 2009, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=835376> (pristupljeno 3. decembra 2018.).

⁵¹⁴ Švarm, "U mreži pauka".

⁵¹⁵ Operacija očuvanja Autonomne pokrajine Zapadna Bosna zvala se „Pauk“. Ibid.

⁵¹⁶ Piramidalne banke funkcionišu po principu Poncijeve prevare (engl. ponzi scheme,) gde preduzetnik ili banka objavljuje da ima visokoprofitabilne poslove, te da bi ih finansirali, treba im hitno pozajmica, na šta banka daje izuzetno visoku kamatnu stopu. Visoke kamatne stope mogu da se isplate samo dok traje visok priliv sredstava. Piramidalni sistem se okončava tako što dolazi do prestanka visokog dotoka novih pozajmica i tada preduzetnik objavi da mu posao više nije profitabilan, te da mora da objavi bankrot, koji je obično praćen njegovim iznenadnim bekstvom. Više o tome videti u: Tamar Frankel, *The Ponzi Scheme Puzzle: A History and Analysis of Con Artists and Victims* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

⁵¹⁷ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (druga epizoda)".

⁵¹⁸ Jovan Dulović i Filip Švarm, "Ekskluzivno - dokumenti o JSO: vukovi i zmije," *Vreme*, br. 638, 27. mart 2003, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=336129> (pristupljeno 3. decembra 2018.).

⁵¹⁹ Koaliciju Zajedno činile su sledeće partije: Srpski pokret obnove, Demokratska stranka i Građanski savez Srbije.

⁵²⁰ Oslobođilačka vojska Kosova je bila oružana formacija kosovskih Albanaca nastala 1994. godine s ciljem da se oružano bori za nezavisnost Kosova i Metohije od SRJ i RS. Osnivač i vođa OVK sve do smrti 1998. godine bio je Adem Jašari, a od njega vođstvo preuzima Hašim Tači sve do raspuštanja jedinice, 1999. godine. Za kosovske Albance OVK se slavi kao oslobodilačka formacija, dok je za vlasti u Srbiji ona teroristička jedinica, budući da je izvela čitav niz oružanih napada sa smrtnim ishodom na jedinice Vojske Jugoslavije i MUP-a Srbije, kao i na civile. "Kako je

Dodatni problem za Miloševića predstavljalo je i to što je šef RDB-a, Jovica Stanišić, uviđao kakva je ekonomska, politička i bezbednosna stvarnost, te u kom smeru Srbija ide i, sledstveno tome, nije (više) bio za Miloševićevu politiku čvrste ruke prema opoziciji u Beogradu, kao i po pitanju rešavanja problema u vezi s Kosovom. Štaviše, Stanišić je u to vreme razvio dobre odnose sa Zoranom Đinđićem, liderom opozicione Demokratske stranke,⁵²¹ a posredovao je u pregovorima između Beograda i Prištine, koji su na Miloševićev zahtev prekinuti.⁵²²

Kako Milošević više nije mogao da računa na bezrezervnu podršku šefa RDB-a, Stanišić je smenjen oktobra 1998. godine, a na njegovo mesto je postavljen Radomir Marković. Za Markovićevog zamenika postavljen je Nikola Ćurčić. Obojica novih šefova RDB-a nisu nikada radili u državnoj bezbednosti, već su dotadašnju karijeru izgradili u javnoj bezbednosti. Ali su obojica, a posebno Ćurčić, bili bliski prijatelji porodice Milošević. Prema rečima bivšeg operativca RDB-a Vlade Nikolića „... u toj profesiji (državnoj bezbednosti, *prim. aut.*) zamenik je načelnika Službe, u stvari, prvi operativac Službe. E sad, ovde je problem što su i Marković i Ćurčić bili ljudi van te struke. Tu je taj problem nastao da su dva nekompetentna čoveka, politički podobna i lojalna porodici Milošević u to vreme, došli na čelo Službe i praktično Službu upropastili.“⁵²³ Marković se, dok je radio u javnoj bezbednosti, već ranije pokazao u obračunu s unutrašnjim neprijateljem, kada je 1993. godine uhapsio Vuka i Danicu Drašković, koji su tom prilikom i prebijeni.⁵²⁴

Nakon ovih postavljenja, RDB kreće u odlučniji obračun s opozicijom, koja više nije samo predmet praćenja i prisluškivanja već i meta atentata. Tako je, oktobra 1999. godine, u neuspehom atentatu na lidera SPO-a Vuka Draškovića ubijeno četvoro funkcionera njegove partije. Zbog propusta i ostavljanja materijalnih dokaza koji ukazuju na umešanost RDB-a u ovu operaciju formirano je Šesto odeljenje za specijalne operacije beogradskog RDB-a. Ono je osnovano mimo svih tada važećih propisa, te nisu uređeni nadležnost i delokrug njegovog rada, a nije postojao ni akt koji je definisao opise poslova za radna mesta sistematizovana u ovom odeljenju. Odeljenje je brojalo 13 ljudi različitih profila, a deo ljudi je doveden iz JSO-a. Nije u potpunosti jasno čime se ovo odeljenje bavilo, jer postoje samo dve zabeležene aktivnosti, dok drugih pisanih tragova o radu ovog odeljenja nema. Ne postoji nijedna pisana odluka, rešenje ili nalog koji su upućeni Šestom odeljenju. Indikativno je, međutim, da je za vreme postojanja ovog odeljenja počinjena serija ubistava važnih ličnosti, a za neke od njih se sudi šefu tog odeljenja, Ratku Romiću.⁵²⁵ Ubijeni su: Pavle Bulatović, ministar odbrane SRJ, Žika Petrović, direktor JAT-a, Ivan Stambolić i sudija Nebojša Simeunović. Takođe se u tom periodu desio i

stvorena vojska Kosova: od Drenice do NATO komande," *KoSSev*, 08. maj 2014, <https://kossev.info/kako-je-stvorena-vojska-kosova-od-drenice-do-nato-komande/> (pristupljeno 17. novembra 2018).

⁵²¹ Dejan Anastasijević, "The Dismissal of Jovica Stanisic: The Night of the Long Ears," *Transitions*, 31 October 1998, <https://tol.org/client/article/18578.html> (pristupljeno 22. decembra 2018.). Osnovano je pretpostaviti da je veza Jovice Stanišića i Zorana Đinđića bila ključna za kasnije postizanje dogovora između Milorada Ulemeka, vođe JSO-a, i Đinđića dan pre petooktobarskih demonstracija da JSO neće oružano intervenisati protiv demonstranata i lidera opozicije.

⁵²² Stanišić je, navodno, razvio i dobre kontakte sa CIA, te je Agenciji pomogao, između ostalog, da uspostavi svoju mrežu u Bosni i Hercegovini, kao i da ubedi Radovana Karadžića, lidera bosanskih Srba, da se povuče iz politike nakon okončanja ratnih sukoba. Greg Miller, "Serbian Spy's Trial Lifts Cloak on His Cia Alliance," *Los Angeles Times*, March 01, 2009, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2009-mar-01-fg-serbia-spy-cia1-story.html> (accessed on 22 December 2018); Anastasijević, "Portret savremenika – Jovica Stanišić: Naš čovek u Beogradu."

⁵²³ Vlada Nikolić, operativac RDB-a 1982–1999. i savetnik načelnika RDB-a 2001. godine. Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (treća epizoda)," 21. maj 2015, video, 48:20, <https://youtu.be/MgZrxQKSf5c>.

⁵²⁴ Dragoslav Grujić, "Radomir Rade Marković, šef Državne bezbednosti-lik i delo," *Vreme*, br. 514, 9. novembar 2000, https://www.vreme.com/arhiva_html/514/05.html (pristupljeno 22. decembar 2018.).

⁵²⁵ Za organizaciju ubistva Vuka Draškovića, Ratko Romić je bio prvobitno osuđen na osam, odnosno sedam godina zatvora, ali je tu presudu ukinuo Apelacioni sud i naložio da se suđenje ponovi. Suđenje Romiću za umešanost u ubistvo Ćuruvije i dalje je u toku.

pokušaj atentata na Vuka Draškovića u Budvi. Nakon objavljivanja dosijea o tajnom praćenju Slavka Ćuruvije, ubijen je i Luka Pejović, pripadnik rezervnog sastava JSO-a, koga su pojedini mediji označavali kao Ćuruvijinog ubicu.⁵²⁶

U kojoj meri je deo vrha RDB-a odobravao ovakve mere prema unutrašnjim neprijateljima i njihovim navodnim finansijerima svedoče i iskazi Dragana Filipovića, koji je u to vreme bio specijalni savetnik načelnika Resora državne bezbednosti za izvođenje tajnih operacija u inostranstvu. On je u svojoj knjizi opravdao ubistvo novinara Slavka Ćuruvije, ali je detaljno opisao i pokušaj atentata na američkog milijardera Džordža Soroša.⁵²⁷ Iz perioda šefovanja DB-om Radomira Markovića ostala su nerazjašnjena dva slučaja. Prvi je slučaj ubistva šest i ranjavanja 15 mladića, starosti od 14 do 25 godina u oružanom napadu na kafić „Panda“ u Peći, u decembru 1998. godine. Režimski mediji su odmah optužili Oslobođilačku vojsku Kosova, ali su se kasnije pojavile informacije da je napad organizovao vrh RDB-a, a izveo JSO, kako bi se OVK prikazala kao teroristička.⁵²⁸ Napad se desio u vreme dogovorenog primirja između snaga bezbednosti Srbije i OVK-a, a za posledicu je imao eskalaciju sukoba. Drugi slučaj je ubistvo Džil Dando, jedne od tadašnjih zvezdi BBC-a, koja je javno ukazivala da je Milošević kriv za nasilno raseljavanje kosovskih Albanaca.⁵²⁹

2.2. Petooktobarske promene i izostanak sveobuhvatne reforme službi bezbednosti

Demokratska opozicija Srbije (DOS) svrgnula je s vlasti Slobodana Miloševića u masovnim demonstracijama, 5. oktobra 2000. godine. Demonstracijama su prethodili redovni izbori za Skupštinu SRJ i lokalnu samoupravu Srbije, gde je DOS osvojio 48% glasova za savezni parlament i pobedio u 90% opština u Srbiji. Još važnije, istovremeno su bili održani vanredni direktni izbori za predsednika SRJ, na kojima je kandidat DOS-a, Vojislav Koštunica, ubedljivo pobedio dotadašnjeg predsednika SRJ, Slobodana Miloševića. Miloševićev režim nije mogao da se pomiri s porazom, ali nije mogao ni da ignoriše uspeh koji je DOS ostvario, već je nastojao da dosetkom spreči dolazak DOS-a na vlast. Naime, Savezna izborna komisija (SIK) nije osporavala činjenicu da je Koštunica dobio najviše glasova, ali jeste da je imao dovoljan broj glasova (50%) za pobedu u prvom krugu izbora, te je objavila da je kandidat DOS-a

⁵²⁶ Mirko Rudić, "Zaostavštine državne bezbednosti: tajna šestog odeljenja," *Vreme*, br. 1131, 06. novembar 2012, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1070986> (pristupljeno 22. decembra 2018.).

⁵²⁷ Dragan Filipović, *Anatomija globalističkog smrada* (Beograd: Printmedia, 2008).

⁵²⁸ U javnosti u Srbiji je bilo rasprostranjeno mišljenje da je teroristički napad izvela OVK. Međim, do preokreta dolazi krajem iste godine, kada je Aleksandar Vučić, tada prvi potpredsednik Vlade i šef Biroa za koordinaciju službi bezbednosti, izjavio da „ima mnogo strašnih stvari s kojima ćemo morati da se suočimo, kao na primer ubistva Srba u kafiću 'Panda' na Kosovu i Metohiji 1998. godine, za koja nema dokaza da su ga izvršili Albanci, kako se verovalo“. "21 godina od ubistva u kafiću Panda," *KoSSev*, 14. decembar 2019, <https://kossev.info/21-godina-od-ubistva-u-kaficu-panda/> (pristupljeno 25. decembra 2018).

⁵²⁹ Branka Prpa, istoričarka i supruga ubijenog novinara Slavka Ćuruvije je jedna od najupornijih zagovornika ove tvrdnje. "BBC-jevu voditeljicu jednim hicem u glavu likvidirao je Miloševićev plaćeni ubojica?," *Jutarnji list*, 3. mart 2012, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/bbc-jevu-voditeljicu-jednim-hicem-u-glavu-likvidirao-je-milosevicev-placeni-ubojica-1643385> (pristupljeno 25. decembra 2018.). Britanski mediji navode još tri argumenta u prilog tome da iza ubistva novinarkje stoji RDB Srbije. Najpre, zahvaljujući javno sprovedenoj kampanji na BBC-iju koju je Dindo vodila, u veoma kratkom vremenskom periodu prikupljeno je oko milion funti podrške kosovskim Albancima. Drugo, ubistvo novinarkje se desilo dva dana nakon što su avioni NATO-a bombardovali zgradu RTS-a i tom prilikom ubili 16 zaposlenih. Treće, ubistvo je sprovedeno na profesionalan način. Dindo je ubijena jednim hicem u glavu u sred dana, a ubica nije ostavio bilo kakve tragove za sobom. Adam Lusher, "Who Killed Jill Dando? The Main Theories Behind murder of British TV's Golden Girl," *Independent*, April 26, 2019, <https://www.independent.co.uk/news/uk/crime/jill-dando-murder-theories-what-happened-who-barry-george-bbc-documentary-a8851491.html> (accessed on 26 December 2018).

zapravo osvojio 48% glasova i zaključila da mora da se održi drugi krug izbora. Međutim, nalazi SIK-a se nisu poklapali s nalazima DOS-a i drugih posmatrača na izborima, te je DOS zaključio da Milošević nastoji da razvodni pobjedu Koštunice uvođenjem drugog kruga izbora, kao što je to već jednom učinio 1997. godine,⁵³⁰ i odlučio je da ne prizna rezultate koje je objavio SIK.

Kao reakcija na pokušaj izborne krađe, širom Srbije izbijaju masovni protesti i štrajkovi, od kojih je najvažniji štrajk rudara u „Kolubari“.⁵³¹ Ohrabren masovnom spremnošću birača da brane izbornu pobjedu, DOS je pozvao građane da se okupe na centralnom protestnom mitingu zakazanom za 5. oktobar. Na mitingu se okupilo više stotina hiljada ljudi iz cele Srbije (uprkos policijskim blokadama) i traženo je da vladajući režim do 15 časova prizna pobjedu. Kako se to, međutim, nije desilo, demonstranti su zauzeli zgradu saveznog parlamenta i Radio-televizije Srbije, kao i policijsku stanicu Stari grad.

Međutim, prilikom ovih dešavanja, izostala je intervencija Vojske, policije i službi bezbednosti u korist očuvanja režima Slobodana Miloševića. Štaviše, pripadnici JSO-a, udarne pesnice Miloševićevog režima, bili su na mestu demonstracija, ali su se pozdravljali s demonstrantima, a vojska nije poslala tenkove da rasteruje demonstrante kao 9. marta 1991. Zapravo, dva glavna lidera DOS-a, Zoran Đinđić i Vojislav Koštunica, dogovorili su se s (ključnim delovima) bezbednosnog aparata da oružanom silom ne spreče promenu vlasti ukoliko im to Milošević naredi. Tako se Zoran Đinđić sastao s Miloradom Ulemekom Legijom, u noći 4. 10. 2000. godine, i dogovorio da JSO neće intervenisati ukoliko demonstranti ne napadnu policiju.⁵³² Saradnici Zorana Đinđića ukazuju da je dogovor bio od velikog značaja, jer su Ulemek i JSO bili najvažniji instrument represije Miloševićevog režima, te da je uspeh postizanja dogovora s JSO-om bio neizvestan. Aleksandra Joksimović, saradnica Zorana Đinđića o tome kaže: „Rekao mi je (Đinđić, *prim. aut.*), tog jutra 5. oktobra, ne brini sada je sve gotovo.“⁵³³ Međutim, prema svedočenju Đinđića, Legija i Crvene beretke su promenili stranu tek kada je postalo jasno da se komandna struktura režima raspala pod pritiskom demonstracija.⁵³⁴

Koštunica je, s druge strane, postigao dogovor s vrhom Vojske i delovima Vojne službe bezbednosti, pre svega s Acom Tomićem, koji je tada bio na mestu načelnika

⁵³⁰ U prvom krugu izbora za predsednika Srbije, u jesen 1997, najviše glasova je osvojio Zoran Lilić, kandidat vladajućeg SPS-a, dok je u drugom krugu većinu glasova dobio Vojislav Šešelj, lider SRS-a. Šešelju to, međutim, nije bilo dovoljno za pobjedu, jer je RIK utvrdio da je na ponovljenom glasanju izašlo manje od polovine ukupnog broja upisanih birača u Republici, što je bio zakonski uslov da kandidat bude izabran. Novi predsednički izbori raspisani su za decembar iste godine, a na njima je, nakon dva kruga nadmetanja, pobjedio Milan Milutinović, kandidat vladajućeg SPS-a. Radikali su tvrdili da su izbori pokradeni. Više o tome videti u: "Predsednički izbori 1997. godine (I)," *Vreme - Web specijal 01/17*, 1. mart 2017, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1485991> (pristupljeno 16. oktobra 2018.); "Predsednički izbori 1997. godine (II)," *Vreme - Web specijal 01/17*, 1. mart 2017, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1485995> (pristupljeno 16. oktobra 2018.).

⁵³¹ S obzirom na značaj kopa „Kolubara“ za energetiku Srbije, vlasti su ovaj štrajk okarakterisale kao subverzivnu delatnost u kojoj se ugrožava ustavni poredak. U skladu s tim, okružni tužilac je u noći između 3. i 4. 10. 2000. godine naložio da se raspiše poternica i odredi hapšenje i pritvaranje čelnika DOS-a, Nebojše Čovića i Borisa Tadića, kao i kompletnog štrajkačkog odbora (njih 15) kolubarskih rudara. Nebojša Simeunović, dežurni istražni sudija te noći, odbio je da potpiše hapšenje lidera DOS-a i štrajkača, i to uprkos snažnim pritiscima kojima je bio izložen. Pronađen je mrtav početkom novembra 2000. godine a do danas počinioci nisu otkriveni. Vesna Rakić-Vodinelčić, "Časni sudija Nebojša Simeunović," *Peščanik*, 08. oktobar 2015, <https://peschanik.net/casni-sudija-nebojsa-simeunovic/> (pristupljeno 16. oktobra 2018.).

⁵³² Timothy Edmunds, "Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia after Milošević," *Europe-Asia Studies* 60, no. 1 (June 2008): 33, <https://doi.org/10.1080/09668130701760315>.

⁵³³ Navedeno prema: Ray Jennings, "Serbia: Evaluating Bulldozer Revolution," in *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective Paperback*, eds. Kathryn Stoner and Michael McFaul (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013), 96–97.

⁵³⁴ Nebojša Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle petog oktobra* (Beograd: Arhipelag, 2019), 95.

kontraobaveštajnog odeljenja.⁵³⁵ Ovi dogovori su bili važni sa stanovišta izbegavanja oružanih sukoba, jer je RDB pripremao likvidaciju celokupnog vođstva DOS-a uz pomoć Vojske Jugoslavije. O tome je Aleksandar Vasiljević bivši načelnik Vojne službe bezbednosti javno govorio. „To je bio samo jedan spisak, znači, kucan mašinom pisaćom, nema zaglavlja, nema kome je naslovljen, apsolutno ništa. Ima prvi, drugi i do rednog broja 40... Gotovo svi aktuelni lideri opozicije, podaci o njima, gde stanuju, gde najčešće zalaze, gde bi se mogli naći, koja kola voze, kakvo im je obezbeđenje. Dakle, to su podaci o tim licima.“⁵³⁶

Prema tumačenju pukovnika Ivana Đorđevića, šefa Kabineta ministra unutrašnjih poslova između 2001. i 2004. godine, razlog za postizanje dogovora DOS-a s bezbednosnim aparatom bio je taj što je „sam DOS bio slab i podeljen, i jednostavno nije imao dovoljno političkog samopouzdanja i resursa da se direktno sukobi sa Miloševićem tada još uvek moćnim bezbednosnim strukturama“.⁵³⁷ Nedostatak političkog samopouzdanja svakako je i posledica negativnog nasleđa i iskustva političkih aktera DOS-a sa službama bezbednosti tokom 90-ih, što je sve uticalo na stvaranja percepcije velike nadmoći službi bezbednosti nad njima. Naravno, teško je sada proceniti koliko je ta percepcija bila realna.

Iako je postizanjem dogovora između DOS-a i delova bezbednosnog aparata izbegnuto krvoproliće 5. oktobra, te je omogućen miran silazak s vlasti Slobodana Miloševića, način na koji su dogovori postignuti, kao i dodatni razlozi za dogovor, uticaće na dalji tok događaja i reformu sektora bezbednosti.⁵³⁸ Najpre, dogovore su odvojeno ostvarili Zoran Đinđić i Vojislav Koštunica. Tako se Đinđić dogovorio sa JSO-om i MUP-om, a Koštunica s Vojskom Jugoslavije i Vojnom službom bezbednosti.⁵³⁹ Međutim, to nije bila posledica „podele posla“ u koaliciji DOS, već odraz političkog nadmetanja dve najjače koalicione partije (DS i DSS) i njihovih nastojanja da učvrste političku moć (nauštrb jedni drugih) u dogovorima s bezbednosnim aparatom, što će kasniji događaji i potvrditi. Ova činjenica ukazuje da su dogovori išli dalje od izbegavanja krvoprolića, te da su oni bili lične prirode i klijentelističkog karaktera.⁵⁴⁰ Lideri DOS-a su dobili „svoje“ službe, koje će koristiti kasnije u političkim nadmetanjima i realizaciji svojih političkih ciljeva, dok su službe dobile svoje političare. Tako je već tada podela prisutna u DOS-u cementirana i produbljena, te su se stekli uslovi da službe bezbednosti „kooptiraju demokratiju“,⁵⁴¹ odnosno da budu u poziciji da prete primenom sile i prinudom prema demokratski izabranim nosiocima vlasti.⁵⁴²

2.2.1. Kontinuitet službi bezbednosti umesto promena

Slobodan Milošević, suočen sa činjenicom da ne raspolaže bezrezervnom podrškom bezbednosnog aparata, nije imao drugog izbora osim da prizna izborni poraz 6. oktobra i da

⁵³⁵ Timothy Edmunds, "Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia after Milošević," *Europe-Asia Studies* 60, no. 1 (June 2008): 33–35, <https://doi.org/10.1080/09668130701760315>.

⁵³⁶ Aleksandar Vasiljević, načelnik Vojne službe bezbednosti 1991–1992. i zamenik načelnika 1999–2001. godine. Spisak je doneo Rade Marković, šef RDB-a, generalu Pavkoviću, načelniku Generalštaba Vojske Jugoslavije. Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (treća epizoda)".

⁵³⁷ Inače, Ivan Đorđević je sin Obrena Đorđevića, načelnika SDB-a Srbije 1978–1985. godine. Navedeno prema: Edmunds, "Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia after Milošević", 34.

⁵³⁸ Filip Ejodus. "Demokratsko Upravljanje Sektorom Bezbednosti U Srbiji," u *Razvoj Demokratskih Ustanova U Srbiji-Deset Godina Kasnije*, ured. Dušan Pavlović (Beograd: Fondacija Heinrich Böll, 2010), 110.

⁵³⁹ Zoran Kusovac, "New Rivals Protect Old Guard," *Jane's Intelligence Review* vol. 13, no. 3 (March 2001): 17-19

⁵⁴⁰ Edmunds, "Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia after Milošević", 35.

⁵⁴¹ Timothy Edmunds, "Illiberal Resilience in Serbia," *Journal of Democracy* 20, no. 1 (January 2009): 133–136. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/illiberal-resilience-in-serbia/>.

⁵⁴² Više o ovome videti u delu rada „Neformalne institucije“.

mesto predsednika SRJ ustupi Vojislavu Koštunici.⁵⁴³ Međutim, smena Miloševića nije značila i brze reforme u ostalim sferama države i društva, pa čak ni u službama bezbednosti, i to uprkos činjenici da je jedan od glavnih prioriteta DOS-a, iskazanih u Ugovoru sa narodom, bila upravo i reforma sektora bezbednosti. Ugovor je sadržavao deset tačaka, od kojih su sledeće najvažnije za reformu bezbednosnog aparata:

- „Nova vlada će se obavezati da u roku od sto dana stavi na uvid nadležnim skupštinskim odborima sva tajna policijska dosijea;
- Skupština će formirati nezavisnu komisiju eksperata koja će preispitati i obnarodovati sve relevantne dokumente, audio i video zapise koje je sadašnja vlast držala u tajnosti, a odnose se na vođenje unutrašnje i spoljne politike Srbije i Jugoslavije u periodu 1987–2000.
- Svi članovi vlade i narodni poslanici biće obavezani da objave detaljan pregled svog imovinskog stanja i stanja članova svoje porodice, na dan stupanja na dužnost.“⁵⁴⁴

Umesto brze smene rukovodstva službi bezbednosti i otpočinjanja s realizacijom obećanih mera, na čelu RDB-a je ostao puna četiri meseca Rade Marković, iako je na njegovoj smeni insistirao deo lidera DOS-a i javnosti.⁵⁴⁵ Rade Marković je rekao da priznaje Koštunicu za legitimnog i legalnog predsednika (SRJ), jer je izabran na izborima, dok ostali lideri DOS-a to nisu, te da jedino on može da traži njegovu ostavku. S druge strane, Koštunica je odbijao to da uradi, ukazujući na to da on kao predsednik savezne države nema formalnih nadležnosti i ovlašćenja prema RDB-u, koji se nalazio u okviru republičkog MUP-a. Zapravo, radilo se o tome da je vrh RDB-a dobro poznao stanje u DOS-u, te su uspostavili kontakte na vreme s Koštunicom i počeli da rade s njim. Prema rečima Zorana Stijovića, dugogodišnjeg operativca RDB-a, „nakon 5. oktobra, Služba bezbednosti je, državne bezbednosti je – ovo govorim iz saznanja koje sam dobio kroz razgovor, kroz istragu koju sam vodio sa Radomirom Markovićem u zatvoru... Služba je prvo počela da se simulira normalan rad i da pokušava da se prilagodi promenama koje su se desile, tako da su oni se oslonili na tadašnje državno rukovodstvo u Jugoslaviji, znači, na predsednika Koštunicu, bivšeg predsednika Koštunicu, i Radomir Marković je krenuo u tom pravcu.“⁵⁴⁶

Smena vrha RDB-a na republičkom nivou takođe nije bila moguća, jer je DOS odlučio da se formira prelazna vlada koja će omogućiti funkcionisanje države do održavanja izbora za republičku skupštinu, 23. 12, i formiranja vlade na osnovu rezultata tih izbora. Prelaznom vladom rukovodili su zajednički SPS, DOS i SPO, a odluke su se donosile konsenzusom, te zato smena Radeta Markovića nije bila moguća. Jednom kada je vlada konstituisana, nije više važio usmeni dogovor da Marković bude smenjen.

Opisane okolnosti su omogućile vrhu RDB-a da se konsoliduje i da čak ponovo postane značajan (politički) akter u Srbiji. Tako je RDB, posle kratkog perioda prividne neaktivnosti, počeo da simulira redovno stanje i da šalje izveštaje državnim funkcionerima, kao što ih je ranije slao starim. Istovremeno, vrh RDB-a je radio marljivo na uništavanju dokumentacije u svom posedu, koja bi mogla da posluži kao osnova za dokazivanje mnogih nezakonitosti u radu. Načelnik RDB-a, Rade Marković je već dan posle promena naredio uništavanje dokumentacije

⁵⁴³ Vojislav Kostunica je položio zakletvu 7. 10. na zajedničkoj sednici oba doma Skupštine SRJ, čime je zvanično postao predsednik SR Jugoslavije.

⁵⁴⁴ Nebojša Milenković, "Demokratska opozicija Srbije: Ugovor sa narodom, 2000.," *B92 blog*, 18. septembar 2011, <http://blog.b92.net/text/18685/Demokratska-Opozicija-Srbije%3A-UGOVOR-SA-NARODOM-2000/> (pristupljeno 27. decembra 2018.).

⁵⁴⁵ "Za sada bez ostavke Radeta Markovića," *B92*, 31. oktobar 2000, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2000&mm=10&dd=31&nav_category=1&nav_id=15034 (pristupljeno 27. decembar 2018.).

⁵⁴⁶ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (četvrta epizoda)," 21. maj 2015, video, 47:44, https://youtu.be/2CVddh3M_M0.

u posedu celokupnog RDB-a, dakle i iz centara u Srbiji, koja bi mogla biti inkriminišuća za njega i njegove najbliže saradnike. Obim dokumentacije koja je trebalo da bude uništena bio je toliki da sva dokumenta nisu mogla da stanu u peći na Institutu za bezbednost u sedištu RDB-a, već su spaljivana i u dvorištu Instituta i u obližnjem parku. Samo iz jednog ne baš velikog grada s juga Srbije dopremljen je pun kamion dokumenata, to jest oko pet tona.⁵⁴⁷ Stijović koji je vodio istragu o uništavanju dokumentacije RDB-a tvrdi da je „(u)ništena kompletna papirna dokumentacija, uništena je mikrofilmovana dokumentacija i uništena je dokumentacija u elektronskom obliku, u softverima. Znači da priče koje su se čule u proteklom periodu, da je sačuvano to na mikrofilmovima i softverima je netačna...“⁵⁴⁸

Gotovo istovremeno dok je uništavao dokumentaciju koja bi mogla biti inkriminišuća, Rade Marković je snimio na diskove dosijee lidera opozicije, a tada vlasti, koji su sadržavali oko 8.000 stranica, te ih izneo iz RDB-a.⁵⁴⁹ Iako se zvanično ne zna kod koga je sve taj materijal završio, osnovano je pretpostaviti da je on služio kao instrument za ucenjivanje i uticaj.⁵⁵⁰ Pogotovo što je RDB tokom Miloševićeve vladavine (posebno u poslednjih nekoliko godina) bio direktno uključen u politička zbivanja u Srbiji, a u okviru i toga je pomagao neke političke partije koje su sada došle na vlast.⁵⁵¹ U to vreme kreće i dozirano puštanje informacija (koje su bila) u posedu RDB-a u odabrane tabloide.

Da se vrh RDB-a konsolidovao, pokazala su i dva događaja iz novembra 2000. godine. Naime, došlo je do pobune zatvorenika, istovremeno, u gotovo svim zatvorima u Srbiji, a zvanični razlog je bilo loše stanje i uslovi u kojima su zatvorenici boravili. Osim činjenice da je pobuna izbila koordinirano u velikom broju zatvora, indikativno je i to da je u pobuni spaljivana, između ostalog, i zatvorska dokumentacija.⁵⁵² Na taj način je još jedna za prethodni režim kompromitujuća dokumentacija uništena.⁵⁵³ Ključna osoba u smirivanju pobune bio je upravo Rade Marković. Drugi događaj je oružana pobuna Albanaca na jugu Srbije, gde odluke koje su srpske bezbednosne snage donosile na početku pobune bacaju sumnju da se radi o insceniranom događaju.⁵⁵⁴ I ovde je Rade Marković, uz Milorada Ulemeka, bio ključni čovek za smirivanje situacije. U svakom slučaju, ovim događajima je vrh RDB-a pokušao da pokaže da nove vlasti ne mogu da kontrolišu bezbednosnu situaciju bez njih, odnosno da se uzdržavaju od radikalnijih reformskih poteza u službama bezbednosti. Ovde valja primetiti i da je deo DOS-a predvođen Zoranom Đinđićem neposredno pred izbijanje pobuna u zatvorima, krajem oktobra i početkom novembra, tražio smenu Radeta Markovića, te je svoj ostanak u prelaznoj vladi time

⁵⁴⁷ Anastasijević, "Večni plamen".

⁵⁴⁸ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (četvrta epizoda)". Za celokupan izveštaj RDB-a o spaljivanju dokumentacije pogledati: Centar resora državne bezbednosti, "Informacija-podaci se odnose na uništavanje dokumentacije u RDB," 15. mart 2001, [https://peskanik.net/wp-content/PDF/dokumenta/Prilog_6_\(Spaljivanje\).pdf](https://peskanik.net/wp-content/PDF/dokumenta/Prilog_6_(Spaljivanje).pdf) (pristupljeno 27. decembra 2018.).

⁵⁴⁹ Jovan Dulović, "Dosije u piratskom izdanju," *Vreme*, br. 576, 17. januar 2002, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=305673> (pristupljeno 27. decembra 2018.).

⁵⁵⁰ Prema navodima medija, čak je i sam Rade Marković 2013. godine iz zatvora pretio da će „Srbija biti na kolenima“ ako objavi saznanja kojima raspolaže iz vremena dok je bio načelnik RDB-a. Milan Galović, "Radomir Marković iz zatvora preti državi," *Politika*, 15. novembar 2013, <http://www.politika.rs/scc/clanak/275813/Radomir-Markovic-iz-zatvora-preti-drzavi#!> (pristupljeno 27. decembra 2018.).

⁵⁵¹ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (četvrta epizoda)".

⁵⁵² Aleksandar Ćirić, "Zatvorska pobuna: uslovi, amnestija i...," *Vreme*, br. 514, 9. novembar 2000, https://www.vreme.com/arhiva_html/514/02.html (pristupljeno 27. decembra 2018.).

⁵⁵³ Na primer, pripadnik Knindži, odnosno Jedinice za posebne namene iz koje je nastao kasnije JSO, svedočio je da je u njegovu jedincu raspoređen čovek direktno doveden iz zatvora, te da mu se jedan mesec u jedinici računao kao tri meseca u zatvoru. Insajder Video, "Rukopisi ne gore - Insajder (1.deo)".

⁵⁵⁴ U ovom događaju je sporno to što je, nakon napada albanskih pobunjenika na policijski punkt i pogibije četvorice policajaca, doneta naredba da se policija povuče, čime je omogućeno da se pobunjenici spuste u Veliki Trnovac i tu naprave bazu i jezgro otpora.

uslovljavao.⁵⁵⁵ Ovo je klasičan primer neformalne institucije, koja se u literaturi zove pretnja primenom prinude i sile.

2.2.2. Pokušaj (otpočinjanja) reformi

Uprkos svim ovim poteškoćama, Vlada Republike Srbije je formirana 25. 1. 2001. godine na čelu sa Zoranom Đinđićem. Već sutradan je Radomir Marković podneo ostavku, ali ne Vladi Srbije i ministru unutrašnjih poslova, u okviru čijeg ministarstva se nalazio RDB, već predsedniku SRJ, Vojislavu Koštunici. U ostavci je zapravo Marković obelodanio da je imao dogovor s Koštunicom da ostane na čelu RDB-a: „Ostavku podnosim u skladu sa obećanjem koje sam dao predsedniku SRJ Vojislavu Koštunici, i u skladu sa dogovorom koji smo tada postigli: da ostanem na funkciji do izbora nove Vlade Republike Srbije.“⁵⁵⁶

Na mesto načelnika RDB-a postavljen je Goran Petrović, a za njegovog zamenika Zoran Mijatović. Međutim, ova postavljenja nisu išla tako glatko, jer je komandant JSO-a, Milorad Ulemek tražio da Bracanović, šef bezbednosti JSO-a, bude postavljen za načelnika RDB-a. To premijer Đinđić nije mogao da prihvati, ali je prihvatio da Bracanović bude načelnik 7. uprave zadužene za prisluškivanje.⁵⁵⁷ Time je praktično Ulemek, preko Bracanovića, mogao da ima uvid u sve najvažnije operacije RDB-a.⁵⁵⁸ Ovde se, zapravo, vidi kolika je bila cena dogovora između Đinđića i Ulemeka, te kako razmena u klijentelističkim odnosima funkcioniše.

Prioritet rada novog rukovodstva RDB-a bilo je dokumentovanje nezakonitosti u radu i političkih zločina vrha RDB-a u vreme Slobodana Miloševića, a posebno dok se na čelu RDB-a nalazio Marković. Tako su oni započeli istrage (pokušaja) političkih ubistava, paljenja i iznošenja dokumentacije iz RDB-a, kao i umešanost RDB-a u zločine tokom ratova na prostoru bivše SFRJ, za šta su bili formirani posebni timovi. Razmere umešanosti RDB-a u kriminalne aktivnosti zaprepastile su javnost (ali su bile i dobra ilustracija toga), naročito kada je marta 2001. godine pronađeno 660 kilograma droge u sefu Komercijalne banke, koji je iznajmio RDB.⁵⁵⁹

Ubrzo su sledila i hapšenja. Najpre je Radomir Marković uhapšen (februara 2001. godine) zbog umešanosti u politička ubistva, a potom i Slobodan Milošević, pod optužbom da je izvršio krivična dela zloupotrebe službenog položaja i udruživanja radi vršenja krivičnih dela određenih saveznim zakonom.⁵⁶⁰ Prilikom hapšenja Miloševića, Vlada Srbije se oslonila na

⁵⁵⁵ N.M., "SPO i DOS istrajni u zahtevu za smenu šefa SDB: Marković blokira rad Vlade Srbije," *Glas javnosti*, 03. novembar 2000, <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2000/11/04/srpski/P00110305.shtm> (pristupljeno 9. januar 2019.); "Marković mora da ode," *Blic*, 06. novembar 2000, <https://www.blic.rs/vesti/politika/markovic-mora-da-ode/gvh180w> (pristupljeno 9. januar 2019.).

⁵⁵⁶ Tekst ostavke Radeta Markovića dostupan je na internet stranici Peščanika: https://pescanik.net/wp-content/PDF/dokumenta/Prilog_5.pdf (pristupljeno 22. novembar 2018.).

⁵⁵⁷ Zoran Mijatović o tome kaže: „Premijer je rekao: Bracanović mora da bude načelnik 7. uprave i do viđenja!“ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)," 22. maj 2015, video, 47:51, <https://youtu.be/arrxcy-3cz8>.

⁵⁵⁸ Miloš Vasić, "Kad država nije država," intervjuisao Milan Janković, *B92*, 15. mart 2015, <http://www.b92.net/intervju/2005/vasic2.php> (pristupljeno 10. januara 2019.).

⁵⁵⁹ Miloš Vasić, "Državna "bezbednost": heroin – 600 kilograma," *Vreme*, br. 532, 15. mart 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1256> (pristupljeno 22. novembar 2018.).

⁵⁶⁰ Koštunica je izjavio „da nijedan pojedinac, pa ni Slobodan Milošević nije vredan građanskog rata i krvoprolića, da nijedan pojedinac ne sme i ne može da ugrozi državni i nacionalni interes i da niko ne sme biti nedodirljiv“.

Dokumentacioni centar Vreme, "Privođenje za narodnu zabavu," *Vreme*, br. 535, 05. april 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=70493> (pristupljeno 22. novembar 2018.).

svoje nove saveznike, odnosno na JSO i njenog komandanta Milorada Ulemeka, koji su tada pokušali da izvrše oružani upad u vilu u kojoj se Milošević nalazio kako bi ga uhapsili.⁵⁶¹

Pod snažnim pritiskom javnosti da konačno otpočne ispunjavanje svojih predizbornih obećanja iz Ugovora sa narodom, Vlada Srbije je, krajem maja 2001. godine, donela Uredbu o skidanju oznake poverljivosti s dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti.⁵⁶² Međutim, pet dana kasnije, već na svojoj narednoj sednici, Vlada je promenila naziv ove uredbe u Uredba o stavljanju na uvid *određenih (istakao P. P.)* dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u Službi državne bezbednosti.⁵⁶³ Uredbom je bilo predviđeno da RDB najkasnije do 20. 6. 2001. godine utvrdi koji se građani nalaze na spisku onih koji imaju dosijee vođene pod kategorijom „unutrašnji neprijatelj“. Na taj način je zapravo sužena mogućnost uvida u dosijee RDB-a, te tako i lica koja je državna bezbednost obrađivala u kategorijama „ibeovci“, „građanska desnica“, „liberali“, „anarholiberali“, „opozicioni lideri“, „borci za promene“ i slično. Zbog toga je prema oceni Jovice Trkulje profesora prava, „ova Uredba građanima pružila samo jedno nekompletno pravo uvida u akta SDB“,⁵⁶⁴ i to pod nadzorom RDB-a i bez mogućnosti da dosijei budu uzeti iz poseda RDB-a. Uz to, „mnoge stvari su ostale zatamnjene i neiskazane, tako da se stiče utisak da je na delu svojevršno zamagljivanje očiju i prevara“.⁵⁶⁵ Otvaranje dosijea tajnih službi trebalo je da označi raskid sa nedemokratskom i diktatorskom epohom, a prema oceni učesnika konferencije Komiteta pravnika za ljudska prava razlog što dosijei državne bezbednosti nisu bili potpuno otvoreni valja tražiti u činjenici da za mnoge u DOS-u ta epoha (od 1945. do 2000. godine) nije bila diktatorska i nedemokratska.⁵⁶⁶

Vlada Srbije na ovaj način nije uzela u obzir iskustvo drugih istočnoevropskih država, niti predloge stručne javnosti u Srbiji, te zato nije ni ispoštovan minimum standarda u ovoj oblasti – da se ovo pitanje uredi zakonom i sveobuhvatno za sve službe bezbednosti, a ne podzakonskim aktima, te da se dosijei izuzmu iz poseda službi i dodele nezavisnoj stručnoj komisiji, koja bi njima raspolagala. Postojali su prevedeni zakoni na srpski jezik iz istočnoevropskih država,⁵⁶⁷ a i domaći stručnjaci su radili modele zakona svojstvene domaćem kontekstu.⁵⁶⁸ Ali, tadašnji nosioci državne vlasti nisu uvažili ništa od toga. Otud i ne čudi što je Ustavni sud Srbije, u junu 2003. godine, ovu uredbu proglasio neustavnom, jer ona nije doneta radi izvršavanja zakona, već da se njenim odredbama uređuju društveni odnosi u oblasti podataka o ličnosti.⁵⁶⁹

Ovde je veliki problem predstavljala i činjenica što su dosijei bili prepravljani, te su mnogi njihovi važni delovi uništeni, i to pre nego što je građanima koji su sumnjali da su bili

⁵⁶¹ Batić Bačević, "Pronađite doktora," *NIN*, br. 2726, 27. mart 2003, <http://www.nin.co.rs/2003-03/27/28048.html> (pristupljeno 26. oktobar 2018.).

⁵⁶² Uredba o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u službi državne bezbednosti, „Službeni glasnik RS“, broj 30/01.

⁵⁶³ Ibid.

⁵⁶⁴ Jovica Trkulja, "Pravno savladavanje prošlosti" *Hereticus* I, br. 1 (2003): 207.

⁵⁶⁵ Ibid.

⁵⁶⁶ "Uvid u dosijea SDB regulisati zakonom," *Danas*, 05-06. jul 2003. Navedeno prema: Milosavljević i Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne Službe", 231.

⁵⁶⁷ Videti na primer: Milosavljević i Pavićević, *Tajni dosijei - otvaranje dosijea službi državne bezbednosti*.

⁵⁶⁸ Centar za antiratnu akciju i Centar za unapređivanje pravnih studija sačinili su, 2001. godine, modele zakona o otvaranju tajnih dosijea, koji su kasnije objedinjeni u jedan tekst. Više o tome videti u: Jovica Trkulja, "Otvaranje dosijea tajnih službi," *Hereticus* II, br. 1 (2004); Bogoljub Milosavljević, "Manipulišu i policija i političari," intervjuisao Sl. K., *Politika*, 11. septembar 2010, <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/149024/Tema-nedelje/Tajni-dosijei/Manipulisu-i-policija-i-politicari> (pristupljeno 10. januar 2019.).

⁵⁶⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, broj U.149/01, 19. jun 2003, <https://sirius.rs/praksa/h6GCIQ> (pristupljeno 6. april 2020.).

meta RDB-a omogućen uvid u njih.⁵⁷⁰ Veran Matić, bivši direktor medijske kuće B92, o iskustvu uvida u svoj dosije kaže: „Vidite lepo odluka, pečat memorandum da se naređuje prisluškivanje. Pa onda vidite da se posle tri meseca ukida, pa se posle ponovo uvodi... I sada su samo ta dokumenta u celom dosijeu. Vidite da je fascikla debela, očigledno je da su tu bili transkripti, ali više ničega od toga nema... Očigledno je da ih je neko povadio... Očigledno da je celokupna ta dokumentacija o komunikacijama privatizovana.“⁵⁷¹ Slično iskustvo je imao i Nenad Konstantinović jedan je od osnivača i predsednik Upravnog odbora Otpora⁵⁷²: „U jednom od dosijea se navodi da je sve rađeno uz fotodokumentaciju, a u njemu nema ni jedne fotografije. Pored toga, u njima ima mnogo praznina, neobrađenih događaja ili događaja koji su jednostavno izbačeni.“⁵⁷³

2.2.3. Političko-obaveštajni sukob u DOS-u

Opisani neodlučni, odloženi i nepovezani reformski potezi koje je Vlada Srbije ipak nekako započela, početkom 2001, potpuno će zamreti već početkom leta iste godine, usled serije afera kao posledice političkog sukoba dve najmoćnije partije u DOS-u (DS i DSS) i dva njihova najmoćnija lidera (Zorana Đinđića i Vojislava Koštunice). Afere i sukobi su se redali jedan za drugim, a osim pomenutih partija, akteri su bili i bivši i aktivni pripadnici službi bezbednosti. Naime, početkom juna je otkriveno da je iz Kabineta predsednika SRJ, Vojislava Koštunice, traženo od Vojske Jugoslavije i Vojne službe bezbednosti da upadne u Biro za komunikacije Vlade Srbije, jer je, navodno, Biro služio za prisluškivanje Kabineta predsednika SRJ. Odnosi između dve partije su dodatno pogoršani nakon što je 28. 6. Vlada Srbije izručila Slobodana Miloševića Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju (dalje u tekstu Haški tribunal), protiv čega su bili DSS i njen lider Vojislav Koštunica. Radilo se zapravo o prvom otvorenom sukobu dvojice lidera DOS-a, Koštunice i Đinđića. U isto vreme je počeo da cirkuliše i lažni spisak za hapšenje pripadnika policije i JSO-a zbog umešanosti u ratne zločine, koji, iako je javno objavljen tek tri meseca kasnije, stvorio veliki razdor između JSO-a i Vlade Srbije.⁵⁷⁴

Međutim, tek će ubistvo bivšeg visokorangiranog operativca RDB-a, Momira Gavrilovića, napraviti potpuni rascep između DS-a i DSS-a, jer je nakon tog događaja DSS napustio Vladu Srbije. Gavrilović je ubijen neposredno nakon sastanka s Vojislavom Koštunicom i njegovim saradnicima, Gradimirom Nalićem i Radetom Bulatovićem,⁵⁷⁵ na kojem

⁵⁷⁰ Više o tome videti u posebnom broju časopisa Hereticus: Jovica Trkulja, "Otvaranje dosijea tajnih službi " *Hereticus* II, br. 1 (2004): 207, <http://media.hereticus.org/2014/11/Hereticus-1-2004.pdf>.

⁵⁷¹ *Press centar UNS*, "Ko nas prisluškuje i šta možemo da uradimo da se to otkrije?," 11. mart 2020, video, 1:55:30, <https://youtu.be/5RISbRcNDxk>.

⁵⁷² Otpor! je omladinski pokret u Srbiji koji je vodio borbu za svrgavanje autokratskog režima Slobodana Miloševića. Osnovan je 1998. godine kao odgovor na usvajanje zakona o univerzitetu i medijima koji su urušavali njihovu autonomiju. Nakon svrgavanja Miloševića sa vlasti pokret se transformiše u političku partiju ali na parlamentarnim izborima 2003. godine osvaja tek 1,6 procenata glasova. Jelena Božilović, "Otpor!-od studentskog pokreta do političke partije," *Teme* XXXV, br. 03 (jul-septembar 2011): 921-38, <http://teme2.junis.ni.ac.rs/public/journals/1/previousissues/teme3-2011/teme%203-2011-13.pdf>.

⁵⁷³ Nenad Konstantinović, "Policijski dosijei: pogled iz ugla Otpora," *Hereticus* II, br. 1 (2004): 55, <http://media.hereticus.org/2014/11/Hereticus-1-2004.pdf>.

⁵⁷⁴ Lažni spisak je došao iz Vojne službe bezbednosti, preko posrednika, do Slaviše Lekića, tada glavnog i odgovornog urednik Reportera, koji je, međutim, tri meseca odbijao da ga objavi. Tek kada je napustio mesto urednika, spisak je javno objavljen. Više o tome videti u: Insajder Video, "Insajder uživo - gosti Srđan Kusovac, Slaviša Lekić i Nebojša Spajić," 3. jun 2015, video, 1:16:25, <https://youtu.be/YJLgJe6AMPM>; "Vojna služba, spisak i JSO," Nezavisno društvo novinara Srbije, 26. decembar 2006, <http://nuns.rs/info/news/7232/vojna-sluzba-spisak-i-jso.html> (pristupljeno 23. novembra 2018.).

⁵⁷⁵ Bulatović će kasnije, od marta 2004. do jula 2008. godine, obavljati funkciju direktora BIA.

je on, navodno, izneo podatke o sprezi Vlade Srbije i organizovanog kriminala.⁵⁷⁶ Ovo ubistvo je zapravo bilo okidač za raspad DOS-a, što je i bio krajnji cilj, kako bi se Srbija uvela u kontrolisani haos u kome se najbolje snalaze ljudi iz kriminala i službi bezbednosti.⁵⁷⁷ Kao razlog za istupanja iz Vlade Srbije, DSS je naveo spregu pojedinih ljudi u Vladi i organizovanih kriminalnih grupa.⁵⁷⁸

Od tada politički odnosi u DOS-u, odnosno između DS-a i DSS-a, samo su se pogoršavali. Sledi serija optužbi da je Vlada povezana s organizovanim kriminalnim grupama i da radi za njih, a ne u interesu građana Srbije. U žestini optužbi prednjače tabloidi u kojima se iznose navodni dokazi o tim vezama. U jesen, dolazi i do sindikalnih protesta, što je bilo veliko iznenađenje, jer sindikati sve vreme Miloševićeve vladavine nisu pokretali proteste. Zbog toga se osnovano pretpostavljalo da su sve te događaje podsticali bivši i tadašnji ljudi iz službi bezbednosti.⁵⁷⁹

Međutim, svi ti događaji su bili još uvek beznačajni u odnosu na dešavanja koja će uslediti. Naime, u novembru 2001. godine, u vreme dok je predsednik Vlade Srbije bio na službenom putu u SAD, došlo je do pobune JSO-a, čiji su pripadnici pod punom opremom i naoružanjem blokirali saobraćajnice u Kuli i auto-put kod Centra „Sava“ u Beogradu. Oni su tražili smenu ministra policije Dušana Mihajlovića i čelnika RDB-a, ali i javno manifestovali neslaganje sa hapšenjem i izručivanjem optuženih s liste Haškog tribunala za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije, te su zahtevali usvajanje zakona o saradnji s Tribunalom.⁵⁸⁰ Doduše, dan ranije, JSO je uhapsio braću Banović, koji su bili na poternici Haškog tribunala, ali navodno nisu znali da ih hapse zbog izručenja Tribunalu. U tom trenutku ovaj protest mogla je da smiri samo Vojska Jugoslavije. Vrhovni komandant Koštunica je, međutim, javno opravdao pobunu JSO-a, te je taj događaj okarakterisao kao uobičajeni radnički protest ljudi koji umesto radničkih mantila imaju uniformu i naoružanje.⁵⁸¹ S druge strane, na sastanku Vlade i MUP-a zaključuje se da ne postoji jedinica koja bi se suprotstavila JSO-u.⁵⁸² Radilo se, zapravo, o tome da su se interesi brojnih aktera poklopili i našli suprotstavljeni politički koju je vodila (ili bar nameravala da vodi) Vlada Srbije kada su u pitanju saradnja s Haškim tribunalom, raščišćavanje političkih zločina i obračunavanje s organizovanim kriminalom. Sve to se moglo naći na jednom mestu u službama bezbednosti, posebno u njenoj jedinici JSO. Ovaj događaj je najbolja ilustracija neformalne institucije pretnje upotrebe silom, odnosno pretnje pučem na delu.⁵⁸³

Situacija je, dakle, bila veoma ozbiljna. Vlada Srbije nije imala nijedan realan instrument da se suprotstavi pobunjenicima, osim da prihvati (deo) zahteva. Pobunjenici nisu uspeli da iznude smenu ministra unutrašnjih poslova, ali jesu smenu načelnika RDB-a Gorana Petrovića i njegovog zamenika Zorana Mijatovića. Na njihovo mesto su postavljeni, kao kompromisno rešenje, Andrija Savić i Milorad Bracanović. Ovde podsećamo da je Bracanović bio oficir za bezbednost JSO-a do 2001. godine, te da je zamenik direktora RDB-a zapravo „prvi operativac“ Službe. Prema oceni Vlade Nikolića koji je bio operativca RDB-a u to vreme, „dolaskom Bracanovića na tako važno mesto u Službi u stvari je šef Službe postao Legija. Legija, zato što je Legija bio šef Bracanoviću sve vreme, i formalni i neformalni šef. Poznata je

⁵⁷⁶ Milan Milošević, "Slučaj Gavrilović: ubistvo, korupcija i političke igre," *Vreme*, br. 554, 16. avgust 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=294895> (pristupljeno 20. novembra 2018.).

⁵⁷⁷ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)".

⁵⁷⁸ Miloš Vasić, "DSS i Srbija: Svi predsednikovi ljudi," *Vreme*, br. 555, 25. avgust 2001, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=2953> (pristupljeno 22. novembra 2018.).

⁵⁷⁹ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)".

⁵⁸⁰ Zanimljivo je primetiti i da je DSS istovremeno zahtevao da se saradnja s Haškim tribunalom uredi zakonom.

⁵⁸¹ "Intervju: Vojislav Koštunica," intervjuisao Aleksandar Timofejev, *B92*, 27. mart 2003. <https://www.b92.net/intervju/2003/kostunica.php> (pristupljeno 22. novembar 2018.).

⁵⁸² Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)".

⁵⁸³ Više o tome videti u delu rada „Neformalne institucije“.

stvar da je saučesništvo najjača veza među ljudima.⁵⁸⁴ Još jedan operativac RDB-a, Zoran Stijević istog je zaključka. „Ko dan je jasna priča da je dolaskom Bracanovića na tako visoko mesto u Službi bezbednosti Služba stavljena u funkciju, instrumentalizovana, i ona je bila u funkciji Zemunskog klana.“⁵⁸⁵ S odlaskom Petrovića i Mijatovića otišli su i operativci RDB-a koji su radili na otkrivanju nezakonitosti u radu RDB-a.

U nastojanju da uspostavi kakvu-takvu kontrolu nad RDB-om nakon protesta JSO-a, Vlada Srbije, u januaru 2002, osniva Savet za državnu bezbednost, na čelu sa Zoranom Đinđićem, predsednikom Vlade Srbije.⁵⁸⁶ Formiranje Saveta je bilo iznuđeno rešenje, te je zato on imao i hibridni karakter, odnosno bio je zamišljen kao telo kontrole i nadzora nad RDB-om do njegove reforme i uspostavljanja parlamentarne kontrole, ali i kao organ koji će utvrđivati prioritete državne bezbednosti, saradnju s drugim službama, kao i pitanje kriznih situacija, ali i upotrebe JSO-a.⁵⁸⁷ Premijerov savetnik za bezbednost, kao član Saveta, bio je zadužen da održava redovne kontakte između RDB-a i premijera i neprestano prati rad Službe. Međutim, dometi rada Saveta bili su slabog efekta, a kasnije je utvrđeno da je organizovana kriminalna grupa poznatija kao Zemunski klan, koja je bila tesno povezana s pojedinim pripadnicima JSO-a i znala je tačno ko šta govori na sednicama Saveta.⁵⁸⁸ Istog meseca su Vlada Srbije i Zorana Đinđić pokušali da uspostave dodatnu kontrolu nad JSO-om tako što su izmenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u ovu jedinicu organizaciono izdvojili iz sastava RDB-a, te je na taj način postala posebna organizaciona jedinica u okviru MUP-a. Bilo je propisano da o njenoj nameni i upotrebi odlučuje ministar unutrašnjih poslova, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade Republike Srbije.⁵⁸⁹

I dok se još nije stišala situacija s pobunom JSO-a, Srbiju je u martu potresla još jedna velika afera, koja je podsećala na slučaj s pobunom JSO-a. Naime, Vojna služba bezbednosti uhapsila je Momčila Perišića, potpredsednika Vlade Srbije, i člana američke ambasade s diplomatskim statusom, Džona Nejboru, zbog sumnje da je Perišić odavao državne tajne Nejboru. Budući da Perišić nije više bio vojno lice, hapšenje je trebalo da izvede RDB, odnosno policija. Zapravo, prema pravilu, Vojna služba je trebalo od samog početka da obavesti RDB o ovom slučaju, te da istragu prepusti RDB-u ili da je zajedno realizuju, jer je Vojna služba sumnjivala Perišića da sa saradnicima u Vojski odaje poverljiva vojna dokumenta još iz vremena vladavine Slobodana Miloševića. Da čitava stvar bude još gora, o ovom slučaju nije bio obavešten ni načelnik Generalštaba Vojske, general Nebojša Pavković, koji je po tadašnjim propisima odobravao primenu posebnih mera (tajno praćenje i prisluškivanje),⁵⁹⁰ koje su u ovom slučaju bile primenjivane nekoliko meseci. Konačno, Vojna služba bezbednosti je uhapsila, više sati zadržala, te oduzela tašnu diplomati Ambasade SAD, koga upravo od takvih

⁵⁸⁴ Vlada Nikolić, operativac RDB-a 1982–1999, savetnik načelnika RDB-a 2001. Navedeno prema: Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)".

⁵⁸⁵ Ibid. O vezi Bracanovića, Legije i Zemunskog klana videti u: Miloš Vasić, "Anatomija zločina: Legija, Duća i momci iz Kule," *Vreme*, br. 637, 20. mart 2003, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=335512> (pristupljeno 123. 11. 2018); Miloš Vasić, *Atentat Na Zorana Đinđića* (Beograd: Politika, B92, Vreme i Narodna knjiga, 2005).

⁵⁸⁶ Savetom je predsedavao premijer Srbije Zoran Đinđić a njegov zamenik je bio ministar policije Dušan Mihajlović. U Savetu su još bili potpredsednici Vlade Srbije, Nebojša Čović, Žarko Korać, Momčilo Perišić, ministri pravde i poljoprivrede Vladan Batić i Dragan Veselinov, kao i premijerov savetnik za bezbednost, Zoran Janušević. "Formiran Savet za državnu bezbednost," *Glas javnosti*, 13. januar 2002, <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2002/01/13/srpski/H02011203.shtml> (pristupljeno 23. novembra 2018.).

⁵⁸⁷ "Đinđić predsedava Savetom za državnu bezbednost," *B92*, 15 januar 2002, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&mm=01&dd=15&nav_category=1&nav_id=55613 (pristupljeno 23. novembra 2018.).

⁵⁸⁸ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)".

⁵⁸⁹ Biljana Đorđević i Predrag Petrović, "Hronologija reforme bezbednosno-obaveštajnih službi," u *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000-2008.*, ured. Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose i Beogradska škola za studije bezbednosti, 2009), 109.

⁵⁹⁰ O odobravanju posebnih mera i postupaka u Vojnoj službi u SFRJ i SRJ videti u: Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 122–124.

postupaka države u kojoj je akreditovan štiti Bečka konvencija o diplomatskim odnosima. Član 29. Konvencije je tu jasan: „Ličnost diplomatskog agenta je neprikosnoven. On ne može biti podvrgnut nikakvoj vrsti hapšenja ili pritvora.“⁵⁹¹ Afera je, naravno, izazvala i oštru reakciju i osudu SAD.⁵⁹²

Gotovo je sasvim izvesno da cilj ove operacije nije bilo otkrivanje i presecanje špijunskih aktivnosti, jer su službama bezbednosti za rešavanja slučajeva koji mogu proizvesti velike političke posledice na raspolaganju mnogo suptilnije metode. Namera akcije i jeste bila politička, odnosno nanošenje štete političkom protivniku i borba za moć na političkoj sceni Srbije. I to je učinjeno po uzoru na aferu iz Zapadne Nemačke, čiji je premijer, Vili Brant, morao da podnese ostavku 1974. godine, jer je otkriveno da član njegovog kabineta Ginter Gilam radi za istočnonemački Štazi.⁵⁹³

Za razumevanje ovog događaja valja imati na umu i da je istog dana kad je i uhapšen Perišić potpisan i Beogradski sporazum, kojim je postignut dogovor o transformaciji SRJ u labavu državnu zajednicu Srbija i Crna Gora, čime je i politika opstanka zajedničke države, za koju se DSS zalagao, doživela poraz. Ovo je, takođe, značilo i da Vojislav Koštunica ubrzo neće biti predsednik SRJ. Uz to, već tada se govorilo da će u novoj-staroj zajednici resor odbrane pripasti DS-u, odnosno da će ministar odbrane biti Zoran Živković. Zato je trebalo preusmeriti pažnju javnosti s neuspele politike, ali i spremi se za naredne izbore za predsednika Srbije, na kojima se Koštunica kandidovao.⁵⁹⁴

I pobuna JSO-a, kao i aferu Perišić, pokazale su da službe bezbednosti, civilne i vojne, deluju potpuno van formalnih institucija kontrole, te da su zapravo samostalni politički akteri u Srbiji, koji sklapaju neformalne dogovore i koalicije u skladu s trenutnim okolnostima i poklapanjem interesa različitih aktera.

2.2.3.1. Osnove sukoba DS-a i DSS-a

U cilju što boljeg razumevanja opisanih afera, od velike je važnosti objasniti ključne razlike između dve glavne partije DOS-a i njihovih lidera, koje su postojale i 5. oktobra, a kasnije su se samo produbljivale, kao i njihove strategije očuvanja i širenja političke moći (zlo)upotrebom službi bezbednosti. Te razlike su utemeljene u podeli državnih funkcija i vlasti, ali i u shvatanju načina, tempa, dubine i dometa reformi u državi i društvu. Počnimo redom. Na decembarskim izborima 2000. godine, DOS je odneo ubedljivu pobjedu u odnosu na ostale partije. Problem je, međutim, nastao pri raspodeli mandata i resora. Naime, DS i DSS su ravnopravno podelili mandate (svaka partija po 45), ali je ostatak mandata koji su pripadali DOS-u (80) raspoređen na male partije iz koalicije. Ovakav raspored nije omogućio DSS-u bilo kakav uticaj u Vladi Srbije, jer su samo dva člana DSS-a ušla u sastav republičke Vlade (potpredsednik i ministar zdravlja). Pritom, DSS ne samo da je uživao najveću popularnost među građanima,⁵⁹⁵ već je ta popularnost vrtoglavo rasla.⁵⁹⁶ Otud je raskorak između stvarne

⁵⁹¹ Vienna Convention on Diplomatic Relations, United Nations, adopted on 18 April 1961, entered into force on 24 April 1964.

⁵⁹² "SAD-SRJ-O'brajan: Nužna reforma službi bezbednosti," Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, 04. april 2002. http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b050402_s.html#N18 (pristupljeno 21. novembra 2018.). Više o reakciji SAD na ovu aferu videti poslednji pasus dela rada „Zakonsko (ne)uređenje službi bezbednosti“.

⁵⁹³ Više o tome videti u: Schmeidel, *Stasi: Shield and Sword of the Party*, 134–140.

⁵⁹⁴ O odnosu afere Perišić na rejting glavnih političkih aktera tada videti u: Milan Milošević, "Kraj koalicije: KOS i DOS," *Vreme*, br. 585, 21. mart 2002, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=310256> (pristupljeno 6. decembra 2018.).

⁵⁹⁵ Na primer, istraživanje iz avgusta 2001. godine je pokazalo da bi skoro 30 odsto građana glasalo za DSS a 14 odsto za DS. Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju* (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2006), 227.

⁵⁹⁶ Ibid.

popularnosti DSS-a i njene zastupljenosti u vršenju vlasti na republičkom nivou bio ogroman, što je podsticalo i nezadovoljstvo u DSS-u.⁵⁹⁷

Pored toga, važne su bile i koncepcijske razlike u pogledu reformi u Srbiji. Demokratska stranka i njen lider Zoran Đinđić bili su za legitimistički pristup, odnosno za sprovođenje brzih i korenitih promena starog režima, ne vodeći uvek računa o poštovanju nepodnošljivo nepravednih pravnih normi, koje je doneo stari režim. Nasuprot tome, DSS i Vojislav Koštunica dosledno su se zalagali za legalistički pristup, odnosno za poštovanje postojećih propisa kao da se dogodila rutinska smena na vlasti u nekoj od zemalja stare demokratije, a ne rušenje autoritarnog poretka ogrezlog u kriminalu, represiji i političkim ubistvima. To je za posledicu imalo da se DSS zalaže za postupne promene menjanjem postojećeg normativnog okvira. Navedeno se najbolje vidi na primeru različitog odnosa prema Radomiru Markoviću. Zoran Đinđić je smatrao da „Marković treba da ode i tu kompromisa nema. To urušava ugled sistema, poverenje u institucije, šteti mu, kao i državi i vlasti“,⁵⁹⁸ a Vojislav Koštunica je imao drugačije mišljenje: „Brzopleto skidanje ljudi s čelnih položaja u policiji i vojsci nesumnjivo je protivno državnim interesima, jer neminovno vodi do destabilizacije i samih tih institucija, i društva u celini, a posebno može ugroziti započete demokratske promene.“⁵⁹⁹

Važna razlika između dve partije postojala je i u vezi s pitanjem saradnje s Haškim tribunalom i ekstradicije građana Srbije osumnjičenih za ratne zločine. Demokratska stranka je bila za brzu i безусловnu saradnju s Tribunalom, u cilju brze reintegracije Srbije u međunarodne tokove, dok je DSS smatrao da glavni preduslov za saradnju predstavlja usvajanje posebnog zakona koji bi regulisao tu oblast. Međutim, nasuprot nominalnom zalaganju za normativno uređenje saradnje između Srbije i Haškog suda, DSS je u praksi, zajedno sa SRS-om i SPS-om, u Saveznoj skupštini opstruisao i odugovlačio usvajanje takvog zakona.⁶⁰⁰

Zbog tih razlika, prema prevladajućim tumačenjima, Đinđićeva namera odmah posle rušenja Miloševića bila je da postane premijer Srbije i potom oslabi poziciju predsednika SRJ, sve u saradnji s režimom Mila Đukanovića, koji je već uveliko radio na osamostaljenju Crne Gore od SRJ. Zapravo, Đukanovićeva partija nije ni učestvovala na saveznim izborima. Koštuničina strategija je bila da prolongira formiranje vlade na čelu s Đinđićem, a kasnije i kritikovanje i opstruisanje njenog rada, pozivanjem na legalizam i kontinuitet. Na taj način je Koštunica nastojao da što duže sačuva institucionalno uporište svoje vlasti na saveznom nivou.⁶⁰¹

Te razlike su bile dovoljne da od samog početka osnivanja DOS-a, posebno nakon Miloševićeve smene, obe partije grade različite strategije i koalicije za širenje vlasti sopstvene partije na račun druge. Sve to je jako dobro znao i vrh službi bezbednosti, jer je godinama unazad pomno pratio rad (opozicionih) lidera i partija. Otud su oni i mogli da grade efektivne strategije svog opstanka. Najvidljivije manifestacije rečenog su brojne afere, od kojih su najupečatljivije ubistvo Momira Gavrilovića i hapšenje Momčila Perišića.

⁵⁹⁷ Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle petog oktobra*, 136.

⁵⁹⁸ Srđa Popović, "Vojislav Koštunica i pobuna JSO u 25 tačaka," *Peščanik*, 19. mart 2012, <https://pecanik.net/vojislav-kostunica-i-pobuna-jso-u-25-tacaka/> (pristupljeno 25. februar 2019.).

⁵⁹⁹ "Vojislav Koštunica: Nisam tražio ostavke vrha vojske i policije," *Glas javnosti*, 04. novembar 2000, <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2000/11/05/srpski/P00110415.shtm> (pristupljeno 25. februar 2019.).

⁶⁰⁰ Vladimir Goati, politički sociolog, zaključuje da je pred decembarske izbore 2003. godine bitno smanjena "politička distanca" između DSS-a i partija starog režima što je vidno iz jedinstva akcije između tih partija na saveznom nivou, odnosno zajedničkim glasanjem u Skupštini SCG. Više o tome videti u: Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, 228-233.

⁶⁰¹ "Od visokog rejtinga do dubokog pada," *Istinomer*, 7. mart 2017, <http://www.istinomer.rs/clanak/1889/Od-visokog-rejtinga-do-dubokog-pada> (pristupljeno 2. decembar 2018.).

2.2.4. Zakonsko (ne)uređenje službi bezbednosti

Jedna od važnih nenameravanih posledica afere Perišić jeste to što je svima postalo jasno da civilne vlasti, ali ni deo vojnih, nemaju kontrolu nad Vojnom službom bezbednosti, te da praktično svako može biti njena meta. To je stvorilo konsenzus o potrebi reforme bezbednosnog aparata, a posebno o nužnosti sveobuhvatnog zakonskog uređenja službi bezbednosti na savremen način, po uzoru na iskustva i dobre prakse drugih postsocijalističkih država. Za te svrhe je bilo organizovano i stručno savetovanje o reformi službi bezbednosti i policije, u aprilu 2002. godine u Vrnjačkoj banji, na kome su učestvovali visoki zvaničnici policije i službi bezbednosti, predstavnici vlasti i nevladinog sektora, eksperti, javne ličnosti i diplomate.⁶⁰² Tom prilikom su ponuđeni modeli i nacrti zakona o službama bezbednosti, ali i o otvaranju tajnih dosijea. Ponuđene su tri verzije zakona o RDB-u (koje su pripremile Radna grupa RDB-a, NVO Liga eksperata i Odbor za zakonodavstvo Narodne skupštine), kao i dve verzije zakona o otvaranju dosijea službi bezbednosti, koje su pripremile NVO Centar za antiratnu akciju i Centar za unapređivanje pravnih studija.⁶⁰³ Ishod savetovanja je to da je ubrzo, već početkom jula, usvojen Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije,⁶⁰⁴ kojim su uređene sve službe bezbednosti na saveznom nivou, a krajem istog meseca usvojen je Zakon o BIA,⁶⁰⁵ kojim je RDB transformisan u Bezbednosno-informativnu agenciju.

U analizi podsticaja usvajanju ovih zakona, a posebno razlika u njihovom kvalitetu, ne treba zanemariti ni značaj pritiska zapadnih država, pre svega SAD. Tako je Džejms O'Brajan, specijalni izaslanik predsednika SAD za Balkan, reagujući na aferu Perišić, ukazao da jugoslovenske i srpske vlasti nisu pokazale želju da reformišu bezbednosne institucije kako na republičkom, tako i na saveznom nivou. Pritom je za glavnog odgovornog za ovakvu situaciju smatrao Koštunicu. O'Brajan o tome kaže: „Jasno je da postoje ljudi koji ne žele da se reformišu sistem koji je nasleđen od Miloševića. Predsednik Koštunica je, nažalost, dozvolio da bude prikazan kao neko ko štiti Miloševićeve ljude. Koštunica bi trebalo da preduzme određene korake da izmeni taj utisak, ali moram da podsetim da i u Srbiji i na saveznom nivou postoje moćne službe bezbednosti. Nijedna od tih vlasti nije prava civilna vlast [...] Takođe, mislim da je važno da međunarodna zajednica predvođena SAD jasno predoči da obe strane treba da preduzmu reformske korake. Vlast u Srbiji bar deklarativno pokazuje da je spremna da sprovede neke mere u tom pravcu, što još uvek ne dolazi sa saveznog nivoa.“⁶⁰⁶ O'Brajan je dalju finansijsku pomoć SAD Srbiji uslovio upravo reformom službi bezbednosti i saradnjom s Haškim tribunalom.⁶⁰⁷ Dalje u tekstu slede njihov prikaz i analiza, odnosno procena njihovog značaja i posledica koje su ovi propisi doneli u radu službi bezbednosti, ali i u političkom životu Srbije.

2.2.4.1. Zakon o službama bezbednosti SRJ – tektonske promene u uređenju službi bezbednosti na saveznom nivou

⁶⁰² „Promene u MUP Srbije,” *B92*, 20. april 2002,

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&mm=04&dd=20&nav_category=1&nav_id=58316 (pristupljeno 2. decembra 2018.).

⁶⁰³ Đorđević i Petrović, "Hronologija reforme bezbednosno-obaveštajnih službi", 109-110.

⁶⁰⁴ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02.

⁶⁰⁵ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02.

⁶⁰⁶ Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, "SAD-SRJ-O'Brajan: Nužna reforma službi bezbednosti".

⁶⁰⁷ Ibid.

Savezna skupština je usvojila Zakon o službama Savezne Republike Jugoslavije 2. jula 2002. godine.⁶⁰⁸ Bez obzira na pojedine manjkavosti ovog dokumenta, on je za to vreme uređivao službe bezbednosti u skladu s većinom tada važećih demokratskih normi i standarda, a prema rečima bivšeg zaposlenog u vojnoj službi bezbednosti u „odnosu na nasleđe službi bezbednosti, pravne tekovine u ovoj oblasti, kao i tadašnji politički i bezbednosni kontekst, predstavljao je revolucionarni dokument“.⁶⁰⁹ Zakon ne samo da je imenovao službe bezbednosti na saveznom nivou već je normirao njihove nadležnosti i ovlašćenja, ali i načine (tajne i javne) prikupljanja podataka, kao i višestruke mehanizme kontrole i nadzora nad njima. Zbog toga njegovo usvajanje predstavlja svojevrstan istorijski čin, jer se tim zakonom konačno raskinulo s jednom nedemokratskom praksom, koja je trajala praktično od nastanka službi bezbednosti na ovim prostorima. Kao što smo već pomenuli,⁶¹⁰ savezne i republičke službe bezbednosti su od Drugog svetskog rata pa do usvajanja ovog zakona delovale u gotovo potpunom pravnom vakuumu.⁶¹¹ Jedini zakonski propis koji je u to vreme regulisao državnu bezbednost bio je Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti iz 1984. godine,⁶¹² koji je uređivao samo nebitna pitanja na uopšten način, dok je prepuštao izvršnoj vlasti i čelnim ljudima bezbednosti da internim uputstvima tajnog karaktera regulišu čitavu zakonsku materiju. Dakle, sveukupan rad ovih službi bio je regulisan podzakonskim propisima koji nisu objavljivani i bili su dostupni užem krugu korisnika.⁶¹³

Službe bezbednosti SRJ

Zakon o službama bezbednosti SRJ propisao je da na saveznom nivou postoje četiri službe bezbednosti. U okviru Ministarstvu spoljnih poslova:

1. Služba za istraživanje i dokumentaciju (SID) i
2. Služba bezbednosti u okviru Savezne vlade.

U okviru Savezne vlade:

1. Vojna služba bezbednosti i
2. Vojna obaveštajna služba.⁶¹⁴

U odnosu na nasleđeno stanje, Zakon nije doneo neke značajnije novine u pogledu položaja civilnih službi bezbednosti pri MSP-u. Služba za istraživanje i dokumentaciju je ostala klasična obaveštajna agencija, čiji je zadatak bio da prikuplja, analizira, procenjuje i dostavlja podatke političke, ekonomske i bezbednosne prirode, koji se odnose na strane države, međunarodne organizacije, grupe i pojedince, od značaja za proces utvrđivanja i vođenja

⁶⁰⁸ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02; Đorđević i Petrović, "Hronologija reforme bezbednosno-obaveštajnih službi", 110.

⁶⁰⁹ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim vojne službe bezbednosti br. 1, vođen 15. oktobra 2017. godine.

⁶¹⁰ Videti deo rada pod naslovom „Nasleđe službi bezbednosti Srbije“.

⁶¹¹ Bogoljub Milosavljević, "Novo zakonsko uređenje službe državne bezbednosti Republike Srbije," *Reč stručnjaka*, 30. jul 2002. https://web.archive.org/web/20060825222304if_/http://www.ccmr-bg.org:80/analize/rec/rec2.htm (pristupljeno 12. februar 2019.).

⁶¹² Ovaj zakon je trebalo da bude promenjen najkasnije do 31. decembra 1992. godine, prema Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava SRJ, a taj rok je više puta pomeran izmenama.

⁶¹³ Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 122.

⁶¹⁴ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02, član 5. stav 1.

spoljne politike, kao i za zaštitu bezbednosti i ustavnog poretka SRJ.⁶¹⁵ Služba bezbednosti je bila zadužena za bezbednosnu, protivprislušnu i kontraobaveštajnu zaštitu zaposlenih, kao i objekata diplomatsko-konzularnih predstavništava i misija SRJ u inostranstvu i saveznog ministarstva nadležnog za inostrane poslove u zemlji.⁶¹⁶ Rukovodioce i zamenike SID-a i SB-a postavlja i razrešava Savezna vlada,⁶¹⁷ a prethodno je neophodno da pribavi mišljenje Komisije za kontrolu službi bezbednosti SRJ⁶¹⁸, što je važan demokratski standard.⁶¹⁹

Korenita promena organizacije vojnih službi bezbednosti

Kada govorimo o vojnim službama bezbednosti, one su pretrpele važne organizacione i druge promene, a posebno VBA (o čemu ćemo kasnije u tekstu više govoriti). Naime, po prvi put nakon Drugog svetskog rata, vojne službe bezbednosti nisu više bile u vojnom sistemu komandovanja, jer su izmeštene iz Generalštaba i prepotčinjene Saveznoj vladi.⁶²⁰ Zvonko Horvat bivši radnik Vojne službe bezbednosti o tome piše: „Pomenutim zakonskim rešenjima stvoreni su pravni uslovi da vojska, kao oružana sila, više ne rukovodi obaveštajnom i bezbednosnom službom i 'ima' ove dve službe kao posebnu polugu moći.“⁶²¹ Tokom 2003. godine, odlukom Saveta ministara državne zajednice Srbija i Crna Gora, vojne službe bezbednosti organizaciono su izmeštene iz Savezne vlade i smeštene u Ministarstvo odbrane. Godinu dana kasnije, obe vojne službe su preimenovane u Vojnobezbednosnu agenciju (VBA) i Vojnoobaveštajnu agenciju (VOA)⁶²² odlukom ministra odbrane, uz saglasnost Saveta ministara državne zajednice Srbija i Crna Gora i Vrhovnog saveta odbrane Srbije i Crne Gore. Rukovodioce VBA i VOA postavljala je Savezna vlada, na predlog Vrhovnog saveta odbrane i uz prethodno pribavljeno mišljenje Komisije za kontrolu službi bezbednosti SRJ.⁶²³

Ovo je za posledicu imalo i promenu u načinu na koji su vojne službe slale svoje bezbednosno-obaveštajne procene i izveštaje. Pre ovih organizacionih promena, vojne službe su te procene i izveštaje slale načelniku Generalštaba, koji ih je verifikovao, i tek nakon toga su one dalje bile prosleđivane drugim (krajnjim) korisnicima. Zakon je propisao da vojne službe sada direktno dostavljaju procene i izveštaje predsednicima veća Savezne skupštine, predsedniku Savezne vlade, članovima Vrhovnog saveta odbrane, ministru i zameniku ministra odbrane i načelniku Generalštaba.⁶²⁴ Dakle, načelnik Generalštaba je postao ravnopravni korisnik obaveštajnih informacija, a ne njihov filter.

Osim što je VOA organizaciono izmeštena iz Generalštaba i prepotčinjena civilnim demokratski izabranim nosiocima vlasti, u pogledu njenih nadležnosti i ovlašćenja nije bilo znatnih izmena. Naime, Vojnoobaveštajna agencija prikuplja, analizira, procenjuje i dostavlja podatke i informacije o potencijalnim i realnim opasnostima, aktivnostima, planovima ili namerama stranih država i njihovih oružanih snaga, međunarodnih i stranih organizacija, grupa

⁶¹⁵ Ibid., član 12–13.

⁶¹⁶ Ibid., član 14–16.

⁶¹⁷ Ibid., član 21. stav 1–2.

⁶¹⁸ Ibid., član 21. stav 3.

⁶¹⁹ Videti deo rada „Demokratska civilna kontrola službi bezbednosti“.

⁶²⁰ Ove promene su bile deo šire reorganizacije Ministarstva odbrane, Generalštaba i Vojske Jugoslavije i primene principa savremenih civilno-vojnih odnosa. Naime, promenama je Generalštab postao organizaciona jedinica Ministarstva odbrane, čime su svi zaposleni u Vojski Srbije i Crne Gore postali službenici Ministarstva odbrane, a Generalštab je prešao pod kontrolu Ministarstva. Ministarstvo je podeljeno na pet sektora i četiri uprave, a peti sektor je bio bezbednosno-obaveštajni, u okviru koga su smeštene VBA i VOA. Miljana Golubović i Đorđe Popović, "Hronologija reforme vojske," u *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000-2008.*, ured. Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 69.

⁶²¹ Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 126.

⁶²² Ibid.

⁶²³ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02, član 21. stav 1–3.

⁶²⁴ Ibid., član 18. stav 1–2.

i pojedinaca usmerenih protiv Vojske, Ministarstva odbrane, suvereniteta, teritorijalnog integriteta i odbrane zemlje.⁶²⁵ Dakle, celokupan rad VOA je usmeren prema inostranstvu, te ona nema policijska ili neka druga ovlašćenja u odnosu na građane SRJ. Ovlašćenja koja su VOA na raspolaganju jesu posebne mere tajnog prikupljanja podataka, koje predstavljaju manji stepen ograničavanja ljudskih prava, pa je za njihovo odobravanje neophodno samo odobrenje rukovodioca VOA, ali ne i suda.⁶²⁶ Ove nadležnosti i ovlašćenja predstavljaju konstantu vojne obaveštajne službe, koja je bila uređena podzakonskim tajnim propisima, i zato u tom pogledu Zakon nije uneo velike novine.

Najznačajnije, gotovo tektonske, promene pretrpela je Uprava bezbednosti Vojske Jugoslavije, odnosno Vojnobezbednosna agencija, te ćemo zato ovim izmenama posvetiti posebnu pažnju.

Vojnobezbednosna agencija

Zakon je propisao da VBA planira, organizuje i realizuje bezbednosnu funkciju u sistemu odbrane i u okviru toga otkriva, prati i sprečava:

- unutrašnji i međunarodni terorizam i subverzivne aktivnosti usmerene protiv Vojske i Ministarstva odbrane,
- obaveštajnu i drugu delatnost stranih službi usmerenu protiv Vojske i Ministarstva odbrane,
- otkriva, istražuje i dokumentuje krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti SCG, protiv čovečnosti i međunarodnog prava i najteža krivična dela s elementima organizovanog kriminala.⁶²⁷

Iz popisa poslova nestalo je suprotstavljanje ekstremnoj delatnosti pojedinaca i grupa, što je bila jedna od nadležnosti Uprave bezbednosti Vojske Jugoslavije od 1992. godine.⁶²⁸

Zakonom je propisano i na koji način VBA može da prikuplja podatke kako bi obavila opisane poslove. Osim prikupljanja obaveštenja od građana i putem javnih izvora, VBA je mogla da prikuplja podatke i na tajni način. Posebne mere za prikupljanje tajnih podataka razvrstane su u dve grupe. Prvu grupu su činile mere čijom se primenom manje zadire u ljudska prava i kojima se ona manje ograničavaju, te ih zbog tog odobrava direktor VBA. To su:

1. tajna saradnja sa domaćim i stranim državljanima (doušnici koji prikriveno dostavljaju informacije VBA),
2. tajno pribavljanje tajnih dokumenata i
3. tajni operativni prodor u grupe, organizacije i institucije koje pripremaju ili vrše aktivnosti protiv bezbednosti SRJ.⁶²⁹

Prilikom primene ovih sredstava i metoda, VBA je ovlašćena da koristi dokumente i sredstva koji služe za prikriivanje identiteta pripadnika Službe i lica s kojima je uspostavljena saradnja. Druga grupu posebnih mera jesu one čijom se primenom značajno ograničavaju

⁶²⁵ Ibid., član 10. stav 1–2.

⁶²⁶ Posebne mere tajnog prikupljanja podataka kojima se manje zadire u ljudska prava iste su i kod VBA, te za njihov popis videti dalje u tekstu deo o ovlašćenjima VBA.

⁶²⁷ Ibid., član 8. stav 1.

⁶²⁸ Sve do ovih izmena iz 1992. godine, vojni organi bezbednosti bili su nadležni za suprotstavljanje: stranim obaveštajnim službama, ekstremnoj jugoslovenskoj emigraciji, unutrašnjem neprijatelju, teškim oblicima imovinskog kriminala, koji su usmereni prema Ministarstvu odbrane i komandama, jedinicama i ustanovama Vojske. Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 127.

⁶²⁹ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02, član 28. stav 1.

ljudska prava (tzv. intruzivne mere), te je zato za njihovu zakonitu primenu neophodno da ih prethodno odobri sud. Zakon je predvideo:

1. tajni nadzor, odnosno praćenje i prismotru lica, uz korišćenje tehničkih sredstava za dokumentovanje i
2. tajni nadzor nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima opštenja.⁶³⁰

Da bi ove mere bile primenjene, neophodno je da, najpre, direktor uputi predlog za njihovu primenu nadležnom sudu koji ih onda razmatra i, ako smatra da su neophodne, onda ih odobrava.⁶³¹ No, da bi sud uopšte razmatrao odobravanje mera, neophodno je da predlog za njihovu primenu sadrži zakonom propisane elemente.⁶³² Ovo je bio značajan napredak u odnosu na prethodno stanje, jer je pre usvajanja ovog zakona primenu posebnih mera tajnog prikupljanja podataka organa bezbednosti Vojske Jugoslavije odobravao isključivo načelnik Generalštaba Vojske Jugoslavije.

Kada su posebne mere u pitanju, veoma važna novina bila je i to što su one mogle biti primenjene isključivo pod uslovima i na način propisan Zakonom o krivičnom postupku. To drugim rečima znači da je ove intruzivne mere VBA mogla da primeni samo za potrebe krivičnog postupka koji se vodi pred sudovima, ali ne i u preventivne bezbednosne svrhe čiji je cilj predupređivanje bezbednosnih pretnji, a ne prikupljanje dokaza za vođenje sudskih postupaka. Ovo rešenje predstavlja značajno ograničenje moći VBA, jer suština rada službi bezbednosti upravo treba da bude prevencija bezbednosnih pretnji, a procesuiranje krivičnih dela pred sudovima treba da predstavlja tek izuzetak.⁶³³

Vojnobezbednosna agencija je u vršenju poslova koji se odnose na otkrivanje, istraživanje i dokumentovanje krivičnih dela iz svoje nadležnosti imala sva ovlašćenja organa unutrašnjih poslova u pretkrivičnom postupku, u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, osim ovlašćenja za zadržavanje lica.⁶³⁴ Dakle, VBA nije mogla da privodi i hapsi osumnjičene.

Izmeštanjem vojnih službi iz okrilja Generalštaba Zakon je stvorio pretpostavke za dalje organizacione promene. Naime, na osnovu odluka Vrhovnog saveta odbrane i Saveta ministara, razdvojene su kontraobaveštajna i vojnopolicijska komponenta, tako što je prva komponenta (VBA) potčinjena ministru odbrane, a druga (vojna policija) načelniku Generalštaba. Prema oceni Zvonka Horvata bivšeg radnika vojne službe ovo je značajna promena jer je „na ovaj način (je) postignuto da služba koja koristi tajne metode za prikupljanje podataka nema vojnu policiju kao izvršni organ, što je jedan od demokratskih standarda.“⁶³⁵

⁶³⁰ Ibid., član 30. stav 2.

⁶³¹ To su, najpre, bili vojni sudovi, a nakon što su oni ukinuti 31. decembra 2004. godine, ove mere su odobraval i nadležni specijalizovani civilni sudovi za borbu protiv organizovanog kriminala i ratne zločine, kao i nadležni okružni sudovi (u kojima su bila formirana vojna odeljenja), kada su u pitanju druga krivična dela iz nadležnosti VBA. Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 131.

⁶³² To su sledeći elementi: „naziv sredstava i metoda čija se primena traži, podaci o licu, odnosno licima ili grupi lica prema kojima se posebna sredstva i metode primenjuju, osnovne sumnje i razlozi zbog kojih se posebna sredstva i metode primenjuju i potreba njihove primene, mesto i rok trajanja primene posebnih sredstava i metoda. Ako se predlaže primena više posebnih sredstava i metoda, moraju biti navedeni podaci za svako posebno sredstvo ili metod čija se primena predlaže.“ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/2002, član 31. stav 3.

⁶³³ Ovlašćenje za primenu intruzivnih posebnih mera tajnog prikupljanja podataka u preventivne svrhe biće vraćeno VBA, usvajanjem Zakona o VBA i VOA 2009. godine. Više o tome videti u delu rada koji se bavi reformom službi bezbednosti nakon raspada državne zajednice Srbija i Crna Gora i sticanja, odnosno obnove nezavisnosti Srbije.

⁶³⁴ Ibid., član 29.

⁶³⁵ Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 128.

Kontrola i nadzor nad službama bezbednosti

Važna novina koju je Zakon o službama bezbednosti doneo odnosila se na uvođenje raznovrsnih spoljnih i unutrašnjih mehanizama demokratske kontrole, koji su išli dalje od kontrole izvršne vlasti nad službama bezbednosti. Već smo objasnili da je Zakonom uvedena sudska kontrola nad službama, pre svega, odobravanjem primene posebnih mera tajnog prikupljanja podataka. U Zakonu je, takođe, predviđeno da Savezna skupština vrši kontrolu i nadzor, pre svega, preko Komisije za kontrolu službi bezbednosti SRJ.⁶³⁶ Komisija je bila nadležna, između ostalog, da kontroliše:

- ustavnost i zakonitost rada,
- usklađenost rada sa politikom i strategijom nacionalne bezbednosti,
- poštovanje ljudskih prava i sloboda u radu,
- poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu,
- primenu posebnih sredstava i metoda za tajno prikupljanje podataka,
- zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad i da
- utvrđuje činjenice i uzima izjave od pripadnika službi u slučajevima uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti u radu službi i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke.⁶³⁷

Zakon je obavezao rukovodiocima službi da, na zahtev Komisije, omoguće njenim članovima pristup u prostorije Službe, dozvoli im uvid u dokumentaciju, pruži podatke i informacije o radu Službe i odgovori na njihova pitanja u vezi s radom Službe. Međutim, Zakonom su Komisiji postavljena i važna ograničenja prilikom vršenja njihove kontrolne funkcije. Tako, rukovodioci službi nisu bili dužni da članovima Komisije daju podatke o:

- identitetu saradnika Službe,
- pripadnicima Službe s prikrivenim identitetom,
- drugim licima kojima bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti,
- bezbednosnim i obavешtajnim izvorima i
- akcijama koje su u toku.⁶³⁸

Pored toga, Komisija razmatra:

- izveštaje o radu službi bezbednosti,
- izveštaj generalnog inspektora,
- predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti službi,
- prigovore građana i pripadnika službi i
- predloge, peticije i predstavke upućene skupštini.⁶³⁹

Zakon je predvideo i osnivanje Generalnog inspektora (GI), preko koga bi Savezna vlada vršila kontrolu nad službama bezbednosti, a u skladu sa svojim aktima. Pored toga, Generalni inspektor bi bio zadužen i za obavljanje unutrašnje kontrole službi. Savezna vlada postavlja osobu koja vrši ovu funkciju, nakon prethodno pribavljenog mišljenja Komisije za kontrolu

⁶³⁶ Komisija je imala osam članova koji moraju da odgovaraju zastupljenosti političkih partija u Skupštini. Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02, član 48. stav 1.

⁶³⁷ Ibid., član 49.

⁶³⁸ Sva buduća parlamentarna tela nadležna za kontrolu službi bezbednosti imaće pobrojana ograničenja u vršenju kontrole službi bezbednosti.

⁶³⁹ Ibid.

službi bezbednosti SRJ.⁶⁴⁰ Generalni inspektor razmatra i proverava predstavke pripadnika službi bezbednosti koje se odnose na povrede:

- ustavnosti i zakonitosti,
- ljudskih prava i sloboda,
- profesionalnosti,
- srazmernosti u primeni ovlašćenja i
- političke i ideološke neutralnosti.⁶⁴¹

Zakon je sadržavao za to vreme veoma napredne odredbe u pogledu prava građana da znaju da li službe o njima prikupljaju podatke. Tako su službe bile dužne da građane, na njihov pisani zahtev, obaveste o tome da li su prema njima preduzimate mere prikupljanja podataka i da li se u službama vodi evidencija o njihovim ličnim podacima, te da im, na njihov zahtev, stave na uvid dokumente o prikupljenim podacima. Ovo pravo nije bilo apsolutno, te službe nisu bile dužne da obaveste građane o obradi njihovih ličnih podataka ako bi obaveštenje dovelo u opasnost izvršenje zadatka službi, ili ako bi obaveštenje moglo dovesti do ugrožavanja bezbednosti druge osobe. Konačno, Zakon je propisivao da će se pregled dosijea o građanima koje su službe vodile do stupanja na snagu ovog zakona, kao i postupanje s njima, urediti posebnim saveznim zakonom, što se nikada nije dogodilo.

2.2.4.2. Zakon o BIA – izostanak suštinskih promena

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji⁶⁴² usvojen je svega dve nedelje nakon što je izglasan Zakon o službama bezbednosti SRJ.⁶⁴³ Međutim, za razliku od potonjeg Zakona koji na (za to vreme) sveobuhvatan način i u skladu s glavnim demokratskim principima reguliše službe bezbednosti na saveznom nivou, Zakon o BIA tek parcijalno i uopšteno reguliše najvažniju službu bezbednosti u Srbiji. Na to nam ukazuje i površni uvid u Zakon, koji ima svega 28 članova. Najvažniji dometi ovog zakona jesu transformacija Resora državne bezbednosti u Bezbednosno-informativnu agenciju, njeno izmeštanje iz Ministarstva unutrašnjih poslova i direktno prepotčinjavanje Vladi Srbije. Tako je BIA postala autonomno-centralna agencija, za razliku od službi bezbednosti na saveznom nivou, koje su ostale resorne službe (nalaze se u sastavu nadležnih ministarstava). Time se nastojalo da se uspostavi veća kontrola Vlade Srbije nad poslovima (državne) bezbednosti.

U skladu s ovim organizacionim promenama, direktora BIA postavlja i razrešava Vlada Srbije,⁶⁴⁴ ali u Zakonu se nigde ne propisuje ko postavlja i razrešava prvog operativca Agencije, odnosno zamenika direktora BIA, kao što je to bilo uređeno u Zakonu o službama bezbednosti SRJ.⁶⁴⁵ Direktor BIA ima velike ingerencije, te je, između ostalog, ovlašćen da svojim internim uputstvima bliže uredi pojedina pitanja unutrašnjeg organizovanja i načina rada BIA⁶⁴⁶. Bezbednosno-informativna agencija ima tri grupe poslova:

1. „zaštita bezbednosti Republike Srbije i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podriivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije;

⁶⁴⁰ Ibid., član 57.

⁶⁴¹ Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 130.

⁶⁴² Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02.

⁶⁴³ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02; Đorđević i Petrović, "Hronologija reforme bezbednosno-obaveštajnih službi", 93.

⁶⁴⁴ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 5.

⁶⁴⁵ Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02, član 21. stav 1–2.

⁶⁴⁶ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 5.

2. istraživanje, prikupljanje, obrada i procena bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja od značaja za bezbednost Republike Srbije i informisanje nadležnih državnih organa o tim podacima; i
3. drugi poslovi određeni zakonom, odnosno suzbijanje delatnosti usmerenih na vršenje organizovanog kriminala, krivičnih dela s elementima inostranog, unutrašnjeg i međunarodnog terorizma, kao i najtežih oblika krivičnih dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava i protiv Ustavom utvrđenog poretka.⁶⁴⁷

Prema oceni Mladena Bajagića, bivšeg radnika RDB-a, iz ovog popisa poslova Agencije vidimo „da se delokrug rada BIA suštinski ne razlikuje od RDB-a“.⁶⁴⁸ To je zato jer BIA, poput RDB-a, objedinjuje bezbednosne, kontraobaveštajne i obaveštajne, kao i policijske poslove. Kada je reč o načinu obavljanja poslova, Zakon sadrži veoma šture i problematične odredbe. Tako, „Agencija u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti primenjuje odgovarajuće operativne metode, mere i radnje, kao i odgovarajuća operativno-tehnička sredstva kojima se obezbeđuje prikupljanje podataka i obaveštenja“.⁶⁴⁹ Za njihovu primenu neophodno je odobrenje direktora BIA. Međutim, Zakon nigde ne precizira koje su to metode, mere i radnje, kao ni pod kojim uslovima se one mogu primeniti. Ova uopštena odredba pokazala se kao posebno problematična, jer je kasnije, 2014. godine, otkriveno da BIA u svom operativnom radu primenjuje tajni pretres (prostorija, stana),⁶⁵⁰ koji predstavlja jednu od najintruzivnijih mera koja može voditi u mnoge zloupotrebe, jer se odvija u strogoj tajnosti (bez svedoka i odluke suda), te je moguće podmetnuti dokaze.⁶⁵¹

Dalje, Zakon ovlašćuje pripadnike Agencije da od državnih i drugih organa, pravnih i fizičkih lica „traže i dobiju obaveštenja, podatke i stručnu pomoć od značaja za razjašnjavanje činjenica vezanih za obavljanje poslova iz delokruga Agencije“,⁶⁵² te propisuje da na tu saradnju niko ne može biti prinuđen, ali i da „uskraćivanje ili odbijanje pomoći, davanje obaveštenja ili podataka mora biti zasnovano na zakonom utvrđenim razlozima“. Na taj način je princip dobrovoljnosti obesmišljen u potpunosti, jer kolika je verovatnoća da neki građanin, ili čak i pravno lice, može da navede na kom zakonu temelji svoju odluku da odbije da pruži obaveštenja Agenciji. Bogoljub Milosavljević profesor prava bezbednosti je izričit u oceni da „(o)vo rešenje očigledno odstupa od načela dobrovoljnosti, jer obavezuje ne samo državne organe već i pravna lica i građane na saradnju sa BIA, što je u očiglednoj koliziji sa privatnim interesima i poimanjem slobode pojedinaca.“⁶⁵³ Pored toga, Zakonom nije regulisano kako se ta obaveštenja daju, odnosno da li, na primer, postoji obaveza njihovog snimanja.

Zakon o BIA daje sva policijska ovlašćenja pripadnicima Agencije koji rade na poslovima dokumentovanja, sprečavanja, suzbijanja i presecanja delatnosti organizacija i lica usmerenih na vršenje organizovanog kriminala i krivičnih dela s elementom inostranosti, unutrašnjeg i međunarodnog terorizma i najtežih oblika krivičnih dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava i protiv Ustavom utvrđenog poretka i bezbednosti Srbije. Osim toga, BIA je ovlašćena da, „kad posebni razlozi bezbednosti Republike Srbije to zahtevaju“, preuzme i

⁶⁴⁷ Ibid., član 2.

⁶⁴⁸ Bajagić, "Reforma službi bezbednosti", 81.

⁶⁴⁹ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 9.

⁶⁵⁰ Aleksandar Vučić, tada prvi potpredsednik Vlade i sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost, na sednici Vlade Srbije, koja je održana 18. marta 2014. godine, povodom hapšenja narko-šefa Darka Šarića, obelodanio je koje tajne metode je BIA koristila prilikom praćenja i lociranja Šarića, među kojima je bio i tajni pretres. Petar Delić, "Tajni pretres BIA pod lupom Ombudsmana," *Dnevni Aktor*, 30. mart 2014, 12.

⁶⁵¹ Dugo je vladalo mišljenje da su službe bezbednosti prestale da koriste tajni pretres, nakon što je Savezni ustavni sud, 7. decembra 2000. godine, utvrdio da su odredbe Zakona o krivičnom postupku o pretresu stana bez naloga suda neustavne. Na rečeno su ukazivali bivši i tada zaposleni pripadnici službi bezbednosti. Videti na primer: Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 123.

⁶⁵² Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 10.

⁶⁵³ Milosavljević, "Novo zakonsko uređenje službe državne bezbednosti Republike Srbije", 2.

neposredno obavlja poslove iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova.⁶⁵⁴ Zakon o BIA tretira i svoje pripadnike kao radnike unutrašnjih poslova, jer propisuje da se na prava, dužnosti i odgovornosti po osnovu radnog odnosa na pripadnike Agencije primenjuju propisi koji važe za radnike ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.⁶⁵⁵ Zbog svega toga, BIA je vremenom dobila (pogrdan) naziv „Polijska stanica Banjica“.⁶⁵⁶

Ove odredbe su sporne iz nekoliko razloga. Najpre, policijska ovlašćenja i pravo učešća u kriminalističkim istragama u suprotnosti su s demokratskim standardima i principima, jer koncentrišu preveliku moć (tajnu i policijsku) u jednoj službi.⁶⁵⁷ Drugo, prema rečima profesora prava bezbednosti, Bogoljuba Milosavljevića, ovo rešenje je sporno ne samo kada se uporedi sa inostranim iskustvima, već i sa aspekta mešanja nadležnosti policije i BIA.⁶⁵⁸ Naime, nominalni nosilac borbe protiv (organizovanog) kriminala jeste kriminalistička policija, pa otud je glavno pitanje zašto bi se i BIA bavila tim poslovima i na taj način duplirala potrošnja resursa. Treće, ovo sprečava BIA da izađe iz (tajno) „policijskog“ obrasca načina razmišljanja i delanja, odnosno sprečava njenu transformaciju u savremenu bezbednosno-obaveštajnu službu. Ovo rešenje je posebno štetno po obaveštajnu komponentu, koja u takvoj organizacionoj sredini i kulturi ne može da se razvije.⁶⁵⁹ Konačno, policijska ovlašćenja daju pravo agentima BIA da primoraju nekog na saradnju, jer im omogućavaju da prinudno dovedu osobu od koje se traži obaveštenje, ali i da pod pretnjom krivične prijave i gonjenja dođu do informacija i saradnje sa osobama koje su predmet bezbednosno-obaveštajne obrade.⁶⁶⁰

No, tu nije kraj lošim odredbama. Naime, Zakon propisuje da se prema određenim fizičkim i pravnim licima mogu preduzeti *određene mere* (kurziv autora) kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja.⁶⁶¹ Međutim, dalje se ne precizira koje su to konkretno mere koje se mogu preduzeti (kao što je to učinjeno u Zakonu o službama bezbednosti SRJ), niti se određuju uslovi kada se te mere preduzimaju, osim što se uopšteno kaže da se primenjuju iz „razloga bezbednosti Republike Srbije“.⁶⁶² Ove mere odobrava predsednik Vrhovnog suda Srbije, na predlog direktora Agencije. Uvođenje sudskog odobravanja mera svakako je dobro rešenje, ali je problem što Zakon nije jasno odredio koje obavezne elemente predlog direktora Agencije mora da sadrži da bi sud o njemu uopšte odlučivao. Konkretizacija predloga za primenu mera u to vreme svakako nije bila nikakva novina, jer Zakon o službama bezbednosti SRJ, koji je usvojen pre ovog zakona, sadrži takve odredbe.⁶⁶³ Dobro je rešenje što su posebne mere oročene, te mogu trajati najduže šest meseci, a mogu biti produžene još jedanput na isti vremenski period.

Ovde valja napomenuti da BIA ima pravo da primenjuje posebne mere tajnog prikupljanja podataka na osnovu dva pravna režima, kojima se ostvaruju različiti ciljevi. Prvi pravni režim utemeljen je u Zakonu o BIA i opisan je u prethodnom pasusu. Ovde je svrha primene posebnih mera prevencija pretnji po nacionalnu bezbednost. Drugi pravni režim je Zakon o krivičnom postupku, prema kom se posebne mere primenjuju kako bi se prikupili dokazi za procesiranje krivičnih dela pred sudovima (kao što to radi kriminalistička policija).⁶⁶⁴ Dakle, BIA ima dva kanala za primenu posebnih mera, što Agenciji daje veliku širinu i

⁶⁵⁴ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 16.

⁶⁵⁵ Ibid., član 20. stav 1.

⁶⁵⁶ Petrović, *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija*, 9.

⁶⁵⁷ Detaljnije o ovome smo govorili u delu rada „Polijska ovlašćenja službi bezbednosti“.

⁶⁵⁸ Milosavljević, "Novo zakonsko uređenje službe državne bezbednosti Republike Srbije", 2.

⁶⁵⁹ Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 11–12.

⁶⁶⁰ Ibid., 10.

⁶⁶¹ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 9.

⁶⁶² Ibid., član 13.

⁶⁶³ Uporediti sa: Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02 član 31–32.

⁶⁶⁴ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 12.

fleksibilnost u operativnom radu,⁶⁶⁵ ali istovremeno može imati i negativan odraz na pravnu sigurnost građana i otežavati kontrolu nad primenom mera, pa i čitavim radom Agencije.⁶⁶⁶

Kontrola i nadzor nad BIA takođe su veoma šturo regulisani, te su svedeni na obavezu Agencije da podnosi dva puta izveštaj o radu Agencije i o stanju bezbednosti Republike Srbije, Narodnoj skupštini i Vladi Republike Srbije.⁶⁶⁷ O tome na koji način Skupština i Vlada vrše kontrolu nad BIA nema ni reči, što će, dabome, uticati i na izostanak te kontrole u praksi.

Ova analiza Zakona o BIA iz 2002. godine i njegovih brojnih spornih rešenja ukazuje da nije učinjen ni minimalan normativni iskorak u transformaciji RDB-a kao tajne policije u savremenu bezbednosno-obaveštajnu agenciju. Bezbednosno-informativna agencija je zadržala gotovo identičan delokrug rada kao i RDB, kao i sva policijska ovlašćenja, posebne mere tajnog prikupljanja podataka nedovoljno su precizno regulisane, a kontrola i nadzor nad BIA svedeni su na izveštavanje Agencije o stanju bezbednosti u Srbiji i o svom radu. Kao važniji iskoraci mogu se pomenuti samo prepotčinjavanje Agencije Vladi Srbije i uvođenje sudskog odobravanja mera.

Međutim, sve je to daleko od očekivanog i nužnog za suštinsku reformu RDB-a, odnosno BIA. Znanje i inicijativa među civilnim stručnjacima za adekvatno normativno uređenje BIA nisu manjkali, o čemu svedoči činjenica da su stručnjaci iz civilnog sektora bili uključeni u izradu Prednacrtu zakona o BIA. Međutim, prema rečima Bogoljuba Milosavljevića Vlada je jednostrano odustala od te saradnje, „tako da je Zakon pripremljen od strane ljudi iz Resora državne bezbednosti i službi Vlade, očigledno po njihovoj meri i osećanju za potrebe građana i civilnog društva. To je zakon koji jasno favorizuje javni nasuprot privatnom interesu i koji velikim delom ostaje na tragu ranije prakse tajne policije. BIA čak preuzima i hipoteku nasleđa svih svojih prethodnica: OZNE, UDBE i SDB, jer zadržava njihova dosijea i arhive, kao i njihov kadar i mrežu saradnika.“⁶⁶⁸ Najviše začuđuje činjenica da su zvaničnici i poslanici savezne i republičke vlasti, koji su u većini iste osobe, u razmaku od svega dve nedelje usvojili dva zakona o službama bezbednosti koji su po kvalitetu suprotni.⁶⁶⁹

Ovakvu (krnju) transformaciju RDB-a u BIA iskoristio je Milorad Bracanović, tadašnji prvi operativac BIA, odnosno zamenik direktora Agencije, za sprovođenje svojevrstne čistke u Agenciji, te je u tom periodu otpušteno više stotina zaposlenih, a na ključna mesta u BIA postavljeni su ljudi koji su se istakli u vreme Miloševićevog režima. Prema istraživanju Insajdera, Bracanović je iz BIA sklonio i „sve Petrovićeve ljude koji su posle 5. oktobra radili na otkrivanju zločina iz Miloševićevog perioda, a u službu vratio kadrove Radomira Markovića i Jovice Stanišića“.⁶⁷⁰ Šta više, prema nalazim Dejana Anastasijevića, novinara nedeljnika Vreme „...dva meseca pre ubistva premijera [...] u ime reforme, Savić i Bracanović su se oslobodili velikog broja nekompromitovanog mlađeg kadra i doveli stare, proverene kadrove od pre 5. oktobra. Kada su istog meseca, neposredno nakon Dana bezbednosti, i sami bili smenjeni, već je bilo kasno: posle mnogobrojnih rokada, penzionisanja i reaktiviranja niko živ više nije u stanju da odvoji žito od kukolja.“⁶⁷¹

Osim kadrovskih promena, važna novina u BIA bilo je i izmeštanje poslova bezbednosne zaštite iz Agencije i njihovo organizaciono smeštanje u okviru MUP-a. To je učinjeno tako što je direktor BIA, u oktobru 2002. godine, doneo Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i

⁶⁶⁵ Na primer, teoretski je moguće da jedna osoba bude prisluškivana 12 meseci u preventivne svrhe, a onda ponovo još 12 meseci radi procesuiranja nekog krivičnog dela.

⁶⁶⁶ Petrović, *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija*, 7.

⁶⁶⁷ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 17.

⁶⁶⁸ Milosavljević, "Novo zakonsko uređenje službe državne bezbednosti Republike Srbije", 3.

⁶⁶⁹ Ibid.

⁶⁷⁰ "Ko upravlja srpskom tajnom službom." *Insajder*, 27. oktobar 2016, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1892/> (pristupljeno 12. februar 2019.).

⁶⁷¹ Anastasijević, "Večni plamen."

sistematizaciji radnih mesta Agencije, po kome se poslovi bezbednosne zaštite predsednika Republike Srbije, Narodne skupštine Srbije i Vlade Republike Srbije više ne nalaze u organizaciji i sistematizaciji radnih mesta Šeste uprave BIA.⁶⁷² Sve ove okolnosti pokazaće se kao važne za tragični događaj, koji će uslediti.

2.2.5. Ubistvo predsednika Vlade Srbije

Nakon usvajanja Zakona o BIA i (naizgled) smirivanja situacije posle pobune JSO-a, Vlada Srbije je nastojala da se usredsredi na borbu protiv organizovanog kriminala. U tom cilju je, sredinom 2002. godine, usvojen Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala,⁶⁷³ tzv. antimafijaški zakon, a krajem iste godine, savezni parlament je promenio Zakonik o krivičnom postupku,⁶⁷⁴ čime su stvorene normativne pretpostavke za primenu ovog zakona. Bez obzira na činjenicu da je tek trebalo da stupe na snagu ovi zakoni, tela i mehanizmi za borbu protiv kriminala koji su njima predviđeni, problem je ipak bio taj što u prethodnom periodu čelni ljudi bezbednosnih organa nadležnih za borbu protiv organizovanog kriminala, BIA na čelu sa Andrejom Savićem i Miloradom Bracanovićem, i Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala pri MUP-u, koju je tada vodio Radovan Knežević,⁶⁷⁵ nisu ostvarili bilo kakve rezultate u toj oblasti. Žarko Korać koji je u to vreme bio potpredsednik Vlade o tome kaže: „General Knežević je bio načelnik UBPOK-a, čini mi se, nešto preko godinu dana. Ne postoji jedan... Ne postoji jedan list papira, jedan dosije, ništa. Sad se postavlja pitanje šta je taj čovek radio kao načelnik.“⁶⁷⁶ S takvim rukovodiocima bilo je teško ući u odlučnu borbu protiv organizovanog kriminala. Zato je Vlada Srbije, u januaru 2003, najpre smenila Kneževića, a na njegovo mesto postavila Boru Banjca.⁶⁷⁷ Potom su smenjeni i čelni ljudi u BIA, Andrija Savić i Milorad Bracanović, a na njihova mesta su postavljeni Miša Milićević i Goran Živaljević, obojica kao operativci koji nisu bili umešani u prljave poslove RDB-a.⁶⁷⁸

⁶⁷² Đorđević i Petrović, "Hronologija reforme bezbednosno-obaveštajnih službi", 110.

⁶⁷³ Za suzbijanje organizovanog kriminala formiraće se posebna odeljenja u Okružnom sudu i Okružnom tužilaštvu u Beogradu, zatim posebna služba MUP-a, kao i posebna pritvorska jedinica pri beogradskom Okružnom zatvoru. Posebna služba postupa po zahtevima Specijalnog tužilaštva, a svi državni organi imaju obavezu da joj omoguće upotrebu svakog tehničkog sredstva kojim raspolažu. Takođe, svi državni organi moraju da obezbede blagovremeno odazivanje svakog svog pripadnika i zaposlenog, uključujući i starešine, radi pružanja obaveštenja ili zbog saslušanja u svojstvu osumnjičenog ili svedoka. Osim toga, sve institucije moraju predati svaki pismeni ili drugi dokaz koji poseduju i saopštiti informacije koje mogu da pomognu u rasvetljavanju krivičnih dela. Osoba od koje posebna služba traži informaciju mora odgovoriti, odnosno ne može se pozvati na obavezu čuvanja državne tajne. Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02.

⁶⁷⁴ Ovaj zakon je trebalo da bude usvojen znatno ranije, ali se to nije desilo zbog opstrukcije poslanika DSS-a i SRS-a u toku rasprave o njegovom usvajanju. Insajder Video, "Ubistvo Zorana Đinđića - politička pozadina – Insajder," 8. jul 2015, video, 46:33, <https://youtu.be/QfSvRfuZZpw> (pristupljeno 3.decembra 2018.).

⁶⁷⁵ Najpre je za vreme prelazne Vlade Srbije, u novembru 2000, na inicijativu Bože Prelevića, koministra u Vladi, formirana operativna grupa za borbu protiv organizovanog kriminala pri MUP-u Srbije, poznatija kao POSKOK (Poseban odred za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala), da bi 4. 4. 2001. godine POSKOK bio ukinut, odnosno transformisan u Upravu za borbu protiv organizovanog kriminala. Sonja Stojanović, Ivan Dimitrijević i Saša Đorđević, "Hronologija reforme policije 2000-2008.," u Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000-2008., ured. Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 92.

⁶⁷⁶ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)".

⁶⁷⁷ Krajem januara 2003. godine već se formiraju Specijalno tužilaštvo, Posebno odeljenje Okružnog suda za organizovani kriminal i prateće službe UBPOK-a. Vasić, *Atentat na Zorana Đinđića*, 53.

⁶⁷⁸ „Savić smenjen jer nije 'očistio' tajnu policiju,“ *Blic*, 25. januar 2003, <https://www.blic.rs/vesti/politika/savic-smenjen-er-nije-ocistio-tajnu-policiju/8d4vv08> (pristupljeno 4. decembra 2018.).

Važna okolnost zbog čega se zaverenicima žurilo da izvrše atentat na premijera Srbije početkom godine bila je i činjenica da se u martu očekivao izbor članova Saveta ministara⁶⁷⁹ na saveznom nivou, a već se odavno znalo da će resor odbrane pripasti DS-u.⁶⁸⁰ Na taj način bi DS i partije koje su ga podržavale zaokružili kontrolu nad celokupnim sektorom bezbednosti, makar nominalnu. Atentatori su računali da će ubistvom premijera sprečiti formiranje Saveta ministara, ali i da će izazvati pad republičke vlade,⁶⁸¹ te da se u nastupajućem političkom haosu i borbama političkih partija za (ostatke) poluga moći i vlasti niko od aktera neće ni setiti borbe protiv organizovanog kriminala.⁶⁸²

Ono čega Vlada Srbije nije bila svesna u dovoljnoj meri u tom momentu jeste to u kojoj meri je organizovani kriminal prodro u bezbednosne institucije. Kao što smo na prethodnim stranama objasnili, Zemunski klan je znao šta se sve govori na Savetu za državnu bezbednost i svakako su mu bile poznate namere Vlade u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala. Zbog jake sprege Zemunskog klana s pojedinim ljudima u JSO-u, RDB-u, odnosno BIA i MUP-u, borbu protiv organizovanog kriminala nije bilo moguće voditi, a da se ne zahvate i bezbednosne institucije. Zapravo, u trenutku kada do ozbiljnih reformi službi bezbednosti i policije nije ni došlo, ta borba je unapred bila osuđena na propast.

Ubistvo predsednika Vlade Srbije, Zorana Đinđića, 12. marta 2003. godine, na najdrastičniji način ukazuje koliko odsustvo ozbiljnih reformi službi bezbednosti može imati štetne posledice po demokratski politički poredak. Ovaj događaj ima još veću težinu ako uzmemo u obzir činjenicu da su svi događaji i afere koji su se dešavali tokom 2001. i 2002. godine upravo ukazivali da tok događaja ide upravo u tom smeru. Štaviše, početkom 2003. godine bila su čak tri neuspela pokušaja atentata⁶⁸³ na predsednika Vlade Srbije,⁶⁸⁴ a nijedna služba bezbednosti, posebno BIA, nije imala zvaničnu informaciju da Zemunski klan i pojedinci iz JSO-a ugrožavaju bezbednost premijera na najdrastičniji način.⁶⁸⁵ Zoran Stijević, bivši operativac RDB-a smatra da to predstavlja ozbiljan propust BIA. „Jedan vrlo ozbiljan problem predstavlja zvanična informacija Bezbednosno-informativne agencije da ona nije došla do nijednog saznanja, nijednog podatka, koji je ukazivao na ugroženost i pretnju po bezbednost premijera Đinđića i bilo kog iz državnog vrha. To govori o apsolutnoj nesposobnosti... Ceo grad je pričao. Svi su znali da je čovek bio živa meta.“⁶⁸⁶

⁶⁷⁹ Prema Ustavnoj povelji Srbije i Crne Gore, u prve dve godine poslanici u parlamentu SCG birali su se posredno, iz sastava postojećih republičkih skupština i Savezne skupštine (član 20). Skupština SCG potom bira članove Saveta ministara. Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora, „Službeni list Srbije i Crne Gore“, broj 1/03. Kako su DS i partije koje su ga podržavale u republičkom parlamentu imali većinu poslanika, ta prevaga se prenela i u novokonstituisanu Skupštinu SCG.

⁶⁸⁰ Više o konstituisanju Skupštine SCG videti u: Vera Didanović, "Start trogodišnjeg ogleada," *Vreme*, br. 635, 06. mart 2003.

⁶⁸¹ Uviđajući mogućnost odvijanja ovakvog toka događajam crnogorski ministar inostranih poslova Dragiša Burzan je rekao da Crna Gora treba podržie sve one koji će nastaviti Đinđićevim reformskim putem kako se atentat ne bi odrazio na formiranje Saveta ministara. "Burzan: Cilj atentata da se Srbija obezglavi," Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, 12. mart 2003, http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b120303_s.html (pristupljeno 4. decembra 2018.).

⁶⁸² Miloš Vasić, "Propusti, javašluk, subverzija..." *Vreme*, br. 659, 21. avgust 2003, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=348554> (pristupljeno 4. decembra 2018.).

⁶⁸³ Prvi pokušaj atentata je bio sredinom februara kod Bujanj Potoka, u blizini Beograda, drugi pokušaj se dogodio nekoliko dana kasnije kod hale Limes na Novom Beogradu, a treći atentat početkom marta kod Skupštine SRJ. Više o tome videti u: Vasić, *Atentat na Zorana Đinđića*.

⁶⁸⁴ Zanimljivo je primetiti da su krajem februara 2003. godine Srbiju napustili Mira Marković i Vojislav Šešelj. Šešelj je dobrovoljno otišao u Haški tribunal, a prilikom odlaska je rekao da će „proleće u Srbiji biti krvavo“. Milorad Ulemek je Srbiju napustio početkom marta.

⁶⁸⁵ Nakon pokušaja atentata na premijera Srbije kod hale Limes, dvojica operativaca su došla da uzmu iskaz od osumnjičenog, ali ih je policijski inspektor Slobodan Pažin vratio, uz objašnjenje da BIA nema tu šta da traži. Nakon uspelog atentata na premijera, Pažin je osuđen kao deo grupe atentatora. Dakle, BIA je morala imati informacije o pripremi atentata, ali ostaje nejasno zašto te informacije, odnosno procene nije prosleđivala državnom vrhu.

⁶⁸⁶ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)".

Nakon atentata na premijera, tadašnji vršilac dužnosti predsednika Srbije, Nataša Mičić, na predlog Vlade Srbije, proglasila je vanredno stanje, koje je trajalo do 22. aprila. Tokom vanrednog stanja sprovedena je akcija „Sablja“, čiji je cilj isprva bilo hvatanje atentatora, ali je ona proširena i na druge organizovane kriminalne grupe u Srbiji i na rasvetljavanje političkih ubistava iz vremena vladavine Slobodana Miloševića. Tako je policija rasvetlila sve najvažnije slučajeve: dva atentata na Vuka Draškovića, na Ibarskoj magistrali i Budvi, ubistvo Ivana Stambolića i Zorana Đinđića. Potvrđeno je ono što se već znalo od ranije, da su organizatori i izvršioци ovih ubistava pripadnici Zemunskog klana, RDB-a, JSO-a i policije, čija je sprega nastala još tokom 90-ih godina. Tokom „Sablje“ su otkrivene i neke manje vidljive veze ljudi iz državnih institucija i Zemunskog klana, poput, na primer, toga da su Slobodan Pažin, policijski inspektor, i Milan Sarajlić, zamenik okružnog i republičkog javnog tužioca, bili najbliži saradnici Zemunskog klana.⁶⁸⁷

Ubrzo nakon atentata raspušten je JSO, bez bilo kakvog otpora, a njegovi pripadnici koji nisu uhapšeni raspoređeni su u novoformiranu Protivterorističku jedinicu (PTJ) MUP-a Srbije.⁶⁸⁸ Nakon što je Boris Tadić izabran za ministra odbrane u novoformiranoj zajednici Srbije i Crna Gora, smenjen je i načelnik Vojne službe bezbednosti, Aco Tomić.⁶⁸⁹

Pošto su propusti u obezbeđenju predsednika Vlade Srbije bili očigledni, formirana je Komisija za ispitivanje sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije, koja je o tome trebalo da sačini izveštaj i podnese ga Vladi Republike Srbije najkasnije u roku od 60 dana. Na čelu Komisije se nalazio Žarko Korać, potpredsednik Vlade Srbije, te je otud i ona nazvana Koraćeva komisija, a u njenom sastavu su bili sudije, eksperti, predstavnici BIA i MUP-a. Komisija je utvrdila zvanično ono što se već znalo, a to je da su postojale brojne nepravilnosti i propusti u obezbeđenju premijera, koji su čak i za običnog laika neshvatljivi. Tako, na primer, nije urađena procena stepena bezbednosti predsednika Vlade Srbije. Još gore od ovoga, BIA, kao ni UBPOK, ni u jednom momentu nisu videli Zemunski klan kao mogući izvor pretnje po bezbednost premijera. Zaista zvuči katastrofalno zvanični odgovor BIA upućen Koraćevoj komisiji da Agencija u periodu od 21. 2. do 11. 3. 2003. godine (dakle nakon pokušaja atentata kod hale Limes) nije dostavljala predsedniku Vlade izveštaje i druge vrste informacija u pisanom obliku, koji bi se odnosili na moguću konkretnu ugroženost njegove bezbednosti, s obzirom na to da podatke o njegovoj ugroženosti nisu imali.⁶⁹⁰

Komisija je utvrdila i normativne manjkavosti u pogledu obezbeđenja premijera Srbije, koje predstavljaju omiljeno i zvanično objašnjenje BIA zašto Agencija nije raspolagala niti jednom informacijom o ugroženosti premijera Srbije u navedenom periodu. Naime, nakon transformacije RDB-a u BIA, poslovi obezbeđenja državnih funkcionera prešli su u nadležnost MUP-a, koji te poslove nije detaljnije regulisao podzakonskim propisom iako je za to odavno rok istekao. Zato je BIA zaključila da to nije u njenom delokrugu rada.⁶⁹¹ Ovaj birokratski

⁶⁸⁷ Slobodan Ikonić, "U senci krivice," *NIN*, br. 2727, 03. april 2003, <http://www.nin.co.rs/2003-04/03/28174.html> (pristupljeno 28. novembra 2018.).

⁶⁸⁸ Osim bivših pripadnika JSO-a, u sastav PTJ-a ušao je deo pripadnika rasformiranog prištinskog SAJ-a, kao i određen broj pripadnika Specijalističkih četa Žandarmerije. Marko Milošević, "Specijalne jedinice," Beogradski centar za bezbednosnu politiku, http://www.bezbednost.org/upload/document/cv_specijalne_jedinice.pdf (preuzeto 11. decembra 2018.).

⁶⁸⁹ Dejan Anastasijević, "Karijere - Aca Tomić: Devet života jednog generala," *Vreme*, br. 698, 20. maj 2004, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=379191> (pristupljeno 4. decembra 2018.).

⁶⁹⁰ Izveštaj Komisije za ispitivanje sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića o uređivanju, organizovanju i funkcionisanju sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića, s predlogom mera, DT 72 Broj: 00-002/2003-86, 13. avgust 2003, http://www.b92.net/specijal/sudjenje/izvestaj_komisije_lat.zip (pristupljeno 11. decembra 2018.).

⁶⁹¹ Jedini propis koji je tada postojao bio je iz 1995. godine i odnosio se na RDB, koji je bio jedini ovlašćeni predlagač mera svih stepena zaštite državnih funkcionera. Videti deo Izveštaja Koraćeve komisije pod nazivom „Neusaglašenost podzakonskih propisa“: Izveštaj Komisije za ispitivanje sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića o uređivanju, organizovanju i funkcionisanju sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije

odgovor ili, bolje reći izgovor, ne objašnjava zašto Agencija nije ostvarivala svoju osnovnu nadležnost – informisanje nadležnih državnih organa o podacima i saznanjima od značaja za bezbednost Srbije.⁶⁹² Kontraobaveštajna, preventivna delatnost jeste najvažnija u sprečavanju ovakvih akata, a neposredno fizičko obezbeđenje predstavlja tek poslednju liniju zaštite državnih funkcionera.

Zato je Koraćeva komisija predložila da MUP i BIA formiraju komisije i hitno izvrše unutrašnju kontrolu radi utvrđivanja propusta vezanih za sistem obezbeđenja premijera, te je naložila Vladi Srbije da odredi rok za okončanje ovog posla iznoseći svoje mišljenje da bi za taj posao bilo dovoljno 45 dana.⁶⁹³ Međutim, MUP i BIA nikada nisu realizovali ovu meru, pa onda i ne iznenađuje što su i dublje reforme BIA izostale, iako je stručna i šira javnost upravo to očekivala. I to sve uprkos činjenici da su u ubistvu premijera Srbije, prema pravosnažnoj presudi, učestvovali pripadnici MUP-a i nekadašnji pripadnici RDB-a, odnosno BIA. Kao što kaže Bogoljub Milosavljević „ja sam recimo očekivao da će neposredno po atentatu i po izbijanju svih tih podataka, pred oči Vlade, dakle, kad se sve to videlo šta je i dokle se stiglo, da će doći do jedne ozbiljne reforme u službama. Nažalost se to ni do tada nije dogodilo.“⁶⁹⁴ Iskustva drugih država ukazuju da su upravo veliki propusti u radu i skandali koji su se odnosili na službe bezbednosti bili kritične tačke koje su vodile do značajnih reorganizacija i reformi službi bezbednosti, te do boljeg normativnog uređenja njihovog rada, kao i nadzora i kontrole nad njima.⁶⁹⁵

Žarko Korać tvrdi da do interne istrage u BIA i MUP-u nikada nije došlo, jer „to tada nije bilo prihvaćeno na sednici Vlade i nikada se nije dogodilo“.⁶⁹⁶ Mnogi stručnjaci za bezbednost su saglasni da istrage nisu realizovane, jer bi se otkrile mnoge veze između tadašnje politike i kriminala. Atentatori su imali logistiku u sudu, policiji ili službama bezbednosti, a imali su je, istovremeno, i u politici. Istraga odgovornosti svih državnih i političkih aktera u ubistvu morala bi da zahvati i ljude iz vladajućih stranaka.⁶⁹⁷

Osnovano je pretpostaviti da su tadašnje vlasti oličene u DS-u i manjim partijama koje su ga podržavale (tzv. krnji DOS) smatrale da su nakon atentata na premijera Srbije konačno uspostavile kontrolu nad bezbednosnim institucijama, jer su na čelu BIA, MUP-a i Ministarstva odbrane bili ljudi koje su oni postavili.⁶⁹⁸ Pored toga, velika osuda javnosti atentata na premijera izgledala je veoma varljivo za DOS, te se u tom momentu činilo nemogućim da mogu izgubiti vlast. Međutim, nakon vanrednih parlamentarnih izbora, u decembru 2003, Vladu

dr Zorana Đinđića, s predlogom mera, DT 72 Broj: 00-002/2003-86, 13. avgust 2003, http://www.b92.net/specijal/sudjenje/izvestaj_komisije_lat.zip (pristupljeno 11. decembra 2018.).

⁶⁹² Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 2.

⁶⁹³ Videti: Izveštaj Komisije za ispitivanje sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića o uređivanju, organizovanju i funkcionisanju sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića, s predlogom mera, DT 72 Broj: 00-002/2003-86, 13. avgust 2003,

http://www.b92.net/specijal/sudjenje/izvestaj_komisije_lat.zip (pristupljeno 11. decembra 2018.), 6. deo - Predlog mera.

⁶⁹⁴ Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (šesta epizoda)," 22. maj 2015, video, 46:38. <https://youtu.be/WIGsTN89dJE>.

⁶⁹⁵ Na primer, nakon terorističkog napada na zgrade Svetskog trgovinskog centra u SAD i Pentagona, 11. septembra 2001. godine, formirana je 9-11 Komisija, koja je je nakon tri godine rada sačinila izveštaj s preporukama za unapređenje obaveštajne zajednice SAD. Stranica Komisije je dostupna na: <https://www.9-11commission.gov/> (pristupljeno 26. januara 2019). O ulozi parlamentarnih komisija i anketnih odbora u reformi službi bezbednosti u SAD od Drugog svetskog rata pa sve do terorističkog napada na Kule bliznakinje videti u: Bansemmer, "Reforming Intelligence: A 50-Year Effort".

⁶⁹⁶ Ivana Pejčić, "Zaboravljeni nalazi Koraćeve komisije," *Danas*, 27. novembar 2011, <https://www.danas.rs/drustvo/zaboravljeni-nalazi-koraceve-komisije/> (pristupljeno 5. februara 2019.).

⁶⁹⁷ Ibid. Videti i: Nikola Vrzić, "Usud ulaza br. 5," *NIN*, br.2748, 28. avgust 2003, <http://nin.co.rs/2003-08/29/30560.html> (pristupljeno 16. decembar 2018.).

⁶⁹⁸ Na čelu BIA se nalazio Miša Milićević, ministar unutrašnjih poslova bio je Dušan Mihajlović, a ubrzo nakon atentata na premijera Đinđića na mesto ministra odbrane postavljen je Boris Tadić. Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić, ured. *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000-2008*. (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009).

Srbije formirao je DSS, s Vojislavom Koštunicom kao premijerom. Ubrzo potom, marta 2004, savetnik za bezbednost Vojislava Koštunice, Rade Bulatović, postavljen je za direktora BIA. Bulatović je prvi direktor Službe bezbednosti u Srbiji koji nije imao iskustva u radu ni u državnoj, ni u javnoj bezbednosti. Ovde ne računamo, naravno, prethodnu kratku savetničku poziciju predsednika SRJ. Po preuzimanju funkcije, Bulatović je smenio kadrove koje su postavili njegovi prethodnici, a u Agenciju je vratio ljude koje je prethodno postavljao Milorad Bracanović.⁶⁹⁹ Međutim, kadrovske promene u BIA nisu obuhvatale samo ljude na rukovodećim pozicijama, već su išle i po dubini.⁷⁰⁰

Paradoksalno, iako je jedna od glavnih tački sukoba između DS-a i DSS-a nakon preuzimanja vlasti bila saradnja s Haškim tribunalom, te je DSS na sve moguće načine nastojao da opstruiše tu saradnju, za vreme Vlade Vojislava Koštunice realizovan je najveći broj izručenja državljana Srbije Haškom tribunalu. Za to je najpresudniji bio pritisak najmoćnijih zapadnih država.⁷⁰¹

2.3. Obnova nezavisnosti Srbije i propuštena prilika za sveobuhvatnu reformu službi bezbednosti

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora, koja je usvojena 4. februara 2003. godine, propisivala je da svaka država članica može po isteku perioda od tri godine da pokrene postupak za promenu državnog statusa, odnosno da istupi iz državne zajednice. Odluka o istupanju iz državne zajednice mora biti donesena na osnovu referenduma.⁷⁰² Crna Gora je to pravo iskoristila i, nakon uspešno održanog referenduma, proglasila nezavisnost 3. juna 2006. godine. Na taj način je Srbija (nevoljno) stekla, odnosno obnovila svoju nezavisnost. To je Srbiji nametnulo usvajanje niza normativnih akata u oblasti odbrane i bezbednosti, koji su prethodno važili na saveznom, odnosno na nivou zajednice država, ali i novog Ustava Srbije, koji DOS nije usvojio nakon smene režima Slobodana Miloševića.⁷⁰³

U svakom slučaju, kad već politički akteri u Srbiji nisu mogli sami da stvore uslove za ustavne reforme, kao ni za reforme sektora bezbednosti, raspad državne zajednice Srbija i Crna Gora je umesto njih otvorio mogućnosti za oblikovanje bezbednosno-obaveštajnog sistema u skladu s potrebama i mogućnostima Srbije. Podsećanja radi, sektori odbrane i bezbednosti su, pored političkih sukobljavanja u Srbiji, bili opterećeni i složenim odnosima na nivou zajedničke države. Odbrana je bila u nadležnosti zajedničke države, a republike su se starale o unutrašnjoj bezbednosti. Službe bezbednosti su bile podeljene na savezne – dve vojne pri Ministarstvu

⁶⁹⁹ Za imena ljudi koji su tada postavljeni na rukovodeće pozicije u BIA, te o njihovim pozicijama u vreme vladavine Slobodana Miloševića, videti u: Insajder Video, "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (šesta epizoda)".

⁷⁰⁰ Blic je izvestio da je planirano da 300 pripadnika BIA bude prevremeno penzionisano, a isto toliko da bude otpušteno. "BIA otpušta 600 agenata," *Blic*, 19. maja 2005, <https://www.blic.rs/vesti/tema-dana/bia-otpusta-600-agenata/69f7tdz> (pristupljeno 18. decembra 2018.).

⁷⁰¹ Predrag Simić, "Srbija: kontinuitet i promene posle izbora 2012. godine," *South-East Europe International Relations Quarterly* 4, no. 1 (Spring/Proleće 2013): 4, https://www.southeast-europe.org/pdf/13/DKE_13_SB_DK_Predrag-Simic.pdf.

⁷⁰² Ustavna povelja Državne Zajednice Srbija i Crna Gora, „Službeni list Srbije i Crne Gore“, broj 1/03, član 60. stav 1–2.

⁷⁰³ Ubrzanju usvajanja novog Ustava Srbije nije pomogla ni činjenica da je jedan od glavnih prioriteta DSS-a, koji je formirao Vladu Srbije 2004. godine, bilo usvajanje novog ustava u roku od tri meseca. Tako je tek raspad državne zajednice ubrzao ovaj proces. Više o tome videti u: *Vladimir Goati, Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju* (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2006), 246–247.

odbrane (VBA i VOA) i dve civilne pri Ministarstvu spoljnih poslova (SID i SB), i republičke – BIA u Srbiji i ANB u Crnoj Gori. To je za posledicu imalo ne samo odsustvo koordinacije brojnih službi bezbednosti već preklapanje poslova i sukobljavanja službi na terenu. Zato je raspad Državne zajednice predstavljao odličnu priliku za temeljno uređenje ne samo službi bezbednosti već celokupnog sistema bezbednosti.

Da je raspad državne zajednice predstavljao odličnu priliku za uređenje bezbednosno-obaveštajnog sistema Srbije bili su svesni raznovrsni akteri, uključujući i stručnjake za reformu službi bezbednosti iz akademske zajednice i istraživačkih centara,⁷⁰⁴ ali i čelne ljude službi bezbednosti. Tako su na konferenciji koju je organizovao Centar za civilno-vojne odnose, u oktobru 2006. godine, tadašnji direktori BIA i VBA, Rade Bulatović i Svetko Kovač, bili saglasni o budućim koracima u reformi službi bezbednosti, kao i o njihovom redosledu. Najpre, potrebno je usvojiti novi ustav u kome se, između ostalog, izlažu vrednosti i principi na kojima Srbija počiva. Potom je neophodno definisanje politike nacionalne bezbednosti, što podrazumeva definisanje koncepta i modela bezbednosti, a sastavni deo tog posla jeste usvajanje strateško-doktrinarnog okvira (Strategije nacionalne bezbednosti, Strategije odbrane, strategijskog pregleda odbrane i vojne doktrine). Sledeći korak predstavlja pretakanje strategijskog doktrinarnog okvira u normativni okvir, odnosno usvajanje novih zakona o službama bezbednosti. Najbolje bi bilo celovito uređenje bezbednosno-obaveštajnih službi jednim zakonom, kao što je to uradila Hrvatska. Važno je urediti na jedinstven način i oblast klasifikovanja i zaštite poverljivih podataka. Na kraju, u cilju otklanjanja hipoteke negativnog nasleđa, potrebno je otvoriti tajne dosjee u posedu službi bezbednosti.⁷⁰⁵ Dakle, predstavnici službi bezbednosti su bili veoma svesni svih važnih elemenata reforme službi bezbednosti, kao i redosleda koraka u njihovoj realizaciji. Oni se poklapaju gotovo u potpunosti s idealtipskim, konceptualnim okvirom reforme službi bezbednosti, koji smo izložili u delu rada „Elementi reforme službi bezbednosti“.

Prema svedočenju Svetka Kovača, dugogodišnjeg direktora VBA, u to vreme je bio formiran poseban Tim za reformu obaveštajno-bezbednosnog sistema u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, koji je čak razmatrao i objedinjavanje VBA i VOA u jednu agenciju, po uzoru na Hrvatsku. Čak je bio izrađen i model spajanja dve agencije u jednu.⁷⁰⁶ Pored toga, bio je spreman i zakon koji bi na celovit način uredio bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije. Tadašnja vlast je, međutim, zakon skratila, „izbacila delove koji joj se nisu sviđali do mere da je nekoliko članova radne grupe odbilo da se ono što je ostalo zove rezultatom njihovog rada“.⁷⁰⁷

Međutim, i pored toga što je postojalo dovoljno znanja, ekspertize i volje među domaćim stručnjacima i profesionalcima u službama bezbednosti za sveobuhvatnu reformu bezbednosno-obaveštajnog sistema, umesto toga sledilo je stihijsko i nepovezano usvajanje (nepotpunih) zakona, strategija i doktrina.

⁷⁰⁴ Videti više u: Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti"; Bajagić, "Reforma službi bezbednosti".

⁷⁰⁵ Tekstovi izlaganja direktora BIA i VBA, Radeta Bulatovića i Svetka Kovača, kao i Bogoljuba Milosavljevića, stručnjaka za pravno uređenje službi bezbednosti, s konferencije održane krajem oktobra 2006. godine u Beogradu, dostupni su u: Miroslav Hadžić, ured., *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007), 77–85.

⁷⁰⁶ Izlaganje Svetka Kovača na konferenciji „Ključne tačke reformi službi bezbednosti Srbije“, koju je organizovao Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 28. septembra 2017. godine. Izveštaj sa konferencije: Strahinja Sičev, "Stepen reformisanosti bezbednosnih službi oslikava stanje demokratije u državi," Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 28. septembar 2017, <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6604/Stepen-reformisanosti-bezbednosnih-sluzbi.shtml> (pristupljeno 23. decembar 2018).

⁷⁰⁷ Saša Janković, "Pucanje režimskog kruga laži i obmana".

2.3.1. Nepovezano i krnje normativno uređenje (službi) bezbednosti

Narodna skupština Republike Srbije donela je Odluku o proglašenju Ustava Srbije 8. novembra 2006. godine a dva dana kasnije je usvojila i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije. Ustavnim zakonom je bilo propisano da izbori za predsednika Republike Srbije moraju biti raspisani do 31. 12. 2007. godine, a da se do tada moraju usvojiti zakoni kojima se uređuju položaj i izbori za predsednika Republike, odbrana i Vojska Srbije, spoljni poslovi i službe bezbednosti.⁷⁰⁸ Prema rečima zaposlenog u Narodnoj skupštini Srbije: „I tada je nastala trka. Usvojiti sve propise što je Ustavni zakon nalagao, kako bi Tadić ponovo bio izabran za predsednika.“⁷⁰⁹

Međutim, ovde žurba nije bila toliki problem, budući da stručnog znanja i gotovih rešenja i predloga uređenja sektora bezbednosti nije manjkalo među stručnom i akademskom zajednicom. Problem je bio što to nije iskorišćeno, te je tadašnja politička vlast odlučila ne samo da prekine logični tok normativnog uređenja bezbednosti već i da ga krnje uredi. Tako, umesto da su nakon usvajanja novog Ustava i Ustavnog zakona, političke vlasti usvojile novi strateško-doktrinarni okvir, a tek onda zakone iz oblasti bezbednosti, one su postupile suprotno. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti usvojen⁷¹⁰ je 10. decembra 2007. godine u velikoj žurbi, po hitnoj proceduri, ali u paketu su ostalim zakonima koji regulišu odbranu i bezbednost. Međutim, pre toga nije usvojen krovni dokument bezbednosti – strategija nacionalne bezbednosti, kojim bi bili utvrđeni bezbednosni rizici i pretnje, kao i načini za njihovo predupređenje. Čak i ako zanemarimo činjenicu da strateška dokumenta nisu usvojena, „u svakoj normalnoj zemlji ovako važni zakoni bili bi predmet višemesečne javne rasprave, ali ovde su u Skupštinu uvedeni po hitnoj proceduri, a slušajući raspravu/diskusiju mogao se steći utisak da ih većina poslanika nije pročitala ili razumela, kao i da ih mnogo više zanimaju razmena uvreda i renoviranje provincijskih klozeta.“⁷¹¹

Međutim, nisu bili samo sporni redosled koraka i brzina usvajanja, već to što političke vlasti nisu ispoštovale ni obaveze propisane iz Ustavnog zakona, koji nalaže da je zakonom potrebno *urediti službe bezbednosti* (kurziv autora). Profesor ustavnog prava i prava bezbednosti, Bogoljub Milosavljević je izričit da je Ustavni zakon jasno propisao da se službe bezbednosti uredi celovito, jednim zakonom. „Ustavni zakon govori o zakonu 'kojim se uređuju [...] službe bezbednosti', što po dikciji odgovara uređenju putem jednog i celovitog, a ne putem više parcijalnih zakona.“⁷¹² Umesto toga, Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti samo je propisao službe, (nepotpuno) uredio njihovu koordinaciju preko Saveta za nacionalnu bezbednost, te je propisao mehanizme parlamentarnog nadzora nad njima. Poslovanje, zadatke i ovlašćenja, te druga pitanja važna za rad službi bezbednosti, Zakon je odredio da će se urediti naknadno, posebnim zakonima o civilnim i vojnim službama. „Odlaganjem celovitog regulisanja rada službe bezbednosti, koje nije čak ni oročeno, ostavlja se na snazi jedan sasvim neadekvatan pravni okvir.“⁷¹³

Na detaljno zakonsko uređenje vojnih službi bezbednosti, međutim, čekalo se celih dve godine, kada je usvojen Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji.⁷¹⁴ U istom paketu, oktobra 2009. godine, usvojeno je više zakona koji regulišu sektor bezbednosti, ali i

⁷⁰⁸ Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 3. stav 2.

⁷⁰⁹ Intervju autora rada sa zaposlenim u Narodnoj skupštini Republike Srbije br. 1, vođen 12. maja 2017. godine.

⁷¹⁰ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2007 i 72/2012.

⁷¹¹ Dejan Anastasijević, „Špijuni i kontrolori,“ *Vreme*, br. 884, 13. decembar 2007,

<https://www.vreme.com/cms/view.php?id=546006> (pristupljeno 15. februara 2019.).

⁷¹² Bogoljub Milosavljević, "Osvrt na Predlog zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti," *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7-8 (oktobar 2007–mart 2008): 132, [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3\(07-08\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3(07-08).pdf).

⁷¹³ *Ibid.*, 133.

⁷¹⁴ Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 88/09.

Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane. Potom je, u decembru 2009. godine, usvojen Zakon o tajnosti podataka.⁷¹⁵ Ovakvim brzim i masovnim usvajanjem niza zakona, i to u paketu sa Strategijom nacionalne bezbednosti, bez prethodne kvalitetne javne rasprave, politička vlast je zapravo pokazala da ignoriše glas stručnjaka, te da su joj od bezbednosti građana i države mnogo važniji uskopartijski interesi. Otud i ne čudi što su pojedina rešenja iz ovih zakona bila lošija od onih iz zakona usvajanih u prvih šest godina nakon demokratskih promena.⁷¹⁶ Novi, savremeni Zakon o BIA, najvažnijoj službi bezbednosti u Srbiji, do danas (2020) nije usvojen, već je menjan amandmanima kako bi bio usklađen s odlukama Ustavnog suda Srbije i novim Zakonom o policiji. Zakon koji bi uredio otvaranje tajnih dosijea takođe do danas nije usvojen.

Ovde je, međutim, problem i to što usvojeni Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti ne samo da nije uredio službe bezbednosti i bezbednosno-obaveštajni sistem, već je, kada je u pitanju oblast koju je regulisao (koordinacija službi), to učinio na nepotpun i neadekvatan način. Način na koji je usvojen Zakon, kao i njegove manjkavosti, rezultat su političkih činilaca, a oni će kasnije stvoriti važne (nenameravane) posledice po službe bezbednosti, bezbednosno-obaveštajni sistem i demokratski poredak u Srbiji. Ovo je zapravo omogućilo dodatno jačanje partijske kontrole i klijentskih veza između političara i službi bezbednosti.

2.3.2. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti⁷¹⁷

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti usvojen je 10. 12. 2007. godine. Kao što smo već pomenuli, umesto celovitog uređenja bezbednosno-obaveštajnog sistema Srbije, njime su tek popisane službe bezbednosti, uređena je koordinacija nad njima, te su detaljnije regulisani skupštinski nadzor i kontrola nad službama bezbednosti. Dalje u tekstu ćemo analizirati svaki od navedenih elemenata.

2.3.2.1. (Ne)utemeljeno ukidanje saveznih civilnih službi bezbednosti

Ovim zakonom je propisano da u Srbiji postoje tri službe bezbednosti: Bezbednosno-informativna agencija, Vojnobezbednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija.⁷¹⁸ Zakon, međutim, ne pominje službe bezbednosti koje su postojale pri Ministarstvu spoljnih poslova: Službu za istraživanje i dokumentaciju i Službu bezbednosti, koje su bile uređene Zakonom o službama bezbednosti SRJ. Ove službe nisu pomenute ni u Predlogu zakona o spoljnim poslovima, koji je kasnije bio usvojen.⁷¹⁹ Da stvar bude još gora, Zakon o osnovama uređenja službi u svojim završnim odredbama propisao je da će do usvajanja posebnih zakona kojima će se urediti službe bezbednosti važiti odredbe Zakona o službama bezbednosti SRJ. Jasno je tada bilo da će vojne službe bezbednosti funkcionisati na osnovu tog zakona, ali je javnosti i stručnjacima ostalo nejasno da li će na snazi ostati odredbe koje se odnose i na SID i SB.

⁷¹⁵ Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“, broj 104/09.

⁷¹⁶ Petrović, *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija*, 2.

⁷¹⁷ Ovaj deo rada je u prvobitnoj verziji objavljen u: Petrović Predrag, "Nepotpun iskorak ka (pre)uređenju bezbednosno-obaveštajnog sistema u Srbiji – kritički osvrt na Predlog zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije," *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7-8 (oktobar 2007–mart 2008): 137-143, [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3\(07-08\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3(07-08).pdf).

⁷¹⁸ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07 i 72/12, član 4.

⁷¹⁹ Zakon o spoljnim poslovima usvojen je 11. decembra 2007. godine.

Vreme je pokazalo da je izostavljanje SID-a i SB-a s liste službi bezbednosti u Zakonu o osnovama uređenja značilo i njihovo ukidanje. Za mnoge stručnjake, ukidanje ovih službi bezbednosti nije predstavljalo veliko iznenađenje, jer su bili mišljenja da Srbija kao mala država ne treba da ima čak pet službi bezbednosti, budući da to vodi dupliranju poslova, rasipanju resursa i otežava koordinaciju, ali i nadzor i kontrolu rada svih službi bezbednosti. Pogotovo što BIA (nominalno) obavlja i civilne obaveštajne poslove, dok VOA to radi za vojne i odbrambene oblasti.⁷²⁰ Za mnoge je bilo i sporno to što je SID primenjivao posebne mere tajnog prikupljanja podataka pod diplomatskom maskom, što je u suprotnosti s međunarodnim konvencijama. Prema oceni Bogoljuba Milosavljevića „SID nije ni trebalo da postoji, bar ne u ovom obliku.“⁷²¹

Međutim, dva su problema povezana s ukidanjem SID-a. Prvi je taj što ukidanju službi bezbednosti pri Ministarstvu spoljnih poslova nije prethodila javna rasprava, niti je rađena evaluacija njihovog rada, kao ni analiza koristi i štete koje nastaju njihovim ukidanjem. Na primer, nema informacija da su donosioci odluka radili analizu da li je Srbiji ipak potrebna čista obaveštajna služba u uslovima kada se opredelila da bude vojno neutralna.⁷²² Vojno neutralne države obično štite svoju neutralnost dobrom diplomatijom i obaveštajnim službama. Bivši radnik RDB-a sa smatra: „Potpuno je neprimereno da se Srbija na ovaj način odriče jedne službe (SID, *prim. aut.*) njenim 'puštanjem niz vodu', a ona ima iza sebe dugu i uspešnu tradiciju. Bez obzira na to što je ona nastala u vreme postojanja veće države na čije potrebe je trebalo i da odgovori, ipak je prethodno trebalo dobro proceniti potrebu njenog opstanka.“⁷²³ Pojedini bivši pripadnici službi bezbednosti upravo ukidanje SID-a navode kao glavni razlog zašto VOA prekoračuje svoje nadležnosti, te obavlja i civilne obaveštajne poslove. Na taj način, VOA krpi jednu prazninu nastalu u bezbednosno-obaveštajnom sektoru Srbije i odgovara na realne potrebe državnog vrha za čistim obaveštajnim informacijama, izveštajima i procenama.

Čak i da nije sporna potreba ukidanja SID-a i SB-a, ukidanje ovih službi učinjeno je na neadekvatan način, što predstavlja drugi važan problem. Naime, kada se službe ukidaju ili se dve spajaju u jednu, uobičajeno je da se zakonom propiše šta će biti sa zaposlenima, unutrašnjim organizacionim celinama (u slučaju spajanja), opremom, dokumentima i arhivama koji su bili u posedu tih agencija. Imajući na umu da je SID nastao davne 1949. godine, sigurno je posedovao bogata dokumenta i arhivu. Pored toga, prema procenama, u SID-u je u vreme usvajanja Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti radilo između 300 i 400 ljudi,⁷²⁴ čija sudbina je tako postala neizvesna.

2.3.2.2. Koordinacija rada službi bezbednosti

Kao što smo prikazali na prethodnim stranama, koordinacija rada službi bezbednosti u Srbiji, ali i u SRJ/SCG nikada nije bila zakonom uređena, niti je bila u potpunosti ostvarena u praksi.⁷²⁵ Ovaj zakon je postavio normativne osnove za koordinaciju i usmeravanje službi

⁷²⁰ Postoji i druga struja mišljenja koja smatra da je BIA najmanje obaveštajna agencija, te da je obaveštajna komponenta u BIA veoma nerazvijena. Videti na primer: Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 9–12.

⁷²¹ Bogoljub Milosavljević u: Anastasijević, "Špijuni i kontrolori".

⁷²² Narodna skupština je odluku o vojnoj neutralnosti donela u okviru Rezolucije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka, koja je usvojena krajem decembra 2007. godine. Vojna neutralnost zato nije predstavljala nepoznanicu u vreme usvajanja Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti. Videti: Rezolucija Narodne Skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 125/07, član 6.

⁷²³ Intervju autora rada sa bivšim radnikom RDB-a, a kasnije i MUP-a, vođen 22. juna 2017. godine.

⁷²⁴ Anastasijević, "Špijuni i kontrolori".

⁷²⁵ Više o tome videti u: Anastasijević, "Savet za avet".

bezbednosti, koja se ostvaruje zahvaljujući radu tri tela: Savetu za nacionalnu bezbednost, Birou za koordinaciju rada službama bezbednosti i Kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost. Savet za nacionalnu bezbednost (SNB) usklađuje i usmerava rad službi bezbednosti tako što razmatra obaveštajno-bezbednosne procene i donosi zaključke kojima: određuje prioritete i načine zaštite, usmeravanja i ostvarivanja nacionalnih interesa koji se sprovode putem obaveštajno-bezbednosne delatnosti; usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti; usmerava saradnju službi bezbednosti sa službama bezbednosti stranih država i međunarodnih organizacija.⁷²⁶ Savet je nadležan i da prati izvršavanje zaključaka koje je doneo. Iz popisa poslova Saveta možemo zaključiti da je dilema koja je postojala pre usvajanja Zakona, a koja se ogledala u tome da li je Savet koordinaciono ili izvršno telo, rešena u korist ovog drugog rešenja, tako da Savet ima mogućnosti ne samo da usaglašava rad službi već i da upravlja službama, određuje njihove prioritete i daje im konkretne zadatke.⁷²⁷

Pored toga, Savet ima i nadzorne funkcije u odnosu na službe bezbednosti,⁷²⁸ jer je ovlašćen da daje mišljenja: službama bezbednosti o njihovim predlozima godišnjih i srednjoročnih planova rada; vladi o predlozima budžeta službi bezbednosti i prati realizaciju odobrenih budžetskih sredstava; vladi o predlogu za postavljenje i razrešenje direktora službi bezbednosti.⁷²⁹

Na čelu Saveta nalazi se predsednik Republike, koji saziva sednice Saveta i njima predsedava. Predsednik, takođe, potpisuje zaključke i druge akte Saveta. Uloga premijera je svedena na to da zajedno s predsednikom Republike sačinjava dnevni red sednica.⁷³⁰ Ovakva prevaga predsednika Republike nije u skladu s prirodom političkog sistema i o tome ćemo reći nešto više u sledećem delu našeg rada. Članovi Saveta za nacionalnu bezbednost, osim predsednika Republike i premijera, jesu još i ministri odbrane, unutrašnjih poslova i pravde, kao i načelnik Generalštaba Vojske Srbije, te direktori službi bezbednosti.⁷³¹ Savet, takođe, ima i sekretara, koji učestvuje u njegovom radu bez prava odlučivanja. Glavna dužnost sekretara jeste da se stara o izvršavanju zaključaka Saveta. Zakon je propisao da funkciju sekretara Saveta obavlja šef Kabineta predsednika Republike.⁷³²

Kako je Savet telo šireg sastava, čine ga uglavnom nosioci najviših državnih funkcija koji se ne sastaju toliko često. Zakon je predvideo osnivanje Biroa za koordinaciju, čiji je glavni zadatak da operativno usklađuje rad službi bezbednosti. Njega čine direktori službi bezbednosti i sekretar Saveta, a u radu Biroa mogu po pozivu da učestvuju rukovodioci drugih državnih organa i institucija.⁷³³

Zakon je predvideo da se za potrebe administrativno-tehničke podrške radu Saveta i Biroa, osniva Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost,⁷³⁴ koja je, nakon usvajanja Zakona o tajnosti podataka, dobila i niz poslova koji se odnose, između ostalog, na izdavanje bezbednosnih sertifikata za pristup tajnim podacima i dokumentima, vođenje centralnog registra o razmenjenim tajnim dokumentima i podacima sa stranim državama i međunarodnim

⁷²⁶ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07 i 72/12, član 5. stav 3.

⁷²⁷ Anastasijević, "Špijuni i kontrolori". Više o tipovima SNB videti u: Milosavljević, "Saveti za nacionalnu bezbednost i odbranu prema uporednim ustavnim rešenjima", 289-292.

⁷²⁸ Ibid., 296.

⁷²⁹ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07 i 72/12, član 5. stav 3.

⁷³⁰ Ibid., član 9.

⁷³¹ Ibid., član 6.

⁷³² Ibid., član 7.

⁷³³ Ibid., član 11–12.

⁷³⁴ Ibid., član 8.

organizacijama, praćenje stanja i obezbeđivanje primene standarda i propisa u oblasti zaštite tajnih podataka, kao i na organizovanje obuke korisnika tajnih podataka.⁷³⁵

2.3.2.3. Neustavna transformacija političke moći u bezbednosnu moć⁷³⁶

Iz prethodnog možemo zaključiti da Savet, a posebno Biro, imaju značajnu ulogu u koordinaciji i usmeravanju rada službi bezbednosti. Isto tako je jasno da predsednik Republike ima odlučujući uticaj u ovim telima, što direktno kao predsednik Saveta, što indirektno preko svog šefa Kabineta, koji je ujedno i sekretar Saveta. Međutim, opisana zakonska rešenja nisu u skladu sa ustavnim položajem predsednika, odnosno političkim sistemom Srbije. Naime, Ustav Srbije jasno propisuje upravnu i/ili komandnu nadmoć Vlade nad Vojskom Srbije, policijom i službama bezbednosti u svojim odredbama na osnovu kojih Vlada „utvrđuje i vodi politiku“⁷³⁷, te „usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom“⁷³⁸. Nadležnost predsednika je ograničena na Vojsku Srbije, te on „u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije“.⁷³⁹

Susedna Hrvatska, koja ima sličan politički sistem kao i Srbija, postavila je u ravnopravni položaj predsednike Republike i Vlade Hrvatske, kada su u pitanju koordinacija i upravljanje rada hrvatskih službi bezbednosti. Tako, na primer, iako predsednik Republike predsedava sednicama Vijeća za nacionalnu sigurnost,⁷⁴⁰ sednice Vijeća i njihov dnevni red zajednički sazivaju, odnosno utvrđuju predsednik i premijer Hrvatske, koji takođe zajednički i potpisuju (institut supotpisa) odluke Vijeća. Pored toga, na čelu Savjeta za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija (pandan Birou u Srbiji) jeste član Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost, a njegov zamenik je savetnik predsednika za nacionalnu sigurnost. Na taj način je u Hrvatskoj dosledno ispoštovan princip ravnoteže vlasti.⁷⁴¹

Ovakva (neustavna) prevaga predsednika Srbije u Savetu i Birou preko svog šefa Kabineta posledica je tadašnjeg odnosa političke moći u Srbiji između dve vladajuće političke partije – Demokratske stranke Srbije i Demokratske stranke, odnosno njihovih lidera Vojislava Koštunice i Borisa Tadića. Naime, od 2004. do 2008. godine predsednik Vlade bio je Vojislav Koštunica i za to vreme je DSS na čelu MUP-a i BIA imala svoje ljude, Dragana Jočića i Radeta Bulatovića. Međutim, na izborima 2004. godine, za predsednika Republike izabran je Boris Tadić, iz suparničkog DS-a.⁷⁴² Istovremeno, u tom periodu, popularnost DSS-a je u

⁷³⁵ Više o Kancelariji videti na njenoj internet stranici <http://www.nsa.gov.rs/> (pristupljeno 28. januara 2020).

⁷³⁶ Prvobitne verzije ovog dela rada su objavljene u: Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020), 14-15 i Petrovic, "Serbia: An Awkward Legacy", 326.

⁷³⁷ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 123. tačka 1.

⁷³⁸ Ibid., član 123. tačka 5.

⁷³⁹ Ibid., član 112. stav 3. Više o ustavnoj (ne)uređenosti sektora bezbednosti videti u: Miroslav Hadžić, *Ustavna zamisao kontrole i nadzora poslanika bezbednosti Srbije* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019), 31–35.

⁷⁴⁰ U Hrvatskoj se Savet za nacionalnu bezbednost zove Vijeće za nacionalnu sigurnost.

⁷⁴¹ Više o SNB u Hrvatskoj videti u: Pejić, *Bezbednosno-obavještajni sistemi u državama članicama Evropske unije: primjeri Holandije i Hrvatske*, 7-13; Davor Ivanković, "Objavljujemo analizu koju je Miroslav Tuđman 2013. poslao Josipoviću i Milanoviću", *Večernji list*, 10. februar 2016, <https://www.vecernji.hr/premium/ekskluzivno-objavljujemo-analizu-koju-je-miroslav-tudman-2013-poslao-josipovicu-i-milanovicu-1058989> (pristupljeno 16. februara 2016).

⁷⁴² Predsedničkim izborima na kojima je pobedio Boris Tadić prethodili su neuspešni izbori za predsednika Republike, dva puta u 2002. godini, kada je najviše glasova dobio Vojislav Koštunica, i jedanput u 2003. godini, kada je najveći broj glasova osvojio Dragoljub Mićunović, ali ovi izbori nisu bili uspešni, jer na birališta nije izašlo 50% od upisanih birača. Nakon toga je 2004. promenjen Zakon o izboru predsednika, kojim je ukinut cenzus, što je omogućilo da predsednički izbori budu uspešni. Više o tome videti u: Vladimir Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju).

stalnom padu, a DS-a u porastu, pa je tako na parlamentarnim izborima, početkom 2007. godine, DS osvojio više mandata od DSS-a⁷⁴³ i izdejstvovala ulazak u Vladu koju je Koštunca (opet) predvodio. Međutim, policiju i BIA i dalje je držao DSS. Zato je Zakon o osnovama uređenja bio odlična prilika da Boris Tadić svoju političku moć koju je stekao pobedom na predsedničkim (direktnim) izborima pretoči u bezbednosnu, te da (pokuša da) uspostavi kontrolu nad službama bezbednosti, a pre svega nad BIA, kako preko SNB-a, tako i preko svog šefa Kabineta, koji je ujedno bio i šef Biroa za operativnu koordinaciju rada službi bezbednosti.

Nakon što je DS formirao Vladu Srbije, 2008. godine, a DSS prešao u opoziciju, DS je postavio za direktora BIA partiji odanu osobu, Sašu Vukadinovića,⁷⁴⁴ ali je, prema pojedinim navodima, stvarni šef svih službi bezbednosti, ali i (dela) policije postao šef Kabineta predsednika Srbije Borisa Tadića, odnosno sekretar Saveta i šef Biroa za koordinaciju službama bezbednosti, Miodrag Rakić. Zato ne treba da čude ocene da je Rakić „bio bog i batina u prošloj vlasti (vlast DS-a, *prim. aut.*). Stub cele vlasti u prošlom sistemu bio je Miki Rakić.“⁷⁴⁵ Aleksandar Vučić, sadašnji predsednik Srbije, izuzetno je poštovao Rakića,⁷⁴⁶ a verovatno da je Rakićev uspeh u upotrebi službi bezbednosti s pozicije sekretara SNB-a bio razlog zbog kojeg je kasnije Vučić lično preuzeo ovo mesto, o čemu će biti više reči u sledećem delu rada.⁷⁴⁷

Međutim, Savet za nacionalnu bezbednost ima i druge manjkavosti, koje su takođe posledica dnevopolitičke dinamike. Tako, član Saveta nije ministar spoljnih poslova, po čemu je Srbija gotovo jedinstveni slučaj u svetu. Razlog za ovo je činjenica da je ministar spoljnih poslova⁷⁴⁸ u vreme usvajanja Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti⁷⁴⁹ bio Vuk Jeremić, u to vreme mladi, veoma ambiciozni i asertivni političar iz DS-a,⁷⁵⁰ koga je tadašnji predsednik Republike Boris Tadić video kao velikog političkog konkurenta, te ga je lišio članstva u Savetu.⁷⁵¹ Ne treba dodatno objašnjavati koliko je spoljna politika danas važna za bezbednost država, posebno malih i onih koje žele da budu vojno neutralne.⁷⁵² Među važnijim nedostacima jeste i to što među članovima Saveta nema ni predsednika Narodne skupštine Republike Srbije, te SNB nije obavezan da podnosi izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini i

⁷⁴³ Na parlamentarnim izborima, u decembru 2003. godine, DSS je osvojio 53, a DS 37 mandata, dok je na izborima za Narodnu skupštinu, u januaru 2007, DSS osvojio 47, a DS 64 mandata. Ibid., 80.

⁷⁴⁴ Saša Vukadinović je na čelo BIA došao s mesta načelnika Uprave za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde. Pre toga je radio u kruševačkoj kriminalističkoj policiji, gde se istakao u akciji „Sablja“, kada je uhapsio ozloglašnog kriminalca i vođu tzv. kruševačkog kriminalnog klana, Zorana Jotića Jotku. Dok je bio na čelu BIA, uhapšeni su Radovan Karadžić (2008) i Ratko Mladić (2011), a BIA se istakla u razbijanju kriminalnog klana Darka Šarića. Nakon što je smenjen s dužnosti, a DS izgubio vlast na republičkom nivou, postavljen je za savetnika za bezbednost tadašnjeg vojvođanskog premijera Bojana Pajtića i zamenika predsednika DS-a. Više o tome videti u: Dušan Telesković, „Ko je Saša Vukadinović, novi direktor BIA,“ *Politika*, 17. Jul 2008, <http://www.politika.rs/scc/clanak/49029/Ko-je-Sasa-Vukadinovic-novi-direktor-BIA> (pristupljeno 20. decembra 2019.); Insajder, „*Ko upravlja srpskom tajnom službom*“; „Vukadinović savetuje Pajtića,“ *Večernje novosti*, 15. februar 2013, https://www.novosti.rs/dodatni_sadržaj/clanci.119.html:419931-Vukadinovic-savetuje-Pajtica (pristupljeno 20. decembra 2019.).

⁷⁴⁵ Miodrag Rakić se dovodi u vezu sa raznim zanimljivim slučajevima i skandalima. Ime mu se pojavljuje u svedočenjima na Specijalnom sudu, dokumentima Vikiliksa o hapšenju Ratka Mladića i osnivanju Srpske napredne stranke, a mediji ga povezuju sa „istorijskim“ pomirenjem DS-a i Socijalističke partije Srbije (SPS), aferama oko narko-šefa Darka Šarića, kontroverznih biznismena Stanka Subotića i Miroslava Miškovića.

Mirko Rudić, "Za one koji ga ne znaju: portret savremenika-Miodrag Miki Rakić," *Vreme*, br. 1206, 13. februar 2014, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1173569> (pristupljeno 19. februara 2019.).

⁷⁴⁶ Veljko Lalić, "Tri godine od odlaska Mikija Rakića: najveće tajne najvažnijeg čoveka u državi," *Nedeljnik* br. 148, 3. novembra 2014, <https://arhiva.nedeljnik.rs/nedeljnik/portalnews/tri-godine-od-odlaska-mikija-rakica-najvece-tajne-najvaznijeg-coveka-u-drzavi/> (pristupljeno 19. februara 2019.).

⁷⁴⁷ Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 11–13.

⁷⁴⁸ Vuk Jeremić je bio ministar spoljnih poslova od 15. maja 2007. do 27. jula 2012. godine.

⁷⁴⁹ Zakon je usvojen početkom decembra 2007. godine.

⁷⁵⁰ Jeremić je izabran za predsedavajućeg Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 8. juna 2012. godine, što je posledica i njegove (hiper)aktivne politike.

⁷⁵¹ Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 7.

⁷⁵² Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 15.

njenim radnim telima. Na ovaj način su značajno narušeni principi demokratske kontrole službi bezbednosti.⁷⁵³

Demokratska stranka Srbije se nije bunila protiv ovakvih institucionalnih rešenja, jer nije želela da DS bude prezastupljen u SNB-u, do čega bi došlo ukoliko bi njegovi članovi bili tadašnji ministar spoljnih poslova i predsednik Narodne skupštine Srbije, obojica u tom trenutku iz DS-a.⁷⁵⁴ Tako su trenutni odnosi moći između dve tada vladajuće partije DS-a i DSS-a, kao i ličnopartijske ambicije lidera, diktirali tempo i domete reforme službi bezbednosti. Demokratska stranka i DSS su najodgovornije partije zbog čega je Srbija propustila ovu novu priliku, odnosno u našem konceptualnom rečniku, kritičnu tačku da se sveobuhvatno preuredi i reformiše bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije.

2.3.2.4. Normativno uspostavljanje demokratske civilne kontrole i nadzora

Najvažniji pozitivno rešenje koje je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti doneo jeste dobro zakonsko uređenje nadzora nad službama bezbednosti, posebno skupštinskog. Zakon je tako propisao da je rad službi bezbednosti pod demokratskom civilnom kontrolom širokog kruga aktera: Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Saveta za nacionalnu bezbednost, drugih državnih organa i javnosti, a u skladu sa zakonom. Čitavo jedno poglavlje (IV) Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti posvećeno je regulisanju i razradi nadzora nad službama bezbednosti. Najpre su postavljena načela nadzora koji se mora zasnivati na: podređenosti i odgovornosti službi bezbednosti izabranim vlastima Republike Srbije; političkoj, ideološkoj i interesnoj neutralnosti službi bezbednosti; obavezi službi bezbednosti da informišu javnost o izvršavanju svojih zadataka, u skladu sa zakonom; dužnosti obaveštavanja javnosti o rezultatima nadzora; profesionalnoj odgovornosti i operativnoj samostalnosti pripadnika službi bezbednosti u izvršavanju dobijenih zadataka, te odgovornosti rukovodilaca službi za rad službi. Ova načela su na nivou standardnih načela o demokratskoj i civilnoj kontroli.⁷⁵⁵

U Zakonu se, dalje, detaljno reguliše skupštinski nadzor, koji se realizuje, pre svega, preko nadležnog skupštinskog odbora. Nadležnosti Odbora⁷⁵⁶ su identično uređeni kao u Zakonu o službama bezbednosti SRJ. Veoma je važna odredba Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti koja omogućava Odboru da izvrši neposrednu kontrolu službi bezbednosti, te obavezuje direktore službi da tom prilikom članovima Odbora omoguće pristup u prostorije službe, dozvole uvid u dokumentaciju, pruže podatke i informacije o radu službi i odgovore na njihova pitanja.⁷⁵⁷

Međutim, Zakon je nametnuo i određena ograničenja Odboru. Tako, prilikom neposredne kontrole, članovi Odbora ne mogu od službi bezbednosti tražiti podatke o identitetu sadašnjih i bivših saradnika službe; pripadnicima službe s prikrivenim identitetom; metodima pribavljanja obaveštajnih i bezbednosnih podataka; akcijama koje su u toku; načinu primene posebnih postupaka i mera; podacima i informacijama koje su pribavljene razmenom sa stranim službama i međunarodnim organizacijama; tajnim podacima i informacijama drugih državnih organa u posedu službe.⁷⁵⁸ Iako su ograničenja u obavljanju neposredne kontrole uobičajena za članove parlamentarnih odbora (npr. o identitetima saradnika službi), neshvatljivo je zbog čega članovi Odbora ne mogu da ostvare uvid u tajne podatke koje je služba dobila od drugih

⁷⁵³ Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 6–7.

⁷⁵⁴ Anastasijević, "Špijuni i kontrolori".

⁷⁵⁵ Milosavljević, "Osvrt na Predlog zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti", 135.

⁷⁵⁶ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07, član 16.

⁷⁵⁷ Ibid., član 19. stav 1.

⁷⁵⁸ Ibid., član 19. stav 2. tačka 1–8

domaćih državnih organa, ili u metode pribavljanja podataka. To zato jer je Zakon obavezao članove Odbora da moraju da štite i čuvaju poverljive informacije do kojih dođu u radu Odbora i posle prestanka članstva, odnosno rada u Odboru, o čemu potpisuju izjavu.⁷⁵⁹

U pogledu nadzora, veoma su važne i odredbe o izveštavanju službi bezbednosti. Tako su direktori službi bezbednosti zakonom obavezani da dva puta godišnje podnose redovne izveštaje o radu službe na čijem su čelu, kao i vanredne izveštaje, ukoliko postoji potreba ili to od njih zahteva skupštinski odbor.⁷⁶⁰ Zakon je, takođe, obavezao službe bezbednosti da obaveštavaju javnost o svom radu preko tela kojima dostavljaju izveštaje, ali one mogu javnost obaveštavati i neposredno o pojedinim bezbednosnim pojavama i događajima.⁷⁶¹

Kada uporedimo Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti i Zakon o službama bezbednosti SRJ, možemo zapaziti da su odredbe koje uređuju skupštinski nadzor gotovo identične. Bitna razlika između ovih zakona jeste ta što Zakonom o osnovama uređenja nije predviđeno postojanje Generalnog inspektora, kao instrumenta izvršne vlasti u vršenju stručne kontrole službi bezbednosti. Čini se da su tadašnje vladajuće partije (DS i DSS) bile zadovoljne kako su podelile nadležnosti organa izvršne vlasti nad (nadzorom i kontrolom) službi bezbednosti, te se nisu mnogo obazirale na prethodna rešenja i uporednu praksu iz okruženja, ali i država iz razvijenih demokratskih poredaka.

2.3.3. (Ne)nameravane posledice: klijentelizam kao osnov uređenja bezbednosno-obaveštajnog sektora⁷⁶²

(Pre)oblikovanje i (pre)uređenje službi bezbednosti i bezbednosno-obaveštajnog sektora Srbije po diktatu političara tako da odgovaraju njihovim potrebama a ne bezbednosnim potrebama i mogućnostima Srbije, stvorilo je neformalnu instituciju odnosno nepisano pravilo da na to imaju puno pravo. Pravo je najjačeg političara u datom momentu da diktira dinamiku (ne)usvajanja propisa, te da zakonskim inženjeringom uvodi neustavna, nepraktična i neuobičajena rešenja, ali koja njemu odgovaraju. Jedno od najvažnijih „pravila“ nastalih u ovom periodu jeste i da sekretar Saveta nije stručna pozicija na kojoj treba da se nađe profesionalac s višegodišnjim iskustvom u bezbednosno-obaveštajnim poslovima, već pozicija koja pripada najjačem političkom lideru u datom momentu, koja mu omogućava da kontroliše službe bezbednosti, održava i jača svoju političku moć. Postalo je sada uobičajeno i da direktori BIA ne dolaze više iz same Agencije, već da su to ljudi van BIA bliski partiji koja je na vlasti. Tako je na čelu BIA od 2004. do 2008. godine bio Rade Bulatović, po zanimanju diplomata, formalno nestranačka ličnost, ali blizak DSS-u. Nakon silaska s funkcije direktora BIA, postao je funkcioner DSS-a. Nakon njega na čelu BIA se do 2012. godine nalazio Saša Vukadinović, koji je, kao i njegov prethodnik, po silasku s direktorske funkcije postao savetnik za bezbednost tadašnjeg vojvođanskog premijera Bojana Pajtića iz DS-a.⁷⁶³

⁷⁵⁹ Usvajanjem Odluke o postupanju sa tajnim podacima članovi nadležnog odbora za kontrolu službi bezbednosti obavezni su da prođu bezbednosnu proveru ukoliko žele da ostvare uvid u poverljive podatke. Odluka o postupanju sa tajnim podacima, broj: 02-2285/14, 7. jul 2014, Odbor za administrativno-budžetska i mandatsko-imunitetska pitanja Narodne skupštinae Republike Srbije,

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/administrativni/07.07.2014.%20Odluka%20o%20postupanju%20sa%20tajnim%20podacima.pdf> (pristupljeno 13. jul 2020.), tačka 11. Više o tome videti u delu rada „Spoljni nadzor i kontrola službi bezbednosti: parlamentarni nadzor“.

⁷⁶⁰ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07, član 18.

⁷⁶¹ Ibid., član 21.

⁷⁶² Prvobitna verzija ovog dela rada objavljena je u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 16-17.

⁷⁶³ Večernje novosti, "Vukadinović savetuje Pajtića".

Uspostavljanje ovakvih nepisanih pravila u uređenju i upravljanju službama bezbednosti i sektorom⁷⁶⁴ stvorilo je mogućnosti da naredna vlast ode nekoliko koraka dalje, te da bezbednosno-obaveštajne službe u potpunosti podvrgne svojoj ličnopartijskoj kontroli menjanjem zakona, postavljanjem na ključne pozicije ne samo partijski odanih ljudi već i članova partije, kao i obesmišljavanjem i urušavanjem kontrolnih i nadzornih tela.

2.4. Promena vlasti 2012. godine i dalje jačanje neformalnih institucija

Redovni parlamentarni i vanredni predsednički izbori, zajedno održani maja 2012. godine, doneli su krupne političke promene u Srbiji. Na njima je novoosnovana politička partija – Srpska napredna stranka, nastala odvajanjem dela visokog rukovodstva i članstva Srpske radikalne stranke⁷⁶⁵ – osvojila najveći broj mandata u parlamentu.⁷⁶⁶ Još važnije, lider SNS-a, Tomislav Nikolić, uspeo je da pobedi na izborima za predsednika Srbije dotadašnjeg predsednika Borisa Tadića, lidera DS-a. Upravo je pobjeda na predsedničkim izborima kandidata SNS-a odlučila i sudbinu parlamentarne većine, koja će formirati Vladu Srbije. Naime, nasuprot prvim očekivanjima nastalim nakon parlamentarnih izbora, vladu su na kraju međupartijskog pregovaranja formirali SPS, SNS i URS.⁷⁶⁷ Prema rečima sociologa politike Slobodana Antonića, ovakvi izborni rezultati predstavljaju pravi „izborni zemljotres“.⁷⁶⁸ „Dogodila se simbolička promena slično kao kada je Slobodan Milošević izgubio predsedničke izbore...“⁷⁶⁹ Desilo se, zapravo, da po prvi put nakon petooktobarskih promena 2000. godine vladu formiraju i vode političari koji su bili na vlasti za vreme vladavine Slobodana Miloševića.⁷⁷⁰

Razloge za promenu vlasti valja tražiti u naglom pogoršanju socijalnih i ekonomskih prilika u Srbiji, za koje je tadašnja vlast, predvođena DS-om, krivila svetsku ekonomsku krizu, koja je izbila 2008. godine. Ne sporeći uticaj svetske ekonomske krize na pogoršanje ekonomske situacije u Srbiji, većina politikologa, sociologa i ekonomista saglasna je da je naglo pogoršanje socioekonomskog stanja u Srbiji, pre svega, posledica naopako izvedenih ekonomskih reformi od 2000. godine. Svetska ekonomska kriza je samo ubrzala postojeće

⁷⁶⁴ O pravilima, odnosno o (specifičnoj) ponudi i potražnji na ovom političko-bezbednosnom tržištu videti u: Miroslav Hadžić, *Vrtlozi korupcije u sektoru bezbednosti* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013).

⁷⁶⁵ Srpska napredna stranka je praktično nastala u septembru 2008. godine, kada se grupa poslanika, predvođena Tomislavom Nikolićem, tadašnjim zamenikom predsednika i šefom poslaničke grupe SRS-a, izdvojila iz matične Srpske radikalne stranke i formirala poseban poslanički klub pod nazivom „Napred Srbijo“. Ubrzo potom, Nikoliću se pridružuje i Aleksandar Vučić, dotadašnji generalni sekretar SRS-a. Formalno, stranka je konstituisana 21. 10. 2008. godine, kada je održana osnivačka skupština partije. Neposredni povod za cepanje SRS-a jeste namera Nikolića da SRS podrži usvajanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji u Narodnoj skupštini, a kao stvarni razlozi navode se nezadovoljstvo Nikolića načinom na koji je Vojislav Šešelj vodio SRS iz pritvorske jedinice u Šveningenu, kao i zastarela partijska politika koja nije odgovarala promenjenim okolnostima. U delu javnosti se pojavila i interpretacija nastanka SNS-a, prema kojoj su tadašnji predsednik Srbije, Boris Tadić, i njegov šef Kabineta i koordinator službi bezbednosti, Miodrag Rakić, pomogli u formiranju SNS-a, u cilju razbijanja popularnosti SRS-a i ublažavanju pada popularnosti DS-a. Više o tome videti u:

BIRN Srbija, "Dokumentarni film „SNS: Početak“,“ 26. novembar 2018, video, 52:18, <https://youtu.be/zGF9sezCfsk> ; "SNS: Nastanak," Istinomer , 21. oktobar 2018, <https://www.istinomer.rs/amnezija/sns-nastanak/> (pristupljeno 22. februar 2019.).

⁷⁶⁶ Partije koje su prešle census od 5 odsto su osvojile sledeći broj mandata: SNS-74; DS-67; SPS-44; DSS-21; LDP-19; G17 plus-16. Više o ovim izborima videti u: Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* 98.

⁷⁶⁷ Prva očekivanja su bila da će Vladu Srbije formirati ponovo DS i SPS, a bilo je procena da je moguće formiranje i velike koalicije, koju bi činili DS i SNS. Više o tome videti u: Zoran Stojiljković, "Đurđevdanski izbori 2012. godine - koalicione igre i igrice oko vlasti," u *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012.*, ured. Đorđe Vuković (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski Institut za međunarodne odnose, 2012).

⁷⁶⁸ "Reagovanja na pobjedu Nikolića," RTS, 20. maj 2012, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/1950/izbori-2012/1106014/reagovanja-na-pobedu-nikolica.html>. RTS (pristupljeno 20. februara 2019.).

⁷⁶⁹ Ibid.

⁷⁷⁰ Simić, "Srbija: kontinuitet i promene posle izbora 2012. godine", 2.

negativne trendove i učinila ih vidljivijim. Osnovna odlika ekonomske transformacije Srbije nakon petooktobarskih promena jeste mnogo loših, ali i spornih privatizacija, čiji je osnovni pratilac obimna korupcija.⁷⁷¹ Ovo je Evropska unija prepoznala, te je od vlasti u Srbiji još sredinom 2010. godine zatražila da istraži 24 najspornije privatizacije.⁷⁷² Posledice ovakvih privatizacija jesu naglo raslojavanje i siromašenje građana, kao i stalni porast nezaposlenosti, te deindustrijalizacija i ukorenjivanje korupcije u sve aspekte društvenog života.⁷⁷³ Predrag Simić, profesor na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, došao je do sličnih zaključaka: „Prema rasprostranjenim mišljenjima u javnosti, nastanak malog sloja tranzicionih dobitnika (‘tajkuna’) bio je pre posledica nezakonitih i, često, kriminalnih privatizacija, nego rezultat investicija, rasta proizvodnje i izvoza.“⁷⁷⁴

Pored toga, jedan značajan deo glasača DS-a bio je veoma nezadovoljan neispunjenim obećanjima svoje partije kada je reč o demokratskim standardima i vladavini prava, a posebno načinom vladanja Borisa Tadića, koji je nastojao da koncentriše svu vlast u svojim rukama i da vlada direktno i preko svog predsedničkog kabineta, na čijem čelu se tada nalazio Miodrag Rakić, koji je ujedno bio i koordinator službi bezbednosti. Ti nezadovoljni glasači DS-a su svoje nezadovoljstvo iskazali tako što su izlazili na glasanje, ali su glasački listić učinili nevažećim, što je na ovim izborima dovelo do pojave znatnog broja tzv. belih listića.⁷⁷⁵

Nagomilano nezadovoljstvo građana Srbije, ali i samih glasača DS-a, iskoristio je novoformirani SNS, koji je među osnovne teme kampanje uvrstio poboljšanje socioekonomske situacije i odlučnu borbu protiv korupcije i kriminala.⁷⁷⁶ U kampanji su birače ubeđivali da su jedino oni voljni i sposobni da se izbore s korupcijom i kriminalom. Međutim, tema borbe protiv kriminala i korupcije ostaće živa i nakon izbora, te će je SNS i jedan od njenih lidera, Aleksandar Vučić, koristiti za razbijanje sada opozicionog DS-a (koji je označen kao najodgovorniji za korupciju), kao i za dalje širenje popularnosti SNS-a u glasačkom telu Srbije, ali i za jačanje vlastite moći i uticaja unutar same partije. Pokazaće se da su u tome bezbednosne institucije, a pre svega funkcija sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost i koordinatora službi bezbednosti, imale jednu od glavnih uloga, jer su se sednice SNB-a i Biroa veoma često održavale u tom periodu s temama borbe protiv korupcije i kriminala, a Aleksandar Vučić je nakon tih sednica na konferencijama za medije najavljivao hapšenja.⁷⁷⁷ Siniša Janković policijski inspektor koji je bio član tima za istragu 24 sporne privatizacije je javno ukazao kako

⁷⁷¹ U kolikoj meri su privatizacije bile loše i sporne ukazuje i podatak da je Agencija za privatizaciju poništila oko 30% privatizacija. Više o privatizacijama u Srbiji videti u: Stevan Dojčinović, "Serbian Privatisation: Criminals Still Cashing In," *Balkan Insight*, November 4, 2011, <https://balkaninsight.com/2011/11/04/serbian-privatisation-criminals-still-cashing-in/> (accessed on 22 february 2019).

⁷⁷² Ibid.

⁷⁷³ Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, stopa, stopa nezaposlenosti porasla je sa 13,3% (april 2008) na 23,7% (novembar 2011) sa trendom rasta, a bruto domaći proizvod je sa 3,8 (2008. godine) pao na 1,5 u 2012. godini. I ostali ekonomski pokazatelji (javni dug, inflacija indeks industrijske proizvodnje) pokazivali su sličan trend pogoršanja. Navedeno prema: Milan Jovanović, "Predsednički izbori u Srbiji 6. i 20. maja 2012. godine," u *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012.*, ured. Đorđe Vuković (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski Institut za međunarodne odnose, 2012), 13.

⁷⁷⁴ Simić, "Srbija: kontinuitet i promene posle izbora 2012. godine", 6.

⁷⁷⁵ I na parlamentarnim i predsedničkim izborima 2012. godine bilo je više od 4% belih listića. Istraživači javnog mnjenja, politikolozi i sociolozi politike saglasni su da su upravo beli listići bili odlučujući da Boris Tadić izgubi u drugom krugu predsedničkih izbora. Više o tome videti u: Đorđe Vuković, ured., *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012.* (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski Institut za međunarodne odnose, 2012).

⁷⁷⁶ Više o temama na izborima 2012. videti u: Jelena Lončar i Boban Stojanović, "Izborne kampanje u Srbiji od 2000. do 2014. godine," u *Kako internu stranačku demokratiju učiniti mogućom? Institucionalni faktori i interna dinamika unutarstranačkih odnosa*, ured. Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević i Jelena Lončar (Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Centar za monitoring i istraživanje Podgorica, 2015); Bojan Klačar, "Izbori 2012 - personalizacija izbornih kampanja," u *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012.*, ured. Đorđe Vuković (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2012), 69.

⁷⁷⁷ Petrović, "Bezbednosno-informativna Agencija".

je Vučić koristio poziciju sekretara SNB-a. „Vučić je i tada bio najmoćniji čovek u državi, u skupštini je iz kožne tašne vadio i pokazivao preseke naših izveštaja, timova po pojedinim predmetima i najavljivao hapšenje iz nedelje u nedelju, iz dana u dan. A to nije moglo tako brzo da ide.“⁷⁷⁸

Ovakva (zlo)upotreba bezbednosnih institucija urodila je i (političkim) plodom, te je na vanredno održanim izborima za Narodnu skupštinu Srbije, marta 2014. godine, Srpska napredna stranka osvojila duplo više mandata nego na prethodnim izborima. Istraživači javnog mnjenja su utvrdili da „(r)ejting koji je SNS stekao tim hapšenjem (Miroslava Miškovića, *prim. aut.*) i sveukupno čestim hapšenjima različitih poznatih i manje poznatih lica, omogućio im je stabilnu podršku u dužem periodu (periodu između 2012. i 2014, *prim. aut.*), a ta podrška se u kampanji samo dodatno uvećala.“⁷⁷⁹ Ukoliko prihvatimo tvrdnju Slobodana Antonića o izbornom zemljotresu iz 2012, „onda su rezultati iz 2014. godine predstavljali logičan završetak tog procesa i poravnjanje političkog terena“.⁷⁸⁰

Ubedljiva pobeda na izborima omogućila je SNS-u da konsoliduje i učvrsti vlast nad državnim institucijama, jer formiranje vlade nije više zavisilo od SPS-a ili neke druge manje partije. Tako je Aleksandar Vučić postao predsednik Vlade Srbije umesto lidera SPS-a, Ivice Dačića. Još važnije, ovakva izborna pobeda omogućila je SNS-u da uspostavi apsolutnu, dubinsku kontrolu nad državnim institucijama, uključujući tu i one iz sektora bezbednosti. Ovakva kontrola nad bezbednosnim institucijama nije zapamćena od petooktobarskih promena 2000. godine, jer su u to vreme važne pozicije u bezbednosnim institucijama bile podeljene između koalicionih partnera, te su oni tako držali jedni druge na oku i nisu smeli da zloupotrebljavaju institucije tako olako. Takođe, ranije je dobar deo profesionalaca preživljavao političke promene, jer nisu svi menjani u potpunosti s promenom vlasti. Međutim, to danas nije slučaj, jer sve drži SNS.⁷⁸¹ Nalazi drugih istraživanja takođe potvrđuju značaj ovih neformalnih mehanizama „kočnica i ravnoteže“ među koalicionim partnerima.⁷⁸² Na sledećim stranama opisaćemo i analizirati podrobnije kako su SNS i njen lider, Aleksandar Vučić, menjali zakone kako bi konsolidovali i učvrstili vlast nad službama bezbednosti, što su kasnije koristili za dodatno jačanje moći i popularnosti u društvu.

2.4.1. Brze promene Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti – dodatna koncentracija političke i bezbednosne moći⁷⁸³

Iako je na majskim izborima 2012. godine SNS osvojio najveći broj mandata u Narodnoj skupštini, a njegov kandidat pobedio na predsedničkim izborima,⁷⁸⁴ pozicija predsednika Vlade Srbije pripala ipak SPS-u i njenom lideru Ivici Dačiću. To je posledica ucenjivačkog potencijala kojim je SPS tada raspolagao, jer su u tom trenutku mogli da formiraju vladu i sa starim partnerom DS-om. U raspodeli tzv. ministarstva sile, međutim, prevagu je odneo SNS, kojem su pripali Ministarstvo odbrane i Bezbednosno-informativna agencija, ali i mesto sekretara Saveta

⁷⁷⁸ Siniša Janković, " Policijski inspektor u penziji: sve boje prljavog novca," intervjuisao Radmilo Marković, *Vreme*, br. 1507, 21. novembar 2019, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1733105> (pristupljeno 25. februara 2019.).

⁷⁷⁹ Bojan Klačar, "Pravni, politički i medijski okvir izbora 2014," u *Oko izbora-parlamentarni izbori u Republici Srbiji 16. marta 2014. godine*, ured. Bojan Klačar (Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2014), 8.

⁷⁸⁰ Ibid.

⁷⁸¹ Navedeno prema: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 43.

⁷⁸² Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle petog oktobra*, 272.

⁷⁸³ Ovaj deo rada prvobitno je objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 16-17.

⁷⁸⁴ Srpska napredna stranka je osvojila 73, DS 67, SPS 44, DSS 21, LDP 19, a G17 16 mandata. Goati, *Izbori u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.*, 98.

za nacionalnu bezbednost. Prilikom ovih (pre)raspodela, došla je do izražaja i ambicija Aleksandra Vučića da istovremeno obavlja nekoliko važnih bezbednosnih funkcija, uključujući tu i posao sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost. Zato je bilo neophodno promeniti Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, koji je bio prvi zakon⁷⁸⁵ koji je nova partijska koalicija izmenila, u hitnom postupku. Izmene Zakona su imale sam o jedinu promenu: „Sekretara Saveta imenuje i razrešava predsednik Republike“.⁷⁸⁶ Dakle, šef Kabineta predsednika Republike nije više po slovu zakona i sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost, već sekretara SNB-a imenuje predsednik države. Na taj način su stvorene zakonske pretpostavke da tadašnji predsednik Republike, Tomislav Nikolić, imenuje Aleksandra Vučića za sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost, što je Nikolić i učinio nakon nekoliko dana.⁷⁸⁷

Važno je napomenuti da je u obrazloženju Predloga zakona o izmeni Zakona navedeno da se ovim rešenjem nastoji ojačati demokratska, civilna kontrola nad službama bezbednosti, jer dotadašnje rešenje nije vodilo nužnoj profesionalizaciji i nužnom razdvajanju najodgovornijih funkcionera Republike i rukovodilaca odgovarajućih službi od lica koja imaju definisan upravno-organizaciono-funkcionalni položaj u Generalnom sekretarijatu predsednika Republike.⁷⁸⁸ Drugim rečima, promene zakona se preduzimaju kako bi se dekoncentrisala bezbednosna moć neustavno nagomilana u Kabinetu predsednika. Dakle, u promeni zakona, zakonopisci i branitelji ovih promena koristili su argumentaciju koju je stručna javnost iznosila na račun Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti i praktičnih posledica koje su nastale njegovom primenom. Međutim, problem je što su ove promene preduzete da bi se ispunilo nastojanje funkcionera SNS-a da istovremeno obavljaju funkcije ministra odbrane i koordinišu svim službama bezbednosti (BIA, VBA i VOA), čime se zapravo omogućava gomilanje moći na novi način i u drugim rukama.⁷⁸⁹

Kako bismo stekli potpunu sliku o kolikoj je koncentraciji bezbednosne i političke moći reč, navešćemo pojedinačno sve funkcije koje je Aleksandar Vučić obavljao u jednom momentu:

1. prvi potpredsednik Vlade Srbije zadužen za odbranu, bezbednost, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije,
2. ministar odbrane,
3. sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost i šef Biroa za operativnu koordinaciju rada službi bezbednosti,
4. predsednik SNS-a.

Vučić je ubrzo preuzeo i funkciju predsednika Srpske napredne stranke, jer je dotadašnji šef partije Tomislav Nikolić podneo ostavku na mesto predsednika SNS-a neposredno po izboru za predsednika Srbije, u maju 2012. godine. Na taj način je Nikolić nastojao da pokaže da želi da bude predsednik svih građana Srbije i da je učinio ono što njegov prethodnik Boris Tadić

⁷⁸⁵ Pre njega su zapravo usvojeni Zakon o dopunama Zakona o Vladi i Zakon o ministarstvima. Videti spisak usvojenih zakona u skupštinskom sazivu od 31. maja 2012. godine na internet stranici Narodne skupštine Republike Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-31-maja-2012.2194.html> (pristupljeno 10. novembra 2019.).

⁷⁸⁶ Član 1. Predloga zakona o izmeni Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. Tekst Predloga je dostupan na internet stranici Narodne skupštine: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2048-12Lat.zip (pristupljeno 8. februara 2019.).

⁷⁸⁷ "Vučić sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost," *RTS*, 03. avgust 2012, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1150792/vucic-sekretar-saveta-za-nacionalnu-bezbednost.html> (pristupljeno 25. decembra 2018.).

⁷⁸⁸ Glava II obrazloženja Predloga zakona o izmeni Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.

⁷⁸⁹ Beogradski centar za bezbednosnu politiku, "Bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije se kroji po diktatu Aleksandra Vučića".

nije.⁷⁹⁰ Međutim, ovim potezom Nikolić je ostavio široki manevarski prostor da Vučić proširi svoju moć unutar partije, između ostalog, koristeći pozicije u bezbednosnim institucijama koje je preuzimao. „Sve imaju (SNS, *prim. aut.*) – predsednika države, parlamentarnu većinu, relativno čistu, novu vlast, sve poluge moći – a njemu (Aleksandru Vučiću, *prim. aut.*) treba da bude šef Biroa. To je malo ponižavajuće za čoveka na tako visokom položaju. Ali, u suštini, tu je vlast i nad službama. Onda je skupio službe i rekao – da vidim šta imate. A službe su servilne i sve ono što nisu mogli da rade, oni su rekli – eto, bile su nam vezane ruke, nismo mogli, izvolite, mi smo dobri i poštteni, nego oni su zli prethodni, nisu dali, evo, iznosimo prljav veš, sad sve to može da se radi.“⁷⁹¹

Na kraju, važno je napomenuti i da je u ovoj raspodeli funkcija, SNS-u pripao i Odbor za kontrolu službi bezbednosti, za čiju predsednicu je postavljena Jadranka Joksimović, saradnica Aleksandra Vučića još iz vremena SRS-a, kada je obavljala funkciju Vučićevog savetnika za međunarodne odnose. Ona je jedan od osnivača SNS-a, članica je Glavnog odbora i Predsedništva stranke.⁷⁹² U savremenim demokratijama, uobičajeno je da mesto predsednika tela za kontrolu službi bezbednosti pripadne opozicionoj partiji.⁷⁹³ Ovim kadrovskim rešenjima, SNS i njen novi lider Aleksandar Vučić za jako kratko vreme su zaokružili partijsku kontrolu nad službama bezbednosti. Ostalo je sada obaviti promene po dubini službi.

2.4.2. Izmene Zakona o BIA – legalizacija i cementiranje partijske kontrole⁷⁹⁴

Vladajući SNS je koristio i (opravdane) inicijative institucija spoljnog nadzora za izmene zakona, koje su za cilj imale unapređenje vladavine prava u sektoru bezbednosti, ali kako bi dodatno podvrgnuo bezbednosno-obaveštajni sektor ličnopartijskom uticaju. Tako je Ustavni sud, u decembru 2013. godine, doneo odluku⁷⁹⁵ kojom je utvrdio da odredbe čl. 13, 14. i 15. Zakona o BIA, koje se odnose, pre svega, na presretanje komunikacija, nisu u saglasnosti sa Ustavom Srbije.⁷⁹⁶ Narodna skupština je usvojila izmene Zakona o BIA u junu 2014. godine, kojima su ove odredbe precizirane i usklađene sa Ustavom. I to nije sporno. Sporno je, međutim, što je tom prilikom vladajuća većina promenila i zakonske odredbe koje nisu bile problematične. Naime, pre ovih zakonskih promena, Vrhovni kasacioni sud je odobravao posebne mere tajnog prikupljanja podataka u svrhu zaštite nacionalne bezbednosti. Nakon promena ove mere odobrava „predsednik Višeg suda u Beogradu, odnosno sudija kojeg on odredi među sudijama koji su raspoređeni u Posebno odeljenje tog suda za koje je zakonom

⁷⁹⁰ "Nikolić kovertirao ostavku na funkciju predsednika SNS," *Politika*, 09.maj 2012, <https://bit.ly/3aLpACO> (pristupljeno 26. decembra 2018.).

⁷⁹¹ Siniša Janković, "Sve boje prljavog novca".

⁷⁹² "Jadranka Joksimović," *Istinomer*, <https://www.istinomer.rs/akter/jadranka-joksimovic/> (pristupljeno 26. decembra 2018.).

⁷⁹³ U skladu sa najboljom praksom nadzora sektora bezbednosti u demokratijama, vladajuća većina predvođena DS-om je mesto predsednika Odbora 2008. godine prepustila najjačoj opozicionoj partiji što je tada bila SRS. Kako je, međutim, SRS koristila sednice Odbora za promovisanje partijske ideologije a ne za realizaciju njegovih nadležnosti, tadašnja vladajuća većina je preuzela mesto predsednika Odbora 2010. godine. Više o tome videti u delu rada "Normativno jačanje skupštinskog nadzora nad službama bezbednosti".

⁷⁹⁴ Ovaj deo rada prvobitno je objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 16-19.

⁷⁹⁵ Odluka Ustavnog suda broj Iy3-252/2002, 26. decembar 2013.

<http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0%20I%D0%A3%D0%B7-252-2002.pdf>.

⁷⁹⁶ Najsporniji je bio član 13. Zakona o BIA, čije odredbe nisu bile precizne i dovoljno jasno određene, čime se građanima zapravo onemogućava da saznaju šta je pravno pravilo koje će se u datim okolnostima primeniti, a time im se uskraćuje i mogućnost da se štite od nedopustivog ograničenja prava ili od proizvoljnog mešanja u pravo na poštovanje privatnog života i prepiske.

određeno da postupa u predmetima krivičnih dela organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela.⁷⁹⁷ Stručna javnost je bila iznenađena ovim rešenjem, jer prethodno rešenje nije bilo sporno, a i neuobičajeno je da posebne mere koje se primenjuju u cilju zaštite nacionalne bezbednosti odobravaju sudije koje su zadužene za krivično procesuiranje slučajeva organizovanog kriminala i korupcije. Kada je prethodno iz sličnih razloga menjan Zakon o VBA i VOA, zadržano je rešenje da Vrhovni kasacioni sud odobrava posebne mere koje primenjuje VBA.⁷⁹⁸

Razlog za ovo rešenje valja tražiti u činjenici da je za predsednika Višeg suda u Beogradu, u maju 2014. godine, izabran Aleksandar Stepanović, kolega sa studija prava Aleksandra Vučića, tadašnjeg premijera, a sada predsednika Srbije i lidera SNS-a. Podsećamo da je Vučić insistirao da se za direktora BIA postavi Aleksandar Đorđević, takođe njegov prijatelj i kolega sa studija. Tako je kombinovanjem zakonskih promena i kadriranja po državnim institucijama upotpunjena kontrola nad BIA i njenim operacijama koje podrazumevaju primenu posebnih mera tajnog prikupljanja podataka.⁷⁹⁹

Međutim, vladajuća partija je iskoristila još jednu priliku nastalu pod uticajem spoljnih okolnosti da dodatno upodobi Zakon o BIA svojim interesima. Naime, zbog usklađivanja zakonodavstva Srbije s pravnim tekovinama EU, Srbija je, početkom 2016. godine, usvojila novi Zakon o policiji, koji na dosta transparentniji način uređuje upravljanje ljudskim resursima. Na primer, uvedeni su javni konkursi za zapošljavanje i interni za napredovanje u policiji. Tada važeći Zakon o BIA oblast ljudskih resursa nije regulisao detaljno, već se pozivao na Zakon o policiji,⁸⁰⁰ što sada više nije odgovaralo principima rada bezbednosno-obaveštajne agencije, te je nastala potreba za njegovom promenom. Međutim, i ovu objektivnu i nužnu zakonsku promenu vladajuća partija je preokrenula u svoju korist tako što je direktoru Agencije zakonom data ogromna i odlučujuća moć u upravljanju ljudskim resursima. Tako je Zakon ovlastio direktora BIA da:

- donosi akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Agenciji, uz prethodnu saglasnost Vlade,
- odlučuje o zasnivanju radnog odnosa u Agenciji rešenjem,
- utvrđuje obrazac kojim se određuje sadržaj upitnika o identifikacionim podacima, koji se koristi za bezbednosne provere,
- utvrđuje postupak, program i način pohađanja stručne obuke, stručnog usavršavanja i polaganja posebnog stručnog ispita,
- utvrđuje postupak, merila i način ocenjivanja pripadnika Agencije i
- određuje koeficijente za obračun plate, uz prethodnu saglasnost Vlade.⁸⁰¹

Istovremeno, izmenama Zakona o BIA nije uređen čitav niz pitanja koja se odnose na samog direktora, što je uobičajeno u demokratskim porecima. Na primer, nije propisano koje uslove mora da ispuni lice koje može biti imenovano za direktora BIA, za šta je direktor odgovoran u svom radu, te na koji period je imenovan. Izmenama nije uvedeno i da više instanci učestvuje u procesu izbora direktora. Na primer, da vlada pre imenovanja direktora Agencije mora da konsultuje parlamentarni odbor nadležan za kontrolu službi bezbednosti, ili

⁷⁹⁷ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02, član 15. stav 3.

⁷⁹⁸ Odluka Ustavnog suda Iy3-1218/2010, 24. maj 2012, <https://www.poverenik.rs/images/stories/praksazastita/Odluke-Ustavnog-suda/odlukaustudazazvbaivoa.pdf> (pristupljeno 23. januara 2020.).

⁷⁹⁹ Više o ovoj temi biće reči u delu rada „Partijsko kadriranje“.

⁸⁰⁰ „Na prava, dužnosti i odgovornosti po osnovu radnog odnosa na pripadnike Agencije primenjuju se propisi koji važe za radnike ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.“ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014, - odluka US i 66/2014, član 20. stav 1.

⁸⁰¹ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US, 66/2014 i 36/2018, član 7. stav 2; član 20b. stav 2; član 20v. stav2; član 20g, stav 2; član 20d. stav 2; član 20e. stav 5.

da je za imenovanje direktora neophodna saglasnost i predsednika. Ni pozicija zamenika direktora nije zakonski uređena.⁸⁰²

Izmene Zakona o BIA sadrže i jednu neverovatnu odredbu, kojom se propisuje da je ne samo za sticanje radnog odnosa u BIA već i za vraćanje na rad u Agenciju na osnovu pravnosnažne odluke nadležnog organa neophodno da lica prođu bezbednosnu proveru.⁸⁰³ Podsećamo ovde da je direktor BIA taj koji uređuje bezbednosne provere. Pravnosnažne odluke se mogu osporavati, ali vanrednim pravnim lekovima u sudskom postupku, a ne administrativnim, operativnim radnjama državnih organa. Osnovano je pretpostaviti da se ovim rešenjem želi sprečiti povratak na posao radnika protiv kojih je Agencija izgubila radnopravni postupak na sudu.⁸⁰⁴ Ovim rešenjem su praktično BIA i njen direktor stavljeni iznad sudova.

Sve ove opisane izmene Zakona o BIA dale su praktično određene ruke direktoru Agencije da kadrira i uređuje poslove u Agenciji. Ovde valja uzeti u obzir i činjenicu da je Zakon o policiji stupio na snagu februara 2016, a da su izmene zakona inicirane tek krajem avgusta 2017. godine, i to po hitnom postupku. Razlog za iznenadnu hitnost valja tražiti u činjenici da je za novog direktora BIA postavljen, krajem maja 2017. godine, Bratislav Gašić, jedan od osnivača SNS-a, koji je na prethodnim pozicijama pokazao visoku lojalnost predsedniku partije Aleksandru Vučiću. U vreme kada je objavljeno da će Bratislav Gašić biti postavljen za direktora BIA, mediji su izveštavali da će jedan od glavnih zadataka novog direktora Agencije biti da utegne srpsku službu bezbednosti.⁸⁰⁵

Ako uzmemo u obzir iznete činjenice, kao i to da je budžet BIA za 2018. godinu skoro 30% veći u odnosu na prethodnu,⁸⁰⁶ možemo da zaključimo da su ove promene imale za cilj otklanjanje zakonskih prepreka nastalih usvajanjem Zakona o policiji za (dalje i intenzivnije) nesmetano partijsko zapošljavanje u BIA, ali i sprečavanje povratka na posao onih pripadnika Agencije koji su dobili sudski spor protiv BIA. Drugim rečima, promene Zakona o BIA ozakonjuju samovoljno partijsko kadriranje u Agenciji. Bivši predsednik Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine i bivši funkcioner SNS-a, Momir Stojanović, o ovim promenama kaže: „To znači da BIA neće štiti državne i nacionalne interese, ono što joj piše u zakonu, nego interese stranke na vlasti. Ona će biti oružje, batina u rukama vlasti.“⁸⁰⁷ Gašić je u govoru povodom Dana BIA ovako ocenio zakonske izmene: „Izmenama i dopunama Zakona o

⁸⁰² Predrag Petrović, *Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe, Deo II* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017), <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/6664/Izmene-Zakona-o-BIA--seci-usi-krpi-rupe-deo.shtml> (pristupljeno 21. decembra 2018.).

⁸⁰³ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014, - odluka US, 66/2014 i 36/2018, član 20v. stav 1.

⁸⁰⁴ Na primer, nakon promene vlasti 2012. godine prijem novog kadra u BIA u 2013. je uvećan tri-četiri puta u odnosu na prethodnu godinu. Istovremeno sa prijemom novog kadra tokom 2013. bilo je i povećano penzionisanje pripadnika Agencije pre ispunjenja opštih uslova za sticanje prava na penziju. Na ovaj način je tokom 2013. penzionisano osam puta više radnika BIA nego tokom 2012. godine. Osnovano je pretpostaviti da je deo njih pokrenuo radne sporove pred državnim organima. Više o ovome videti deo rada „Politizacija upravljanja ljudskim resursima“.

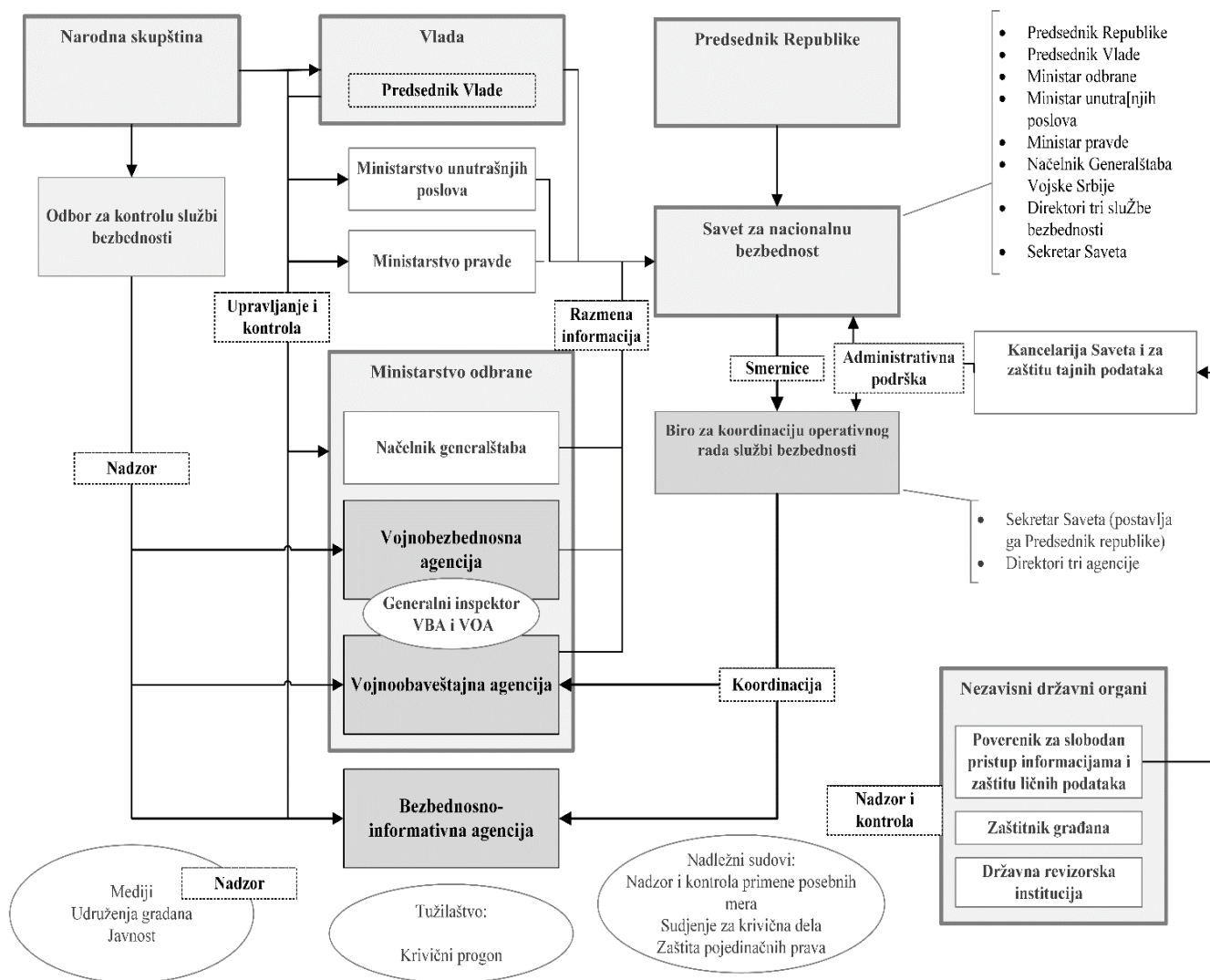
⁸⁰⁵ „Gašić će pred sobom imati važan zadatak - da "utegne" službu bezbednosti i da radi na njenoj što boljoj koordinaciji sa vojnim službama VBA i VOA, kao i sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, piše "Alo", koji je takođe objavio ovu informaciju.“ „Gašić u utorak ide na čelo BIA,“ *B92*, 22. maj 2017, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=05&dd=22&nav_category=11&nav_id=1263030 (pristupljeno 18. januar 2019.).

⁸⁰⁶ Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije datu godinu pokazuju koliko je stvarno svaki državni organ potrošio para i kolika su odstupanja u odnosu na usvojeni Zakon o budžetu za tu godinu. Tako je u Zakonu o budžetu za 2017. godinu budžet BIA bio oko 38 miliona evra, dok je stvarno utršeno 40 miliona evra. Međutim, Zakon o budžetu za 2018. godinu opredelio je 45 miliona evra za Agenciju, dok je ona u toj godini potrošila blizu 57 miliona evra. Zakoni o završnom računu budžeta Republike Srbije od 2002. do 2018. godine dostupni su na stranici Narodne skupštine Republike Srbije <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-3-juna-2016.4242.html> (pristupljeno 18. 8. 2020.).

⁸⁰⁷ Milica Vojinović, "Izmene zakona o BIA – legalizacija stranačke službe,“ *KRIK*, 9. maj 2018, <https://www.krik.rs/izmene-zakona-o-bia-legalizacija-stranacke-sluzbe/> (pristupljeno 18. februara 2019.).

BIA otvorili smo put bržem razvoju Agencije i zapošljavanju mladog i obrazovanog kadra, koji je budućnost naše kuće.“⁸⁰⁸

⁸⁰⁸ "Obraćanje direktora Bezbednosno-informativne agencije Bratislava Gašića povodom obeležavanja Dana BIA (2018)," Bezbednosno-informativna agencija, 17. oktobar 2018, <https://bia.gov.rs/mediji/saopstenja-za-javnost/obracanje-direktora-bezbednosno-informativne-agencije-bratislava/> (pristupljeno 21. marta 2019.).



Slika 4. Formalna struktura bezbednosno-obaveštajnog sistema Srbije⁸⁰⁹

⁸⁰⁹ Prvobitna verzija slike je objavljena u: Petrovic, "Serbia: An Awkward Legacy", 324.

2.5. Nastanak i jačanje spoljnih mehanizama nadzora i kontrole – značajan, ali kratkotrajan iskorak u reformi službi bezbednosti

2.5.1. Nastanak nezavisnih državnih institucija

Nezavisne državne institucije (NDI) predstavljaju novinu u političkom i pravnom sistemu Srbije. Za razliku od drugih zapadnobalkanskih država, u kojima su ove institucije nastale nakon sloma socijalističkog poretka 90-ih, kada su usvojeni novi ustavni i zakonski okvir,⁸¹⁰ u Srbiji to nije bio slučaj. Nakon raspada SFRJ, ni u Ustavu Srbije iz 1990. godine, a ni Ustavu SRJ iz 1992, nije bilo ni naznaka postojanja nadzornih i kontrolnih, nezavisnih i samostalnih *sui generis* organa i tela, jer u autokratskom režimima bilo kakav vid kontrole nad državnim upravom, osim lične kontrole, nije dolazio u obzir. Isto tako, državni organi, pre svega bezbednosni, sistematski su kršili ljudska prava, pa nije ni bilo mesta ni za najosnovniju zaštitu ljudskih prava. Nastanak nezavisnih kontrolnih institucija zato je postao moguć tek s promenom autokratskog režima Slobodana Miloševića, nakon 5. oktobra 2000. godine.⁸¹¹

Zapravo, prve takve institucije nastaju tek nakon 2002. godine, te je glavno obeležje političkog i pravnog poretka u Srbiji postojanje pluraliteta veoma različitih oblika nezavisnih kontrolnih organa i tela.⁸¹² Podsticaji za formiranje ovakvih institucija dolazili su od domaće stručne javnosti, koja se na osnovu iskustava stabilnih demokratija, ali i pojedinih postautoritarnih država, snažno zalagala za uvođenje nezavisnih oblika kontrole nad radom državnih organa. Profesor političkih nauka Čedomir Čupić na sledeći način sumira razloge formiranja ovih institucija: „Nijedna institucija ne treba da je toliko moćna da postane svemoćna. Neravnoteža moći u ekonomiji omogućava monopolizam, a u politici despotizam. Da se to ne bi dogodilo u demokratskim institucionalnim porecima formiraju se nezavisne institucije u obliku nezavisnih državnih organa kao nadzirućih, kontrolnih, regulativnih i preventivnih institucija⁸¹³ [...] Oni se bave pojavama i problemima koje treba nadzirati i kontrolisati jer su institucije podložne mogućoj zloupotrebi nezavisno od toga kakva je priroda vlasti (autoritarna ili demokratska).“⁸¹⁴

Pored toga, spoljna nezavisna kontrolna tela postala su i jedan od važnih standarda za učinkovitu demokratsku kontrolu i nadzor, što je i Evropska unija prepoznala i ugradila u svoja merila za merenje uspeha država na putu njihovog članstva u EU.⁸¹⁵ Prema oceni bivšeg

⁸¹⁰ Više o nastanku nezavisnih državnih institucija na Zapadnom Balkanu videti u: Arjan Dirmiši, *Koliko su efikasne nezavisne državne institucije u nadzoru bezbednosnog sektora Zapadnog Balkana: Komparativna analiza studija slučaja Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova UNSB 1244, Makedonije i Srbije* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013).

⁸¹¹ Dejan Milenković, Slobodan Koprivica, i Vladimir Todorčić, *Kontrola službi bezbednosti* (Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Centar za novu politiku, 2011), 40.

⁸¹² Prvo je formirana Republička radiodifuzna agencija 2002, pa Poverenik za informacije od javnog značaja, 2004, i Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti, 2008, zatim Zaštitnik građana, 2005, Nacionalna revizorska institucija, takođe 2005, Komisija za zaštitu konkurencije, iste godine, Agencija za borbu protiv korupcije, 2008, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2009, i druga. Ibid.

⁸¹³ Čupić, "Značaj nezavisnih državnih organa za institucionalni poredak: primer Švedske i Srbije", 103.

⁸¹⁴ Ibid., 105.

⁸¹⁵ Dirmiši, *Koliko su efikasne nezavisne državne institucije u nadzoru bezbednosnog sektora Zapadnog Balkana: Komparativna analiza studija slučaja Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova UNSB 1244, Makedonije i Srbije*, 3.

Poverenika Rodoljuba Šabića, „pojavljivanje i postojanje nezavisnih kontrolnih institucija u okviru struktura tranzicionih država jeste, umnogome, posledica zahteva ili sugestija institucija EU. Ali ne mislim da je Poverenik nekakav 'paravan' pred njima.“⁸¹⁶ Razlog formiranja takvih tela jeste nastojanje da se dođe do nepristrasne, jeftine, učinkovite i delotvorne alternative tradicionalnim nosiocima i mehanizmima – sudskim, zakonodavnim i internim – za kontrolu i nadzor.

Kada govorimo o sektoru bezbednosti i, posebno, o službama bezbednosti, nezavisni državni organi nemaju izričitu nadležnost za nadzor i kontrolu nad ovim akterima, već to čine tek onda kada u izvršenju svojih nadležnosti dođu do saznanja (putem pritužbe ili samostalno) da je potrebno izvršiti nadzor.⁸¹⁷ To, međutim, i nije tako retko kao što možemo isprva da pretpostavimo, jer su službe bezbednosti zakonom ovlašćene da suspenduju i ograniče ljudska prava na određeni period kada to razlozi nacionalne bezbednosti zahtevaju. Pored toga, one rade i u velikoj tajnosti. Međutim, ovo ne umanjuje delotvornost NDI u nadzoru i kontroli službi bezbednosti, jer NDI imaju snažna zakonska ovlašćenja (koja druga tela nemaju) koja im omogućavaju da vrše dubinsku kontrolu službi. Važna pretpostavka za vršenje takve kontrole jeste i pristup podacima svih nivoa tajnosti.

Borba za pristup tajnim podacima

Nezavisne državne institucije ne bi mogle da vrše učinkovitu kontrolu službi bezbednosti da nemaju mogućnost pristupa podacima najvećeg stepena tajnosti. U Srbiji one, međutim, to pravo nisu odmah imale. Najpre, oblast zaštite tajnih podataka sve do 2009. godine nije bila sveobuhvatno, sistemski i na savremen način pravno uređena. Pravne norme koje su uređivale tu oblast nasleđene su iz prethodnih država i prema oceni Rodoljuba Šabića predstavljale su „ozbiljan kaos, konglomerat više stotine propisa, mahom podzakonskih. To je šuma u kojoj dominira provizorijum, bez čvrstog oslonca. S jedne strane, imate problem da svako po svom nahođenju može nešto da proglasi za tajnu, a da se iza toga krije lična nesposobnost, zloupotrebe, čak i kriminal i korupcija.“⁸¹⁸ Međutim, ni kada je Vlada Srbije konačno odlučila da uredi tu oblast, njen Predlog zakona o tajnosti podataka sadržavao je ograničenja u pogledu prava pristupa tajnim podacima u posedu bezbednosnih aktera. Naime, Predlog zakona je izričito propisivao da se pristup podacima označenim najvećim stepenom tajnosti (državna tajna i strogo poverljivo)⁸¹⁹ može ograničiti Zaštitniku građana i Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja.

Pored toga što je ovaj predlog bio sporan sa stanovišta onemogućavanja da Zaštitnik građana i Poverenik obavljaju svoje nadležnosti u odnosu na bezbednosne aktere, problem je bio i formalne prirode, jer su niži organi (nad kojima Zaštitnik i Poverenik vrše nadzor i kontrolu) mogli da ograniče nadležnost viših organa (Zaštitnik i Poverenik). Dakle, radilo se o suspenziji ovlašćenja nadzornog organa od strane nadziranog. Pored toga, Predlogom zakona druge nezavisne državne institucije (npr. Državna revizorska institucija) nisu bile čak ni pomenute, na koji način im je praktično onemogućena kontrola bezbednosnih aktera.⁸²⁰

⁸¹⁶ Rodoljub Šabić, "Poverenik između čekića i nakovnja," intervjuisao PC Press, *PC Press*, 21. decembar 2018, <https://pcpress.rs/intervju-rodoljub-sabic-poverenik-između-čekića-i-nakovnja/> (pristupljeno 18. januar 2019.).

⁸¹⁷ Milenković, Koprivica i Todorčić, *Kontrola Službi Bezbednosti*, 40-41.

⁸¹⁸ Dragoslav Grujić, "Jelovnik bez tajni," *Vreme*, br. 974, 3. septembar 2009, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=884148> (pristupljeno 20. januara 2019.).

⁸¹⁹ Zakon o tajnosti podataka uveo je razlikovanje poverljivih podataka po njihovom stepenu tajnosti, a ne po vrsti organa koji ih označava (npr. službena, vojna i sl.). Tako su uvedene četiri vrste tajnih podataka: interno, poverljivo, strogo poverljivo i državna tajna. Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“, broj 104/09.

⁸²⁰ Više o spornim odredbama Predloga zakona o tajnosti podataka videti u: Milenković, Koprivica, i Todorčić, *Kontrola službi bezbednosti*, 55–58.

Zbog toga ovaj predlog zakona nije bio usaglašen sa standardima slobode pristupa informacijama, te je direktno ograničavao nadležnosti Zaštitnika građana i Poverenika, što su i stručnjaci Saveta Evrope (SE) i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) potvrdili. Zato su organizacije civilnog društva, zajedno sa Zaštitnikom građana, Poverenikom i Državnim revizorom, pokrenuli javnu raspravu o ovom predlogu zakona,⁸²¹ iako je to bila obaveza Ministarstva pravde.⁸²² Međutim i pored snažnog zalaganja stručne javnosti i međunarodnih eksperata, Predlog zakona koji je sadržavao ove restriktivne odredbe nije povučen iz skupštinske procedure usvajanja, već se našao na dnevnom redu Narodne skupštine. Tek je tada Skupština prihvatila deo amandmana koje je predložio Zaštitnik građana, čime su otklonjene najvažnije sporne odredbe.⁸²³

Usvojeni Zakon o tajnosti podataka omogućava da svi organi i njihovi rukovodioci koje bira Narodna skupština mogu da ostvare pristup podacima koji su označeni stepenom državna tajna i strogo poverljivo, kada je to neophodno za vršenje poslova iz delokruga njihove nadležnosti, ali da prethodno moraju da prođu bezbednosnu proveru utvrđenu ovim zakonom. Takođe je utvrđeno da se ti podaci na koje NDI imaju pravo pristupa uz prethodnu bezbednosnu proveru odnose na:

- 1) krivične istrage koje sprovode državni organi, do njihovog okončanja;
- 2) način primene posebnih mera i postupaka kojim se prikupljaju bezbednosni i obaveštajni podaci u konkretnom slučaju;
- 3) pripadnike MUP-a i službi bezbednosti s prikrivenim identitetom;
- 4) identitet sadašnjih i bivših saradnika službi bezbednosti, odnosno trećih lica.⁸²⁴

Dakle, nezavisnim državnim institucijama omogućeno je Zakonom o tajnosti podataka da ostvare uvid u najosetljivije podatke MUP-a i službi bezbednosti, ukoliko je to neophodno za obavljanje njihovih nadležnosti, uz prethodnu bezbednosnu proveru. Ovako jaka ovlašćenja nema nijedno drugo telo nadzora i kontrole u Srbiji (npr. Odbor za kontrolu službi bezbednosti, Generalni inspektor VBA i VOA). Zato je ovo bila jedna veoma važna pobeda nezavisnih državnih institucija i organizacija civilnog društva koja je stvorila veoma bitne pretpostavke da NDI mogu učinkovito da nadziru rad službi bezbednosti. Kako su ove institucije inokosni državni organi, te samo čelne ljude i njihove zamenike bira parlament, vremenom je preovladalo tumačenje da samo oni imaju pravo pristupa podacima označenim kao državna tajna.⁸²⁵ Shodno tome, njihovi stručni saradnici zaposleni u ovim institucijama imaju pravo pristupa samo podacima označenim stepenom tajnosti strogo poverljivo. Praktične posledice tomu jesu da su čelni ljudi ovih institucija lično morali da vrše kontrolu nad bezbednosnim institucijama, koja je zahtevala pristup podacima označenim kao državna tajna.

Nisu sve NDI bile podjednako aktivne u vršenju kontrole nad službama bezbednosti. Najviše aktivnosti i najznačajnije rezultate ostvarili su Zaštitnik građana, Poverenik i Državna revizorska institucija. Zato ćemo na sledećim stranama prikazati nastanak i razvoj ovih institucija, te ćemo analizirati učinak njihovih kontrola nad službama bezbednosti.

⁸²¹ Stručnu raspravu su organizovali Građanske inicijative i Centar za civilno-vojne odnose. Izveštaj sa stručne rasprave dostupan je u: Bjeloš, "Stručna rasprava o Predlogu zakona o tajnosti podataka".

⁸²² Obaveza sprovođenja javne rasprave postoji onda kada se propisom koji se usvaja bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Zakona o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 – dr. zakon, član 77. stav 3.

⁸²³ Više o postupku izrade nacrtu i predloga Zakona o tajnosti podataka, kao i o njegovom usvajanju, videti u: Dejan Milenković, "Kontroverze povodom Zakona o tajnosti podataka," *Pravo&Društvo* br. 1/2010 (2010): 26-34, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1080/03064228408533754>.

⁸²⁴ Videti: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“, broj 104/09, član 37–38.

⁸²⁵ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 2, vođen 12. oktobra 2019. godine.

2.5.1.1. Zaštitnik građana

Institucija Zaštitnik građana uvedena je u politički i pravni sistem Srbije 2005. godine, Zakonom o Zaštitniku građana,⁸²⁶ koji je propisivao da Narodna skupština treba da izabere Zaštitnika građana u roku od šest meseci. Međutim, Narodna skupština je to učinila tek nakon usvajanja novog Ustava Srbije (2006) i novih parlamentarnih izbora, 2007. godine. Na osnovu Ustava iz 2006. godine Zaštitnik građana postao je ustavna kategorija, a propisano je sledeće: njegova glavna nadležnost (da kontroliše rad državne uprave), zatim da ga bira Narodna skupština kojoj i odgovara za svoj rad, te garantije nezavisnosti i imuniteta, ali i ograničenja u njegovom radu.⁸²⁷

Zakon je propisao da Zaštitnika građana bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog skupštinskog odbora nadležnog za ustavna pitanja. Odbor utvrđuje predlog za izbor Zaštitnika građana većinom glasova od ukupnog broja svojih članova. Mandat Zaštitniku građana traje pet godina i ista osoba može biti još jednom uzastopno birana na ovu funkciju. Od važnijih uslova koje kandidat za izbor Zaštitnika građana mora da ispuni jesu da ima 10 godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika, te da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete, kao i da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Kako bi se izbegla hiperinflacija ombudsmana za različite uže oblasti zaštite ljudskih prava, predviđeno je da Zaštitnik građana ima četiri svoja zamenika, koje takođe bira Skupština, ali na predlog Zaštitnika građana. Na taj način je izbegnuto da Skupština nameće najbliže saradnike Zaštitniku građana, već ih praktično on sam bira, čime se omogućava da ova institucija funkcioniše skladno kao tim.⁸²⁸ Narodna skupština je izabrala Sašu Jankovića za zaštitnika građana u junu 2007, a reizabran je u avgustu 2012. godine.⁸²⁹

Zakon o Zaštitniku građana propisuje da je Zaštitnik nadležan da kontroliše zakonitost, ali, još važnije, i pravilnost rada državnih organa uprave, što znači da, pored nadzora formalnog poštovanja zakona, ova institucija nadzire etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost i delotvornost organa uprave. Ovo je veoma bitna nadležnost, jer omogućava Zaštitniku da proverava ne samo da li su državni organi u svom radu ispoštovali formu već i samu suštinu obavljanja poslova državne uprave.⁸³⁰ Međutim, važno ograničenje nadležnosti Zaštitnika jeste to da ne može da kontroliše Narodnu skupštinu, predsednika Republike, Vladu, Ustavni sud, sudove i javna tužilaštava.⁸³¹

U obavljanju svojih nadležnosti, Zaštitnik građana ima jaka ovlašćenja na raspolaganju. Najpre, može da pokrene istrage ne samo na osnovu pritužbe građana već i na osnovu sopstvene inicijative.⁸³² Prilikom istraga, Zaštitnik ima pravo nenajavljenog i nesmetanog pristupa svim službenim prostorijama u cilju pribavljanja dokumenata i podataka (uključujući i tajnih) od značaja za postupak koji vodi. On pritom ima pravo i da obavi razgovore sa svim

⁸²⁶ Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07.

⁸²⁷ Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 138.

⁸²⁸ Milenković, Koprivica i Todorić, *Kontrola Službi Bezbednosti*, 43.

⁸²⁹ "Saša Janković ponovo izabran za ombudsmana," *RTS*, 4. avgust 2012,

<https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1151416/sasa-jankovic-ponovo-izabran-za-ombudsmana-.html> (pristupljeno 22. jun 2019.).

⁸³⁰ Na primer, prilikom kontrole primene posebnih mera (prisluskiavanje), Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše da li su službe bezbednosti ispoštovale proceduru za odobrenje primene tih mera, odnosno da li postoji predlog direktora službe za primenu mera, kao i odobrenje suda za njihovu primenu, ali i da li su u predlogu primene posebnih mera ispoštovani principi srazmernosti i nužnosti. Drugim rečima, da li je zaista bilo neophodno primeniti posebne mere prema nekoj osobi.

⁸³¹ Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07, član 17. stav 3.

⁸³² *Ibid.*, član 24. stav 1.

zaposlenima.⁸³³ Na osnovu realizovane istrage, Zaštitnik građana sačinjava izveštaj, u kom su sadržane preporuke za unapređenje utvrđenih manjkavosti.⁸³⁴ Drugo, Zaštitnik je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera i da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog, ukoliko utvrdi da su odgovorni za povredu prava ili su odbili da sarađuju sa Zaštitnikom prilikom istrage. U slučaju kada utvrdi da u radnjama funkcionera ili zaposlenog ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.⁸³⁵

Treće, Zaštitnik građana je ovlašćen da predlaže zakone i izmene zakona iz njegove nadležnosti. Pored toga, on ima i pravo pokretanja postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti pravnih akata pred Ustavnim sudom.⁸³⁶ Konačno, važan instrument Zaštitnika u vršenju nadzora i kontrole jeste objavljivanje izveštaja o realizovanim kontrolama, zahvaljujući kojima je postupak kontrole javno dostupan, te i na taj način doprinosi transparentnosti i odgovornosti kontrolisanih institucija. Zaštitnik, takođe, podnosi i godišnji zbirni izveštaj Skupštini u kome izveštava o rezultatima svog rada, te o uočenim nezakonitostima i nepravilnostima u radu državnih institucija.⁸³⁷ Skupština je dužna da razmatra izveštaje, najpre na zasedanju svojih odbora, a potom i u plenumu.

2.5.1.2. Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Institucija Poverenika je nastala usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,⁸³⁸ 2004. godine. Samo pravo na obaveštenost građana garantovano je Ustavom Srbije iz 2006. godine,⁸³⁹ čime je transparentnost rada državnih institucija podignuta na viši nivo. Suština ovog zakona je da građani imaju pravo da traže bilo koju informaciju u posedu državnih institucija bez potrebe da dokazuju da imaju opravdan interes za traženom informacijom, jer se po Zakonu to pretpostavlja. Shodno tome, organ vlasti ne sme da zahteva od tražioca navođenje razloga za podnošenje zahteva. Tek u jako izuzetnim okolnostima (zaštita privatnosti, nacionalne bezbednosti) pravo pristupa informacijama može biti uskraćeno.⁸⁴⁰ Štaviše, ukoliko neki dokument nosi neku oznaku tajnosti, a informacija koja je u njemu sadržana nije tajne prirode, državni organ je dužan da dostavi taj podatak uz, naravno, obezbeđenje tajnosti ostalih podataka. Shodno tome, reč je o Zakonu koji na jedan (i za današnje uslove) savremen način reguliše pravo pristupa informacijama. Prema rečima prvog Poverenika, Rodoljuba Šabića, Zakon je, zapravo, „ustupak političkoj konstelaciji, činjenicom da smo se mi u tom trenutku tek vraćali na svetsku političku scenu iz izolacije, da smo tih godina postali ponovo član Saveta Evrope... Nisam siguran da su ministri pažljivo čitali taj Zakon u to vreme, jer da su ga čitali, ne bi ga usvojili.“⁸⁴¹

⁸³³ Ibid., član 21.

⁸³⁴ Ibid., član 21.

⁸³⁵ Ibid., član 20.

⁸³⁶ Ibid., član 19.

⁸³⁷ Više o Zaštitniku građana i kontroli rada službi bezbednosti videti u: Glušac, "National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services".

⁸³⁸ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04.

⁸³⁹ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/06, član 51.

⁸⁴⁰ Milenković, Koprivica i Todorić, *Kontrola službi bezbednosti*, 50.

⁸⁴¹ *Istinomer*, "Vladavina SNS-a najgori period za rad poverenika, " 5. decembar 2018, video, 23:32, <https://www.youtube.com/watch?v=kLzWqASBNiY>.

Prema oceni Dejana Milenkovića, profesora javne uprave na FPN-u, glavna nadležnost Poverenika kada je reč o ovom pravu jeste donošenje rešenja (kao formalnog, pravno obavezujućeg, konačnog i izvršnog upravnog akta) u postupku po žalbi. Postupak po žalbi je oblik instancione kontrole hijerarhijski višeg organa nad nižim, koji se ostvaruje povodom žalbe.⁸⁴² Žalbu Povereniku mogu uputiti tražioci informacija (građani, mediji, instituti i sl.) kojima je državni organ odbio rešenjem da ustupi tražene informacije, ili im pak nije uopšte odgovorio na njihov zahtev (tzv. ćutanje uprave). Rešenja koja Poverenik donese jesu izvršna, odnosno ne postoji mogućnost žalbi na njih, ali izvršenje Poverenikovih rešenja povereno je Vladi RS.⁸⁴³ Takođe, izmenama zakona,⁸⁴⁴ ovaj organ dobio je i izvršna ovlašćenja, odnosno ovlašćenje da novčanim kaznama kažnjava državne organe za nepostupanje. Međutim, Zakon je propisao da Poverenik nije ovlašćen da nalaže rešenja o dostavljanju informacija Narodnoj skupštini, Vladi, republičkom javnom tužiocu i Vrhovnom kasacionom sudu. Tražioci informacija u ovom slučaju mogu tužbom da pokrenu upravni spor.⁸⁴⁵

Druge bitne nadležnosti Poverenika jesu da nadzire da li držane institucije poštuju svoje zakonske obaveze, pre svega u pogledu proaktivnog objavljivanja podataka u svojim informatorima, te da li čuvaju informacije na način da se može ostvariti pravo na pristup informacijama, kao i to da li državni organi šalju godišnje izveštaje o aktivnostima koje su preduzeli u primeni prava. Poverenik je dužan da Skupštini podnese godišnji izveštaj o svom radu, kao i o radnjama koje su preduzeli vlasti u primeni ovog zakona.

Dostupnost informacija u posedu državnih institucija predstavlja jedno od fundamentalnih prava i najvažnijih pretpostavki za funkcionisanje savremenih demokratija. Bez kvalitetnih informacija, mediji, organizacije civilnog društva, istraživački centri, ali i građani ne mogu donositi ispravne ocene o funkcionisanju državnih organa i uspešnosti rada nosilaca državne vlasti. Koliko je ovo pravo važno za države i društva koja se transformišu iz autokratije u demokratiju govore i činjenica da su u Srbiji čak i državni organi, ali i opozicione partije, u velikoj meri koristili ovo pravo kako bi došli do informacija.⁸⁴⁶

Poslovi Poverenika su prošireni i na zaštitu podataka o ličnosti donošenjem zakona u toj oblasti,⁸⁴⁷ oktobra 2008. godine. Osim instancione kontrole, Poverenik ima pravo i da obavlja inspeksijsku kontrolu nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koju on vrši preko ovlašćenih lica. Poverenik inspekciju može da pokrene na osnovu saznanja do kojih je došao samostalno, putem žalbe ili od trećih lica.⁸⁴⁸ Prilikom inspekcije, on ima pravo pristupa i uvida u podatke i zbirke podataka; kompletnu dokumentaciju koja se odnosi na prikupljanje podataka; dokumenta; prostorije i opremu. Imaoci (baza i registara) ličnih podataka dužni su da omogućе nesmetano vršenje nadzora i stave na uvid i raspolaganje svu potrebnu dokumentaciju.⁸⁴⁹ Poverenik je ovlašćen i da pokrene prekršajni postupak ukoliko utvrdi povrede Zakona.⁸⁵⁰ Izveštaj koji podnosi Narodnoj skupštini, Poverenik dostavlja i predsedniku Republike, Vladi i Zaštitniku građana i na odgovarajući način stavlja na uvid javnosti.⁸⁵¹

Ovde je veoma važno pomenuti da su izmenama Zakona o elektronskim komunikacijama iz 2014 godine službe bezbednosti, kao i policija, obavezane da dostavljaju Povereniku godišnje

⁸⁴² Milenković, Koprivica i Todorić, *Kontrola službi bezbednosti*, 51.

⁸⁴³ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, član 28.

⁸⁴⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

⁸⁴⁵ Ibid., član 22. stav 2 i 3.

⁸⁴⁶ Rodoljub Šabić, "Poverenik između čekića i nakovnja".

⁸⁴⁷ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – odluka US i 107/12.

⁸⁴⁸ Ibid., član 54.

⁸⁴⁹ Ibid., član 55.

⁸⁵⁰ Ibid., član 56.

⁸⁵¹ Ibid., član 44. stav 3.

izveštaje o broju zahteva za pristup zadržanim podacima,⁸⁵² koje su uputili telefonskim operaterima i internet provajderima. Ovo rešenje omogućava Povereniku da ima delimičan uvid u obim primene ovih mera bez vršenja kontrole nad bezbednosnim akterima.⁸⁵³

Izbor i uslovi za izbor Poverenika uređeni su Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i oni su slični kao i kod Zaštitnika: bira ga Narodna skupština, većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog skupštinskog odbora nadležnog za informisanje; mora biti pravnik s najmanje deset godina radnog iskustva i priznatim ugledom i stručnošću u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava. Ista osoba može biti dva buta izabrana na mesto poverenika. Međutim, za razliku od Zaštitnika, Povereniku mandat traje duže, sedam godina.⁸⁵⁴

2.5.1.3. Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija osnovana je 2005. godine Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji⁸⁵⁵, a Ustav iz 2006. je definiše kao najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji.⁸⁵⁶ Za razliku od dve pomenute NDI, DRI je samostalna, ali nije u potpunosti i nezavisna institucije, jer Ustav propisuje da ona podleže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara.⁸⁵⁷ Zakon nalaže i da je dužna da na zahtev Skupštine dostavi izveštaje s informacijama i podacima koji su od nje zatraženi.⁸⁵⁸ Državna revizorska institucija može da vrši tri vrste revizije javnih finansija: reviziju finansijskih izveštaja, reviziju pravilnosti poslovanja i reviziju svrsishodnosti poslovanja.⁸⁵⁹ Prve dve revizije u suštini predstavljaju kontrolu zakonitosti i ispunjenosti formalnih procedura prilikom izvršenja budžeta. Treća vrsta revizije je najznačajnija, ali i najteža, jer se odnosi na kontrolu i procenu da li su budžetska sredstva utrošena na efikasan i učinkovit način, odnosno da li su budžetski korisnici postigli svoje ciljeve trošeci što manje sredstava.⁸⁶⁰

Slično kao i kod opisanih NDI, Zakon o DRI garantuje slobodan pristup državnih revizora dokumentima i podacima neophodnim za planiranje i izvršenje revizije. Institucije koje su predmet revizije dužne su da predaju kopiju baze podataka, kao i da omogućе revizorima uvid u poverljive podatke⁸⁶¹ što je veoma važno sa stanovišta vršenja kontrole nad akterima sektora bezbednosti. Pored toga, revizori mogu i pre početka revizije tražiti obaveštenja,

⁸⁵² Zadržani podaci su svi podaci o komunikaciji koji ne otkrivaju sadržaj komunikacije. Uvidom u njih saznaju se vrsta komunikacije, mesto, vreme i dužina komuniciranja, kao i s kim se i koliko često komuniciralo. Iako oni ne otkrivaju sadržaj komuniciranja, uvidom u njih moguće je dosta toga saznati o ličnom životu pojedinaca, te treba da podležu istom stepenu zaštite kao i uvid u sadržaj komuniciranja. Jelena Pejić, *Ko nas prisluškuje?* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014), 5-6.

⁸⁵³ Poverenik ima delimičan uvid u obim primene mera pristupa zadržanim elektronskim podacima, jer službe bezbednosti i policija pristupaju ovim podacima i direktno u realnom vremenu, bez upućivanja zahteva za pristup. Više o tome videti u: Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 12–19.

⁸⁵⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10, član. 30.

⁸⁵⁵ Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

⁸⁵⁶ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 96.

⁸⁵⁷ Ibid.

⁸⁵⁸ Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10, član 46.

⁸⁵⁹ Centar za evropske politike, *Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji: Implementacija preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije* (Beograd: Državna revizorska institucija i USAID, 2012), 6-7, https://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/sr_analiza_implementacije_preporuka_i_mera_dri.pdf (preuzeto 29. juna 2019).

⁸⁶⁰ Više o svrsishodnosti trošenja budžetskih sredstava videti u: Predrag Petrović, ured., *Priručnik za građansku procenu svrsishodnosti utroška sredstava u sektoru bezbednosti* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016); Vladimir Erceg, *Svrsishodnost javnih nabavki – značaj i definisanje* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015).

⁸⁶¹ Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010, član 36.

dokumentaciju i podatke u cilju pripreme kontrole.⁸⁶² Ukoliko je u postupku revizije utvrđena nepravilnosti i/ili nezakonitosti, revizori su dužni da podnesu zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno krivičnu prijavu. Takođe, DRI je dužna da obavesti javnog pravobranioca o slučajevima u kojima je postupkom revizije utvrđeno da je naneta šteta javnoj imovini.⁸⁶³

2.5.2. Prepreke u radu NDI

Da bismo u potpunosti razumeli u kojoj su meri značajni analizirani rezultati u nadzoru službi bezbednosti, a koje su nezavisne državne institucije ostvarile, veoma je važno da ukratko prikažemo s kakvim problemima u radu su se one susretale. Političke vlasti u Srbiji usvojile su zakone koji su NDI dali dobre nadležnosti, ovlašćenja i instrumente za vršenje nadzora i kontrole nad državnom upravom, ali Vlada nije NDI obezbedila najosnovnije uslove za rad, iako je to bila njena obaveza. Tako su se NDI od samog svog nastanka suočavale s neadekvatnim materijalnim, finansijskim i ljudskim resursima za rad. Ti problemi su prvobitno bili na nivou nedostataka fizičkog prostora (kancelarija) i najosnovnijih sredstava za rad. Ilustracije radi, Rodoljub Šabić, kada je postao poverenik, morao je svojim privatnim novcem da kupuje pečat institucije na čijem čelu se nalazio.⁸⁶⁴ Institucija Zaštitnika građana dugo je imala prostorije na nekoliko lokacija, a Zaštitnik je tek usvom izveštaju za 2010. godinu konstatovao da je ova institucija prvi put dobila uslove za rad i ostvarila približan kapacitet institucije predviđen u momentu osnivanja ovog organa.⁸⁶⁵ S problemom prostorija na više lokacija suočavala se i DRI, jer je imala kancelarije na četiri lokacije, što joj je otežavalo svakodnevnu komunikaciju i povećavalo troškove rada. Problem prostora se odražavao i na ljudske resurse, pa je, na primer, Poverenik do 2009. godine imao tek šest zaposlenih usled nedostatka prostora.⁸⁶⁶

Iako se situacija s prostorijama i ostalim materijalnim uslovima polako poboljšavala, ostao je ipak problem nedovoljne popune ljudstva i adekvatne naknade za njihov rad. Tako su sve NDI imale manje zaposlenih u odnosu na sistematizaciju radnih mesta. Problem je vremenom postajao sve značajniji, jer je sve veći broj građana počeo da se obraća ovim institucijama, a one su na ovu povećanu potražnju morale da odgovore manjkom ljudstva. Preveliki obim posla visokostručnog osoblja uz nedovoljnu nadoknadu za rad predstavljao je veliki izazov za rad ove institucije. Ovaj problem je bio posebno izražen kod DRI, jer kako je to utvrđeno u istraživanju BCBP-a „revizori na tržištu zarađuju više nego što država može da ih plati“.⁸⁶⁷

Osim što je odugovlačila u pružanju adekvatnih uslova za rad, Vlada i ostali organi vlasti nisu ni obezbeđivali izvršenje preporuka, rešenja i zaključaka NDI. Najdrastičniji primer je Poverenik, jer je Vlada Srbije svega nekoliko puta obezbedila prinudno izvršenje njegovih rešenja.⁸⁶⁸ Na taj problem je ukazivao i tadašnji poverenik Rodoljub Šabić: „Obaveza Vlade da

⁸⁶² Ibid., član 37.

⁸⁶³ Ibid., član 41.

⁸⁶⁴ Rodoljub Šabić, "Poverenik između čekića i nakovnja".

⁸⁶⁵ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2010. godinu, 15. mart 2011, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5560/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20za%202010%20godinu.pdf> (pristupljeno 12. novembra 2018), 6.

⁸⁶⁶ Boban Stojanović, "Uloga kontrolnih institucija u političkom sistemu Republike Srbije," u *Evropa 2020-Izazovi koji očekuju Srbiju*, ured. Aleksandar Ćorluka (Beograd: CRMS, 2011), 5.

⁸⁶⁷ Marko Milošević, *Nezavisni državni organi i borba protiv korupcije* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012), 6.

⁸⁶⁸ Po slovu zakona, rešenja koje Poverenik donosi su izvršna, ali ipak u krajnjoj instanci, ukoliko organ ne postupi po rešenju, izvršilac je Vlada RS, što se pokazalo kao velikim ograničenjem za uspešniji rad ove institucije.

u slučaju potrebe prinudom obezbedi izvršenje rešenja Poverenika ne funkcioniše uopšte.“⁸⁶⁹ Utvrđeno je i da su preporuke DRI neretko ignorisane. Pored toga, samo u jednom kraćem vremenskom periodu izveštaji NDI bili su razmatrani u Narodnoj skupštini i njenim odborima.⁸⁷⁰ Ovo je i Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima o napretku Srbije jasno naglašavala: „Ministri ne poštuju uvek mišljenja i preporuke nezavisnih regulatornih tela, uključujući Državnu revizorsku instituciju, pa ih čak u nekim slučajevima i otvoreno osporavaju.“⁸⁷¹ I izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije za naredne godine sadržavali su slične zaključke.⁸⁷² Veoma je značajan i ilustrativan slučaj Zaštitnika građana, koji je iz godine u godinu u svom godišnjem izveštaju u delu koji se odnosi na resor bezbednosti ponavljao da je neophodno da ometanje istrage nezavisnih kontrolnih državnih organa bude prepoznato kao kriminalni čin.⁸⁷³ Drugim rečima, Zaštitnik je ukazivao na potrebu da bilo koji vid uznemiravanja podnosilaca pritužbi ili svedoka u istragama kontrolnih organa treba da bude prepoznat kao krivično delo.

Konačno, političke uslove u kojima su ove institucije radile i uspevale da postignu zavidne rezultate dobro ilustruju još dva slučaja. Prvi je pokušaj vlasti da odredbama Zakona o tajnosti podataka NDI onemogući uvid u tajne podatke i na taj način spreči učinkovitu kontrolu nad bezbednosnim institucijama.⁸⁷⁴ Drugi slučaj je promena Poslovnika o radu Narodne skupštine, kojima je uvedeno da Skupština ne samo razmatra već i prihvata, zahteva dopunu ili odbija izveštaj nezavisnih državnih institucija, odnosno odlučuje o izveštaju, čime se nastojalo da se izvrši pritisak na NDI. Saša Janković, tadašnji zaštitnik građana je ocenio da su „pojedine odredbe napisane tako da, uz malo dobre, ili loše volje, mogu poslužiti za zauzdavanje nezavisnih tela, ili za uticaj na njihov rad i relativizovanje njihovih ocena o stvarima koje su isključivo u njihovoj nadležnosti.“⁸⁷⁵ Predlagač manjkavog Zakona o tajnosti podataka,⁸⁷⁶ kao i novog Poslovnika Narodne skupštine,⁸⁷⁷ bila je Demokratska stranka. Oba pokušaja političkih vlasti nisu uspela, usled snažnog protivljenja NDI, udruženja građana i medija, kao i institucija EU.

Zaštitnik građana i Poverenik su u ovom periodu bili i meta javnih političkih napada tada vladajućeg DS-a. Naime, Nada Kolundžija, tadašnja šefica poslaničke grupe skupštinske većine, optužila je zaštitnika građana Sašu Jankovića i poverenika Rodoljuba Šabića da „vode oštru kampanju protiv Skupštine, zato što vladajuća koalicija nije spremna da prihvati Jankovićevu

⁸⁶⁹ Rodoljub Šabić, "Poverenik između čekića i nakovnja".

⁸⁷⁰ Jelena Radoman, "Kontrolna i nadzorna uloga nezavisnih državnih institucija u sektoru bezbednosti Republike Srbije" u *Godišnjak Reforme Sektora Bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012).

⁸⁷¹ Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, SEC (2012) 333, Evropska komisija, 10. decembar 2012, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf (pristupljeno 10. decembra 2018.).

⁸⁷² Svi izveštaji o napretku Srbije dostupni su na internet stranici Ministarstva za evropske integracije, Vlade Republike Srbije: <http://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek> (pristupljeno: 11. decembra 2018.).

⁸⁷³ Preporuka se nalazi u redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnika građana za 2012, 2013, 2014. i 2015. godinu.

⁸⁷⁴ Detaljnije o ovom slučaju smo govorili u delu rada "Borba za pristup tajnim podacima". Videti još i u: Milenković, „Kontroverze povodom Zakona o tajnosti podataka“, 33-35.

⁸⁷⁵ Mirjana Čekerevac, "Vlast disciplinuje kontrolore vlasti," *Politika*, 04. avgust 2010, <http://www.politika.rs/sr/clanak/144779/Vlast-disciplinuje-kontrolore-vlasti> (pristupljeno 12. februara 2019.).

⁸⁷⁶ Predsednik Radne grupe za izradu Nacrta zakona o tajnosti podataka bio je Vladimir Cvijan, sekretar Pravnog saveta, a kasnije generalni sekretar predsednika Srbije Borisa Tadića. Napustio je ovu dužnost 2010. godine i priključio se SNS-u, iz kog se iščlanjuje 2014. godine, kada osniva Republikansku partiju. "Vladimir Cvijan," *Istinomer*, <https://www.istinomer.rs/akter/vladimir-cvijan/> (pristupljeno 12. februara 2019.).

⁸⁷⁷ Predsednik Radne grupe za izradu novog poslovnika bio je Boško Ristić, član Glavnog odbora DS-a i član Predsedništva DS-a. "Ko je ko: Boško Ristić," *Južne vesti*, 24. decembar 2015, <https://www.juznevesti.com/ko-je-ko/Bosko-Ristic.sr.html> (pristupljeno 21. januar 2019.).

inicijativu da bezbednosne službe traže odobrenje suda za praćenje ko sa kim, koliko i kada komunicira“, da su zlonamerni i da zato treba da budu smenjeni.⁸⁷⁸

Loš odnos tadašnjih političkih vlasti, pre svega Vlade Srbije, koju je predvodio DS, prema nezavisnim državnim institucijama pokazaće se ključnim za relativno lako urušavanje ovih institucija kasnije, kada je vlast od DS-a preuzeo SNS. Razumno je pretpostaviti da bi se, da je Vlada od samog početka obezbedila uslove za rad nezavisnim državnim institucijama i da nije opstruisala njihov rad, one mnogo brže konsolidovale, te bi ranije krenule u nadzor i kontrolu sektora bezbednosti. Podrška Vlade ovim institucijama prilikom obavljanja njihovih poslova omogućila bi im da budu i snažniji zamajac promena u sektoru bezbednosti. Bezbednosni akteri ne bi mogli da računaju na podršku vlasti u odugovlačenju i izvrđavanju preporuka koje su predlagale NDI. To bi omogućilo i nastanak (bezbednosne) kulture svojstven demokratskim porecima. Konačno, konsolidovane (demokratske) institucije predstavljale bi i značajnu prepreku autoritarnim skretanjima ubuduće.

Dalje u tekstu ćemo prikazati i analizirati rezultate rada nezavisnih državnih institucija u nadzoru i kontroli nad službama bezbednosti u Srbiji, čime ćemo pojasniti zašto je praksa rada ovih institucija postala uzor ne samo za države na Balkanu već i u mnogim državama EU.

2.5.3. Glavni uspesi u radu NDI

Zaštitnik građana je nezavisna državna institucija koja je u odnosu na druge NDI uspela da za relativno kratko vreme postojanja ostvari najznačajnije rezultate u kontroli i nadzoru službi bezbednosti, i to uprkos brojnim preprekama i opstrukcijama koje joj je izvršna vlast u kontinuitetu nametala.⁸⁷⁹ Dok je na njenom čelu bio Saša Janković (2007–2017), od samog svog početka imala je brojne aktivnosti vezane za nadzor i kontrolu službi bezbednosti.⁸⁸⁰ Tom prilikom, Zaštitnik je koristio sve svoje Zakonom propisane nadležnosti, ovlašćenja i instrumente za nadzor i kontrolu. Početne aktivnosti Zaštitnika bile su usmerene na unapređenje normativnog okvira službi bezbednosti. Tako je prva aktivnost koju je imao nakon izbora na dužnost bila podnošenje dva amandmana na Predlog zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. Prvi se odnosio na to da zakon treba da propiše da su službe bezbednosti pod „demokratskom civilnom kontrolom“ i ovaj amandman je Skupština usvojila. U drugom amandmanu je predlagao da se utvrdi obaveza otvaranja tajnih dosijea u posedu službi bezbednosti, uključujući i onih koje su prestale da postoje,⁸⁸¹ kako bi se (konačno) stvorile pretpostavke za rehabilitaciju, restituciju i kompenzaciju žrtava nasilja službi

⁸⁷⁸ Marija Maleš, "Kolundžiji za sve krivi Šabić i Janković," *Blic*, 18. jun 2010, <https://www.blic.rs/vesti/politika/kolundziji-za-sve-krivi-sabic-i-jankovic/2mf71c4> (pristupljeno 21. januar 2019.); "Sreća u stenogram," *Istinomer*, 19. jun 2010, <https://www.istinomer.rs/izjava/sreca-u-stenogram/> (pristupljeno 21. januar 2019.).

⁸⁷⁹ Videti: Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, SEC(2010) 1330, Evropska komisija, 9. novembar 2010, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf (pristupljeno 20. januara 2019.).

⁸⁸⁰ Interesovanje Saše Jankovića za bolje uređenje službi bezbednosti datira mnogo ranije. Dok je radio u Misiji OEBS-a u Srbiji, Janković je sačinio elaborat o tome kako demokratizovati BIA, te je davao stručno mišljenje na dva nacrtu o otvaranju tajnih dosijea. Bio je i koordinator radne grupe koja je izradila integralni tekst Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti. Zahtev da se Zakon o BIA uskladi sa Ustavom Janković je uputio još 2010, ali u drugom svojstvu, ne kao zaštitnik građana, te je ukazivao sam na nesaglasnost sa Ustavom još 2006. godine. Saša Janković, "Pucanje režimskog kruga laži i obmana".

⁸⁸¹ Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti ukinute su dve službe u okviru Ministarstva spoljnih poslova: Služba za istraživanje i dokumentaciju i Služba bezbednosti. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2007 i 72/2012, član 4.

bezbednosti. Ovaj amandman je Narodna skupština odbila.⁸⁸² Zaštitnik građana je nastojao i da unapredi normativno uređenje tajnosti podataka, pa je podneo dva amandmana na Predlog zakona o tajnosti podataka 2009. godine, od kojih je Skupština usvojila jedan, ali važan amandman, jer je njime omogućeno da sve NDI imaju pravo pristupa svim tajnim podacima uz prethodnu bezbednosnu proveru.⁸⁸³ Time su stvorene normativne pretpostavke da NDI mogu da kontrolišu rad službi bezbednosti.

Već sledeće godine, Zaštitnik je sproveo prvu kontrolu rada Bezbednosno-informativne agencije, koja je ujedno predstavljala i prvu kontrolu službi bezbednosti koju je neko spoljno telo za nadzor realizovalo u Srbiji. Predmet kontrole bile su zakonitost i pravilnost (nužnost i srazmernost) primene posebnih mera i postupaka (presretanje komunikacija) od strane BIA. Posebna pažnja je bila posvećena Ustavnoj i zakonskoj utemeljenosti, potpunosti, dokumentovanosti i uopšte pravilnosti procedura koje BIA primenjuje u radu. Tom prilikom, Zaštitnik je ostvario pristup u Centralni registar i dokumentaciju koju BIA čuva o slučajevima u kojima je primenila neku od posebnih mera, te je obavio razgovore sa zaposlenima u BIA. Odabir slučajeva, odnosno predmeta presretanja komunikacija, odabran je metodom slučajnog izbora. Nakon obavljene kontrole, Zaštitnik je sačinio izveštaj u kome su detaljno opisani tok i način kontrole, glavni nalazi i preporuke za otklanjanje manjkavosti u primeni posebnih mera.⁸⁸⁴

Važnost ove preventivne kontrole je višestruka. Zaštitnik je pokazao da spoljna tela za nadzor mogu da vrše kontrolu službi bezbednosti, i to na odgovoran način, bez kršenja principa tajnosti u radu službi bezbednosti. Izveštaj koji je potom Zaštitnik objavio važan je ne samo zbog nalaza i preporuka već i zato što su u njemu detaljno opisani tok postupka i način kontrole BIA, što ga čini svojevrsnim priručnikom za nadzor nad službama bezbednosti. Zato su Zaštitnik građana i njegov tim postali svojevrsan resurs centar za druga nadzorna tela, pa je tako ova institucija svoja znanja i iskustva prenosila i na Odbor za kontrolu službi bezbednosti.⁸⁸⁵ Luka Glušac, bivši zaposleni u ovoj instituciji, u iznosi ocenu da „ova poseta do danas predstavlja najsveobuhvatniju terensku kontrolu BIA koju je sproveo neko telo spoljnog nadzora i kontrole.“⁸⁸⁶

Kontrola je tada bila važna i za BIA, jer Agencija nije opstruisala rad Zaštitnika tokom kontrole. Zaštitnik građana Saša Janković o tome kaže: „Sve ono što smo tražili, a tražili smo samo ono što je potrebno da bi bila ostvarena svrha posete, to nam je i omogućeno da vidimo. I to na način koji nikako nije ostavio mogućnost bilo kakve manipulacije s tim podacima.“⁸⁸⁷ Ovakav odnos BIA prema kontroli svakako je doprineo i da se slika javnosti o Agenciji menja nabolje, te da je građani sve manje vide kao tajnu policiju, odnosno Udbu.

⁸⁸² Više o tome videti u: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu, 15. mart 2008, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5563/Redovan%20godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202007.%20godinu.pdf> (pristupljeno 11. novembra 2019.).

⁸⁸³ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu, 15. mart 2010, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5561/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20za%202009.pdf> (pristupljeno 11. novembra 2019.).

⁸⁸⁴ Izveštaj o preventivnoj kontrolnoj poseti Zaštitnika građana Bezbednosno-informativnoj agenciji sa preporukama i mišljenjima, br. 44-26/10, 16. februar 2010, https://www.ombudsman.rs/attachments/791_761_izvestaj%20finalprint.doc (pristupljeno 11. novembra 2019.).

⁸⁸⁵ Želja za saradnjom Odbora za kontrolu službi bezbednosti i Zaštitnika bila je veoma izražena na početku rada novog sastava Odbora, 2012. godine, o čemu je i Zaštitnik izvestio kao primer dobre prakse: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu, 15. mart 2013, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5558/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu.pdf> (pristupljeno 11. novembra 2019.).

⁸⁸⁶ Glušac, "National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services", 70.

⁸⁸⁷ Ljudmila Cvetković, "Ombudsman u kontroli obaveštajaca," *Radio Slobodna Evropa*, 5. februar 2010, https://www.slobodnaevropa.org/a/ombudsman_bia/1949529.html (pristupljeno 11. novembra 2019.).

Druga važna kontrola primene posebnih mera BIA od strane Zaštitnika građana bila je realizovana 2014. godine. Neposredni povod za nju bilo je to što je tadašnji prvi potpredsednik Vlade zadužen za odbranu, bezbednost, borbu protiv organizovanog kriminala i korupciju, Aleksandar Vučić, na konferenciji za novinare obelodanio sve metode i postupke koje su BIA i policija koristile u hapšenju Darka Šarića.⁸⁸⁸ Tom prilikom je rekao da je korišćen i tajni pretres, koji kao posebna mera nije zakonom propisana. Činjenica da je tajni pretres jedna od najinvanzivnijih tajnih posebnih mera koje služba bezbednosti primenjuje, a nije uređena zakonom, već tajnim aktom koji donosi direktor Agencije, bila je više nego dovoljan razlog da Zaštitnik pokrene kontrolu BIA. Zaštitnik je kontrolom utvrdio da BIA poštuje Ustavom zagaranovanu nepovredivost stana, te da nije vršila tajni pretres u prostoru koji je dom (kuća ili stan). Utvrđeno je, međutim, da BIA jeste koristila tajni pretres prostora koji je uređen ne zakonom (kao što je to trebalo), već podzakonskim aktima tajnog karaktera.

Kontrolom je utvrđeno još nekoliko važnih nezakornosti i nepravilnosti. Tako, uvidom u jedan predmet Zaštitnik je utvrdio da je ispoštovana zakonska procedura za primenu posebnih mera (postoji odobrenje suda), ali da nije bilo uopšte potrebe za primenom posebnih mera. Aktivnosti koje su navedene kao razlog za primenu posebnih mera Zaštitnik građana smatra svojstvenim demokratskom društvu i lišenim elemenata protivpravnosti.⁸⁸⁹ Pored toga, utvrđeno je da je Agencija kumulativno koristila više posebnih mera, iako za tim nije bilo potrebe, kršeći tako princip srazmernosti.⁸⁹⁰ Dalje, u okviru posete pisarnici BIA u kojoj se obrađuju poverljivi predmeti, Zaštitnik je uvideo da je „relativno jednostavnim manipulacijama“ moguće napraviti neku vrstu propusta u procesu rada.⁸⁹¹

Prilikom ove kontrole Zaštitnik je koristio isti pristup, kao i tokom kontrole 2010. godine, a na kraju je sačinio i izveštaj s preporukama za otklanjanje nepravilnosti. Doduše, u ovom izveštaju za razliku od prethodnog pojedini njegovi delovi su „zatamnjeni“, jer predstavljaju poverljive podatke. Na taj način je ispoštovan princip tajnosti rada službi bezbednosti, ali istovremeno javnost nije uskraćena bitnih informacija o sprovedenoj kontroli Agencije.

Kako je Zaštitnik građana vremenom (iz)gradio svoje kapacitete, te je iz godine u godinu ostvarivao zapažene rezultate, tako su i građani, ali i zaposleni u službama bezbednosti, počeli sve više da se obraćaju ovoj instituciji. Porast broja pojedinačnih pritužbi, ali i njihov značaj za ostvarenje ljudskih prava i konsolidaciju demokratije uticao je i na to da se od 2012. godine u godišnjem izveštaju službe bezbednosti prikazuju kao posebna celina. Koliko je Zaštitnik građana postao značajan za zaštitu pojedinačnih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti svedoče i nalazi istraživanja Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, koji su pokazali da bi zaposleni u bezbednosnim institucijama (uključujući tu i službe bezbednosti) nezakornosti i nepravilnosti prijavili Zaštitniku građana i javnosti, odnosno medijima, a ne unutrašnjoj kontroli kako bi to, po pravilu, trebalo da bude.⁸⁹²

S obzirom na to da druga grupa nadležnosti Poverenika obuhvata zaštitu podataka o ličnosti, logično se nametalo da Poverenik i Zaštitnik zajedno preduzimaju niz aktivnosti u ovoj oblasti. Tako su se ove institucije snažno i uporno zalagale za bolje normativno uređenje

⁸⁸⁸ Delić, "Tajni pretres BIA pod lupom Ombudsmana".

⁸⁸⁹ Izveštaj Zaštitnika građana o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora, poseban izveštaj, del. br: 614-506/14, 03. septembar 2014, https://www.ombudsman.rs/attachments/3454_Izvestaj%20o%20kontroli%20rada%20BIA-2.doc (pristupljeno 13. novembra 2019.), 5.

⁸⁹⁰ Ibid.

⁸⁹¹ Ibid., 6.

⁸⁹² Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović, ured., *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012), 297–316.

pristupa tzv. zadržanim podacima,⁸⁹³ kao i uspostavljanje pretpostavki za učinkovit nadzor kako se ti podaci zadržavaju i ko im i kako pristupa, te da li se svi pristupi beleže. U tom pogledu, Poverenik i Zaštitnik su se još kada je usvajan Zakon o elektronskim komunikacijama 2010. zalagali da on bude usaglašen s odredbama Ustava Srbije i evropskim standardima i principima koji se odnose na zaštitu privatnosti.⁸⁹⁴ Drugim rečima, zalagali su se za to da je službama bezbednosti i policiji neophodno odobrenje suda ukoliko žele da pristupe zadržanim podacima koje čuvaju telekomunikacioni i internet operateri. Zaštitnik i Poverenik su sačinili amandmane na Predlog zakona koji ipak nisu ušli u skupštinsku proceduru. Ali su zato izazvali oštru reakciju šefice poslaničke grupe DS-a (tada vladajuće partije) Nade Kolundžije na Jankovića i Šabića, koja ih je optužila da „vode oštru kampanju protiv Skupštine“.⁸⁹⁵

Prvobitni tekst Zakona o elektronskim komunikacijama⁸⁹⁶ je usvojen, a kao pokušaj disciplinovanja Jankovića i Šabića skupštinska većina je usvojila i novi Poslovnik o radu Narodne skupštine, kojim je bilo propisano da Skupština ne samo razmatra već i prihvata, zahteva dopunu ili odbija izveštaj nezavisnih državnih institucija, odnosno odlučuje o izveštaju.⁸⁹⁷ Tako je potencijalno otvorena mogućnost „političke arbitrarnosti“, odnosno političkog uticaja i uslovljavanja rada nezavisnih tela, čime njihov položaj može postati zavistan od volje vladajuće skupštinske većine.⁸⁹⁸ Međutim, Evropska komisija je u svom izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu iznela veliko neslaganje s pomenutim odredbama Poslovnika Narodne skupštine,⁸⁹⁹ što je, na kraju, dovelo i do izmene Poslovnika, krajem februara 2011. godine.⁹⁰⁰

Zaštitnik i Poverenik nisu odustali od borbe za zaštitu privatnosti građana i već su 2010. godine podneli Ustavnom sudu Srbije predlog za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o elektronskim komunikacijama i dva člana Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji,⁹⁰¹ koji je inicirao veći broj strukovnih udruženja i nevladinih organizacija. Ustavni sud je nakon dve godine odredbe Zakona o VBA i VOA proglasio neustavnim,⁹⁰² što je za posledicu imalo i promenu zakona o vojnim službama. Ova pobjeda Zaštitnika i Poverenika bila je važna, jer je uticala na to da Ustavni sud 2013. godine proglasi neustavnim i odredbe Zakona o BIA, koje su se odnosile na odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja,⁹⁰³ a postupajući po inicijativi grupe organizacija civilnog društva iz davne 2002. godine, kada je Zakon o BIA i usvojen. Na osnovu ove odluke, Zakon o BIA je promenjen, a sporne odredbe Zakona o presretanju komunikacija u velikoj su meri usklađene sa Ustavom i evropskim standardima u ovoj oblasti.

⁸⁹³ Zadržani podaci jesu podaci o elektronskoj komunikaciji koji ne otkrivaju njenu sadržinu, već obuhvataju vrstu komunikacije, njen izvor, odredište, početak, trajanje i završetak, kao i podatke o uređaju kojim je obavljena komunikacija, te lokaciju tog uređaja. Ovi podaci se odnose kako za telefonske razgovore i SMS poruke, tako i na posete stranicama na internetu. Telekomunikacioni i internet operateri su dužni da beleže i čuvaju te podatke određeni vremenski period (najčešće 12 meseci), te su dužni da omoguću službama bezbednosti da pristupe njima. Pejić, *Ko nas prisluškuje?*, 5.

⁸⁹⁴ Milenković, Koprivica i Todorić, *Kontrola službi bezbednosti*, 46.

⁸⁹⁵ Maleš, "Kolundžiji za sve krivi Šabić i Janković".

⁸⁹⁶ Zakon o elektronskim komunikacijama, „Službeni glasnik RS“, br. 44/10, 60/13 - odluka US, 62/14 i 95/18 - dr. zakon.

⁸⁹⁷ Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS“, broj 52/10, član 237. stav 5.

⁸⁹⁸ Milenković, Koprivica i Todorić, *Kontrola službi bezbednosti*, 46.

⁸⁹⁹ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, 8.

⁹⁰⁰ Odluka o izmeni i dopuni Poslovnika Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS“, broj 3/11.

⁹⁰¹ Navedeno prema: Milenković, Koprivica i Todorić, *Kontrola službi bezbednosti*, 47.

⁹⁰² Odluka Ustavnog suda broj Iy3-1218/2010, 24. maj 2012,

<https://www.poverenik.rs/images/stories/praksazastita/Odluke-Ustavnog-suda/odluakaustsudazazvbaivoa.pdf> (pristupljeno 23. januara 2020.).

⁹⁰³ Odluka Ustavnog suda broj Iy3-252/2002, 26. decembar 2013,

<http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0%20I%D0%A3%D0%B7-252-2002.pdf> (pristupljeno 23. januara 2020.).

Maja 2013. godine, Poverenik i Zaštitnik su podneli Ustavnom sudu predlog za ocenu ustavnosti odredbi Zakona o krivičnom postupku, koje su omogućavale bezbednosnim akterima da pristupe zadržanim podacima po nalogu tužioca kada primenjuju mere u svrhe (pret)krivičnog postupka.⁹⁰⁴ I pre nego što je ovaj predlog došao na dnevni red Ustavnog suda, sporne odredbe Zakona o krivičnom postupku promenjene su i usklađene sa Ustavom. Na taj način su Zaštitnik i Poverenik uspeli da usklade veoma razuđen pravni okvir za pristup zadržanim podacima sa Ustavom Srbije i s evropskim standardima u toj oblasti, te na taj način unaprede zaštitu ljudskih prava u Srbiji.

Činjenica da pristup zadržanim podacima nije bio uređen na adekvatan način bila je dovoljan razlog da Zaštitnik i Poverenik pokrenu kontrolu četiri telekomunikaciona operatera u pogledu toga kako oni zadržavaju podatke i kako službe bezbednosti i policija ostvaruju pristupe tim podacima. U postupku kontrole je utvrđeno da je stanje „veoma zabrinjavajuće i veoma ozbiljno odstupa od Ustavnih garancija i međunarodnih standarda u ovoj oblasti“.⁹⁰⁵ Naime, utvrđeno je da, od četiri operatera, samo jedan ima program za beleženje pristupa zadržanim podacima, te da je za godinu dana zabeležio 4.000 pristupa po zahtevu službi bezbednosti i policije i još neverovatnih 270.000 pristupa tih aktera direktno, bez slanja zahteva za pristup telekomunikacionom operateru. Od tih 4.000, zahteva u više od polovine nije naveden bilo kakav pravni osnov za pristup podacima.⁹⁰⁶ Ako pretpostavimo da je i kod ostalih telekomunikacionih operatera slična situacija, dolazimo do podataka da su za godinu dana bezbednosni akteri pristupili zadržanim podacima preko milion puta. To je daleko više nego u SAD, gde je sličnim postupkom kontrole u jednoj saveznoj državi, koja ima mnogo više stanovnika i suočava se s veoma ozbiljnim pretnjama od terorizma, utvrđeno da su bezbednosni akteri pristupili 1,3 miliona puta zadržanim podacima.⁹⁰⁷

Na osnovu obavljene kontrole, kao i na osnovu prethodnih (sa)znanja o manjkavostima u bezbednosno-obaveštajnom sistemu, Zaštitnik i Poverenik su sačinili 14 preporuka za unapređenje sektora bezbednosti.⁹⁰⁸ Do sada su vlasti Srbije ispunile dve, uključujući tu i preporuku da je za pristup zadržanim podacima neophodno odobrenje suda. Tri mere su delimično ispunjene. Tako, telekomunikacioni i internet operateri vode evidenciju zahteva pristupa zadržanim podacima, ali je samo jedan operater uveo program za neizbrisivo beleženje svih pristupa zadržanim podacima, uključujući i direktne pristupe.⁹⁰⁹ BIA je objavila i da je postupajući po preporukama Zaštitnika i Poverenika, uvela tzv. „sistem duplog ključa“ koji onemogućava da pripadnik Agencije samostalno aktiviraju mere elektronskog nadzora.⁹¹⁰ Problem je ovde, međutim, što su „oba ključa“ u BIA što zapravo predstavlja vid samokontrole.

Kao važnije neispunjene mere su ostale:

⁹⁰⁴ Predlog Zaštitnik građana za ocenu ustavnosti člana 286. stav 3. Zakona o krivičnom postupku, 25-22/12, del. br. 112327, 28. maj 2012, https://www.ombudsman.rs/attachments/2362_inicijativa.pdf (pristupljeno 25. januara 2020.).

⁹⁰⁵ TeVe Novine, “Rodoljub Šabić, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti,” 6. jul 2012, video, 15:14, <https://youtu.be/zccx-JcJ9II>.

⁹⁰⁶ Ibid.

⁹⁰⁷ Milan Milikic, "BIA uvodi „dupli ključ“ kontrole," *Danas*, 20. jul 2012, <https://www.danas.rs/drustvo/bia-uvodi-dupli-kljuc-kontrole/> (pristupljeno 16. decembar 2019.).

⁹⁰⁸ "Faktičko stanje u oblasti zaštite privatnosti u značajnom raskoraku sa ustavnim garancijama - 14 mera," Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 6. jul 2012, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/1386-konferencija-za-medije.html> (pristupljeno 12. decembra 2018.).

⁹⁰⁹ Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 15–16.

⁹¹⁰ "Dupli ključ za prisluškivanje," *B92*, 21. avgust 2012,

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=21&nav_category=206&nav_id=636594 (pristupljeno 12. decembra 2019.).

1. „ujediniti postojeće paralelne tehničke mogućnosti različitih agencija i policije u jednu, nacionalnu agenciju koja, kao provajder, pruža tehničke usluge neophodne za presretanje komunikacija i drugih signala;⁹¹¹
2. usvojiti novi zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji;
3. razmotriti policijska ovlašćenja obaveštajno-bezbednosnih službi, odnosno njihovo učešće u krivičnim postupcima;
4. kriminalizovati ometanje istrage koju vode nezavisni kontrolni državni organi; bilo koje uznemiravanje, pretnja ili drugi pokušaj da se utiče na pritužioca ili svedoka koji saraduje s kontrolnim organima treba da bude krivično delo;
5. obavezati unutrašnje nadzorne mehanizme da o svojim nalazima od značaja za poštovanje ljudskih prava obaveštavaju Zaštitnika građana i nadležne skupštinske odbore, posebno u slučajevima kada se o njih oglušilo rukovodstvo organa;
6. preispitati rezultate sprovođenja Zakona o tajnosti podataka (uključujući usvajanje neophodnih podzakonskih akata, deklasifikaciju starih dokumenata, sprovođenje istraga, izdavanje bezbednosnih sertifikata...) i preduzeti ozbiljne izmene tog zakona ili donošenje novog.“⁹¹²

Neispunjene i delimično ispunjene mere i danas su podsetnik toga šta je neophodno učiniti u reformi službi bezbednosti.

Veoma je značajna i kontrola koju je Poverenik sproveo povodom reizbora sudija i tužilaca, jer nam ukazuje na prisustvo jakih neformalnih veza između službi bezbednosti i pravosuđa. Naime, nakon što je usvojen novi Ustav Srbije, 2006. godine, sledile su 2009. promene u pravosuđu: izmena organizacije i mreže sudova i tužilaštava u Srbiji, kao i (re)izbor sudija i tužilaca. Međutim, (re)izbor sudija i tužilaca bio je prožet brojnim kontroverzama, između ostalog i sumnjom da je BIA radila bezbednosne provere kandidata za pravosudne položaje. Tadašnja ministarka pravde, Snežana Malović je medijima potvrdila da su prilikom izbora i reizbora sudija korišćeni podaci policije i BIA,⁹¹³ a to je potvrdio i direktor BIA, rekavši da BIA ima obavezu kada su u pitanju kontraobaveštajna zaštita organa i lica koja su od posebnog značaja za Republiku, te da je BIA obavezna i da saraduje s drugim državnim organima RS, što je sve uređeno pravnim propisima Srbije.⁹¹⁴ Kasnije su oboje demantovali ove tvrdnje,⁹¹⁵ a Poverenik je u Vrhovnom savetu sudstva izvršio kontrolu uvidom u dosijee kandidata za sudijske funkcije i prepisku Saveta i tom prilikom nije došao do formalnih tragova da su korišćene informacije BIA. Do sličnog zaključka je došao i Zaštitnik prilikom opisane preventivne kontrole BIA.⁹¹⁶

⁹¹¹ Ova mera praktično znači formiranje monitoring centra koji bi vršio aktivaciju i upravljanje tajnog presretanja komunikacija, a po uzoru na Operativno-tehnički centar u Hrvatskoj.

⁹¹² Poverenik za za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, "Faktičko stanje u oblasti zaštite privatnosti u značajnom raskoraku sa ustavnim garancijama - 14 mera".

⁹¹³ "Kod reizbora korišćeni i podaci BIA," B92, 30. decembar 2009, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=12&dd=30&nav_category=11&nav_id=401293 (pristupljeno 7. novembar 2017.).

⁹¹⁴ Direktor BIA je pravno utemeljenje našao u dva propisa, Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela (član 16. stav 3) i posebno, Uredbi Vlade Republike Srbije o poslovima bezbednosne zaštite, koje obavljaju policijski, bezbednosni, vojnobezbednosni i vojnopolijski organi. Više o tome videti u: Predrag Petrović, "Sudije obrađene? Uloga BIA i kratki prikaz afere o (re)izboru sudija i tužilaca," *Bilten o pitanjima unutrašnjih poslova Evropske unije i Srbije*, br. 9-10 (decembar 2009-januar 2010): 8-9.

⁹¹⁵ Predrag Petrović, "Sudije ipak nisu bile obrađene: glavni nalazi izveštaja zaštitnika građana o kontroli nad radom BIA," *Bilten o pitanjima unutrašnjih poslova Evropske unije i Srbije*, br. 11 (februar 2010): 7-8.

⁹¹⁶ Izveštaj o preventivnoj kontrolnoj poseti Zaštitnika građana Bezbednosno-informativnoj agenciji sa preporukama i mišljenjima, br. 44-26/10, 16. februar 2010, https://www.ombudsman.rs/attachments/791_761_izvestaj%20finalprint.doc (pristupljeno 11. novembra 2019.), 5.

Međutim, dok su svi mislili da se ova afera stižala, novinarski portal Pištaljka objavio je 2011. zapisnik sa sastanka Državnog veća tužilaca, u kome je pisalo: „Vladimir Vukčević saopštio je da su Slobodan Radovanović i on održali sastanak u BIA, na temu prikupljanja podataka o dostojnosti kandidata koji su konkurisali na oglas za izbor za zamenika javnih tužilaca, i da treba da održe novi sastanak. Prilikom dobijanja informacija neće se saopštavati imena, ali će veće biti upoznato na postojanje okolnosti koje ne preporučuje izbor“.⁹¹⁷

Objavljivanje ovog dokumenta podstaklo je Poverenika da, marta 2011. godine, pokrene kontrolu povodom sprovođenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u postupku izbora tužilaca i zamenika tužilaca, odnosno proveru činjenica u vezi sa sumnjom da su u tom postupku, kada je reč o dostojnosti kandidata, korišćeni podaci Bezbednosno-informativne agencije. Tokom kontrole, Poverenik je ostvario uvid u sve relevantne dokumente, uključujući one o korespondenciji DVT-a, zapisnike o radu, kao i veći broj personalnih dosijea neizabranih tužilaca. Na osnovu toga je utvrdio da nije pronađen nijedan dokaz koji bi potvrdio da je DVT prilikom ocene dostojnosti kandidata koristio podatke BIA. Dakle, Poverenik nije našao postojanje formalnih i pisanih tragova o tome da je BIA dostavljala podatke o kandidatima DVT-u.⁹¹⁸ Međutim, Poverenik je ostavio mogućnost da je bilo neformalne i usmene obrade i predaje ličnih podataka vezanih za (re)izbor, a na šta kao mogućnost ukazuje i Zapisnik DVT-a, koji je Pištaljka objavila.⁹¹⁹

Ovaj slučaj ukazuje na značaj neformalnih i ličnih veza između službi bezbednosti i drugih državnih institucija i na potrebu njihovog istraživanja. Slučaj nam ukazuje i na ograničenja s kojima su se suočili Zaštitnik, a pre svega Poverenik, u kontroli BIA i DVT-a. Prilikom kontrole je ostvarivan uvid u zvanična dokumenta i prepiske između BIA i DVT-a, ali je izostala ista takva kontrola i Ministarstva pravde. Još važnije, nije bilo pokušaja istrage neformalnih uticaja, obrade i razmene podataka između Agencije i drugih aktera (državnih i nedržavnih). Naravno, teško je očekivati da to sve može da urade samostalno Zaštitnik i Poverenik. U razvijenim demokratijama, normalno bi bilo da druga tela (pre svega, za stručni nadzor službi) nastoje da, na osnovu dostupnih nalaza, istraže dalje čitav slučaj. A ne bi bilo neuobičajeno i da parlament formira komisiju, odnosno anketni odbor. Kao što smo na više mesta ukazali, jedna kontrola ne isključuje drugu, već treba da se nadopunjuju ukoliko postoji potreba za tim. Ovaj slučaj je pokazao da postoji jedna velika praznina u okviru nadzora nad službama bezbednosti, jer ne postoji stručno telo za nadzor službi (generalni inspektor), ali ni uvezani sistem nadzora i kontrole službi.

Kao i prethodni slučaj, i slučaj zamenika tužioca Saše Ivanića⁹²⁰ pokazao je koliko je važna kontrola rada službi bezbednosti, ali i koliko je teško tu kontrolu realizovati do kraja, te utvrditi individualnu odgovornost za kršenje propisa. Naime, u junu 2014. godine, jedne novine, a potom i internet portal i televizija, objavili su fotografiju Saše Ivanića koju je imao jedino MUP Srbije u svojoj biometrijskoj bazi. Naredne godine je fotografiju objavio i novoosnovani Antidot portal, koji je u to vreme objavljivao tekstove u kojima brani Darka Šarića, a napada Tužilaštvo za organizovani kriminal. To je bio razlog da Ivanić podnese pritužbu Povereniku, koji je pokrenuo postupak za utvrđivanje okolnosti u kojima je fotografija zamenika tužioca iz

⁹¹⁷ Zapisnik sa desete redovne sednice Državnog veća tužilaca, br. 06-00-10/2009-01, 03. novembar 2009, <https://www.uts.org.rs/images/stories/aktuelnosti/10-sednica.pdf> (pristupljeno 18. februar 2019.).

⁹¹⁸ Zapisnik o izvršenom nadzoru Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Državnom veću tužilaca, br. 164-00-33/2011-07, 30. mart 2011, https://pistaljka.rs/public/fck_files/file/Pravosudje/zapisnik.pdf (pristupljeno 18. februara 2019.).

⁹¹⁹ Vladimir Radomirović, "Vukčević i Radovanović nisu tražili podatke od BIA," *Pištaljka*, 31. mart 2011, <https://pistaljka.rs/home/read/97> (pristupljeno 18. februar 2019.).

⁹²⁰ Zamenik tužioca za organizovani kriminal Saša Ivanić je bio tužilac u krivičnom postupku koji se vodi protiv Darka Šarića za različita krivična dela organizovanog kriminala, između ostalog i za šverc kokaina i pranje novca. Više o sudskom postupku protiv Darka Šarića videti na stranici portala KRIK: <https://www.krik.rs/tag/darko-saric/> (pristupljeno 23. januara 2020.).

baze MUP-a dospela u medije.⁹²¹ Postupkom kontrole je utvrđeno da su u vreme objavljivanja sporne fotografije podacima Ivanića pet puta opravdano pristupali pripadnici MUP-a. Međutim, Poverenik je u kontroli utvrdio da je neposredno pre pojavljivanja fotografije u medijima, „bazi je pristupljeno i iz druge bezbednosne strukture“.⁹²² Kasnije je obelodanjeno da je ta druga bezbednosna struktura zapravo Bezbednosno-informativna agencija. Problem je ovde što Poverenik nije mogao da utvrdi ko je tačno od radnika BIA pristupio bazi, jer je istu karticu za pristup (navodno) imalo više operativaca Agencije. Poverenik o tome kaže: „Pokazali su nam neku prostoriju u kojoj se nalazi kompjuter, sa kog se pristupa bazi ličnih podataka. Ispostavilo se i da tog dana niko nije radio za pokazanim kompjuterom.“⁹²³ Poverenik, međutim, nije mogao da ustanovi da li je zaista s tog kompjutera pristupljeno bazi, jer se prilikom pristupa bazi ličnih podataka očitava samo broj kartice, ali se ne beleži i IP adresa preko koje bi se moglo tačno utvrdi s kog kompjutera je pristupano.⁹²⁴

Rečeno nam ukazuje na veliki sistemski propust u unutrašnjem organizovanju rada Bezbednosno-informativne agencije, za koji bi se moglo pomisliti i da je nameran. Naime, u susednoj Hrvatskoj, Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu eksplicitno propisuje „Unutarnja organizacija, pravila obavljanja poslova i način davanja naloga za obavljanje poslova u sigurnosno-obavještajnim agencijama i njihovim ustrojstvenim jedinicama moraju biti uspostavljeni na takav način da se uvijek može utvrditi individualna odgovornost.“⁹²⁵ Prilikom izmena Zakona o BIA, 2017. godine, stručna javnost je ukazivala na potrebu uvođenja odredbi sličnih ovima u Hrvatskoj, ali vlasti nisu uvažile ove preporuke.⁹²⁶

Unapređenje transparentnosti

Jedna od najvažnijih pozitivnih promena koje su podstakle nezavisne državne institucije jeste povećanje transparentnosti službi bezbednosti. U svojim detaljnim izveštajima, kako redovnim godišnjim, tako i posebnim o izvršenim kontrolama, NDI su omogućile javnosti uvid u kredibilne podatke i informacije koje doskora nije bilo moguće dobiti. Pored toga, dodatni kvalitet ovih izveštaja jeste i činjenica da su pisani na način da čitaocima omogućavaju potpuni uvid u postupak kontrole, te stoga predstavljaju svojevrsne priručnike za kontrolu službi bezbednosti. Naravno, najvažniji instrument u povećanju javnosti rada službi bezbednosti bio je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i uporni nadzor i zalaganje Poverenika za doslednu primenu zakona. Rečeno se najbolje može ilustrovati na primeru BIA. Poverenik je još u svom izveštaju za 2006. godinu naveo da BIA predstavlja najdrastičniji primer nepostupanja po donetim rešenjima Poverenika (reč je o šest rešenja u 2006. godini) i konstatovao da u njenom slučaju nije reč samo o kršenju prava na pristup informacijama u posedu organa vlasti već o potpunom neprimenjivanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Poverenik je ukazao da „BIA ne izvršava ni one najbenignije obaveze, kao što su podnošenje Izveštaja o primeni zakona i objavljivanje Informatora, koje izvršavaju daleko viši organi – Skupština, Vlada, predsednik Republike ili Vrhovni sud“.⁹²⁷

⁹²¹ "Niko nije krivično odgovarao zbog zloupotrebe ličnih podataka, sve prijave Poverenika u predistražnoj fazi," *Insajder*, 07. novembar 2018, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/12494/> (pristupljeno 13. mart 2019.).

⁹²² "Ko je odgovoran za objavljivanje fotografije tužioca iz baze MUP-a?," *Insajder*, 13. april 2016, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/720/> (pristupljeno 13. mart 2019.).

⁹²³ Ibid.

⁹²⁴ Ibid.

⁹²⁵ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, "Narodne novine", br. 79/06, 105/06, član 67. stav 1.

⁹²⁶ Petrović, *Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe*, Deo II.

⁹²⁷ Katarina Preradović, "BIA ignoriše zakone," *Blic*, 16. septembar 2007, <https://www.blic.rs/vesti/politika/bia-ignoriše-zakone/np65lg4> (pristupljeno 13. mart 2019.).

Neposredni povod za ovakav odnos BIA prema Povereniku i, još važnije, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama bio je to što je Poverenik rešenjem naložio Agenciji da objavi podatak o broju prisluškivanih građana Srbije u 2005. godini, koji je od BIA tražilo udruženje građana Inicijativa mladih za ljudska prava. Umesto da postupi po rešenju Poverenika i dostavi tražene informacije, BIA je pokrenula upravni spor pred Vrhovnim sudom Srbije sa zahtevom da se rešenje Poverenika poništi zbog nezakonitosti. Vrhovni sud je odbacio ovu tužbu 2006. godine, ali BIA i dalje nije dostavljala tražene podatke.⁹²⁸ Poverenik je ukazao da je BIA „(p)osle slučaja sa prisluškivanjem i kada nisu prošli na Vrhovnom sudu, prekinuli su svaku komunikaciju i sa mnom.“⁹²⁹ Poverenik se još jednom „zamerio“ BIA kada je rešenjem zahtevao od Agencije da objavi platu njenog direktora, Radeta Bulatovića.⁹³⁰ U ovom slučaju, BIA se pozivala na član 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji ostavlja mogućnost da državni organ ne dostavi traženi podatak ukoliko bi to, između ostalog, ugrozilo nacionalnu, javnu i ličnu bezbednost, odnosno sudski postupak ili je pak u pitanju tajni podatak. Ovakav odnos BIA prema Povereniku i primeni Zakona svrstao ju je među najlošije ocenjene državne institucije u izveštaju Poverenika iz 2008. godine.⁹³¹ O svemu tome je Poverenik detaljno obavestavao javnost i Narodnu skupštinu u svojim redovnim godišnjim izveštajima.

Ignorantski odnos BIA prema zakonima i drugim državnim institucijama bio je u potpunosti u suprotnosti s opredeljenjem tadašnjeg rukovodstva na čelu sa Rade Bulatovićem „da se sa Agencije skine hipoteka i vrati poverenje“.⁹³² Međutim, nakon dolaska novog rukovodstva na čelo BIA i usled upornog zalaganja Poverenika, ali i medija i udruženja građana za doslednu primenu Zakona, BIA (ubrzano) menja svoj odnos prema Zakonu i Povereniku. Tako je, na primer, BIA objavila informator o radu koji je i redovno ažurirala, te povećavala obim i kvalitet informacija sadržanih u njemu. Agencija je poboljšala i postupanje prema zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, te je jedan od državnih organa koji je najbrže odgovarao na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Uz to, odgovori Agencije postajali su znatno kvalitetniji.⁹³³ Zbog vidnog napretka koji je Agencija ostvarila, Poverenik je 2014. godine zaključio da u Srbiji postoji svojevrsan paradoks da su tajne službe transparentnije od javnih preduzeća. „Procenat nepostupanja po rešenjima Poverenika za informacije u bezbednosnim strukturama, tradicionalno i svuda u svetu 'zatvorenim', jeste oko 2%, a u strukturama koje raspolazu ogromnim iznosima javnog novca i velikim javnim dobrima, taj procenat je oko 20%, dakle, desetak puta veći!“⁹³⁴ Pored toga što je BIA ovlastila jednog iskusnog zaposlenog da odgovara na zahteve za slobodan pristup informacijama, ona je i odredila da šef Kabineta direktora BIA, Jovan Stojić, bude zadužen za komunikaciju s medijima. To je značajno doprinelo poboljšanju imidža Agencije iz tajne policije u bezbednosno-obaveštajnu službu, kakve postoje u demokratskim porecima.

I obe vojne službe bezbednosti su imale sličnu praksu. Tako su VBA i VOA sačinile internet stranicu, na kojoj su informisale javnost o svom radu i ažurno odgovarale na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. S obzirom da su VBA i VOA resorne službe bezbednosti, odnosno da se nalaze u okviru Ministarstva odbrane, one nikada nisu započele

⁹²⁸ Više o ovom slučaju videti u: Inicijativa mladih za ljudska prava, "Slučaj BIA," Peščanik, 27. jun 2013, <https://pescanik.net/slucaj-bia/> (pristupljeno 12. aprila 2019.).

⁹²⁹ "BIA Ignoriše Poverenika," Nezavisno društvo novinara Vojvodine, 19. februar 2007, <http://www.ndnv.org/2007/02/19/bia-ignorise-poverenika/> (pristupljeno 22. februar 2019.).

⁹³⁰ Preradović, "BIA ignoriše zakone".

⁹³¹ Izveštaj Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2008.godinu, mart 2009, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/izvestaj-za-08lat.pdf>, 9.

⁹³² Milosavljević i Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne službe", 242.

⁹³³ Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 99-100.

⁹³⁴ Rodoljub Šabić, "Kako su "tajne" službe transparentnije od "javnih" preduzeća," *B92 blog*, 13. jun 2014, <http://blog.b92.net/text/24320/kako-sutajne-sluzbe-transparentnije-od-javnih-pre-/> (pristupljeno 22. februar 2019.).

praksu objavljivanja informatora o radu, jer im to nije direktna zakonska obaveza. Umesto toga, informator o radu Ministarstva odbrane sadrži (štire) informacije o njima. Direktor VBA, Svetko Kovač, nije se krio od medija i javnosti, što je, slično kao i u slučaju BIA, unapredilo imidž ove vojne službe.⁹³⁵

Na kraju valja napomenuti činjenicu koja je veoma malo poznata javnosti, a važna je za razumevanje značaja principa transparentnosti i prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i za funkcionisanje demokratskog poretka. Naime, prema rečima bivšeg poverenika Rodoljuba Šabića malo je poznato „da je stranka koja je u konkurenciji političkih partija u celom ovom periodu od kada postoji Poverenik podnela najviše žalbi i dobila najviše rešenja u svoju korist upravo vladajuća SNS. Iz opozicije je, dakle, veoma dobro prepoznavala koristi od tog zakona i eksploatisala ga, s pravom, dobro, legitimno... i tako ga afirmisala. I kada je došla na vlast, ona je rešila taj problem Poverenika. I Poverenik je zaista dobio prostor, dobar i adekvatan za rad. I to je zaista izgledalo obećavajuće. Ali, vrlo brzo stvari su počele da se menjaju...“⁹³⁶

Na primer, „nije tajna da se BIA pre dve godine protivila tome što Zaštitnik građana i Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao nezavisni državni organi, imaju pravo pristupa tajnim podacima o radu službi, koji su potrebni za vršenje kontrole. Danas u BIA imamo neuporedivo manje takvih otpora, a više saradnje, ukazuje Janković.“⁹³⁷

Kontrola finansija službi bezbednosti

Za razliku od Zaštitnika i Poverenika, Državna revizorska institucija je imala znatno manje aktivnosti u kontroli službi bezbednosti i, shodno tome, i skromnije rezultate. Do sada, DRI je sproveda dve revizije BIA: reviziju godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja BIA za 2012. i reviziju delova izveštaja o izvršenju budžeta i pravilnosti poslovanja za 2016. godinu. Ovim revizijama su utvrđene izvesne pojedinačne nepravilnosti i nedostaci, ali i nedostaci systemske prirode koji se odnose na finansijsko upravljanje i kontrolu BIA. Tako je revizijom utvrđeno da BIA nije: 1. izvršila popis i opis poslova, sačinila mapu poslovnih procesa, donela strategiju upravljanja rizicima i sačinila registar rizika; 2. uredila pisanim procedurama sve poslovne procese, pravila obrade dokumentacije, kao i njen izgled, tokove i rokove za dostavljanje i obradu, korake u internim kontrolnim postupcima i odlučivanju; 3. uspostavila sistem finansijskog upravljanja i kontrole na adekvatan i funkcionalan način, odnosno da nije ustanovila internu reviziju kao posebnu funkcionalno nezavisnu organizacionu celinu u okviru BIA, već taj posao u momentu revizije obavljao glavni interni revizor zaposlen u Agenciji.⁹³⁸ Drugim rečima, sistem kontrole finansijskog upravljanja nije proceduralno uređen, a interna revizija se svodi na jednog zaposlenog, što u svakom slučaju ne može da obezbedi učinkovitu kontrolu finansija BIA.

Narednom kontrolom Agencije, iz 2016. godine, utvrđeno je da BIA nije ispunila sve preporuke iz prethodne revizije, te da zbog toga sistem finansijskog upravljanja i kontrole nije zaokružen i uspostavljen na prihvatljivom nivou. Takođe su utvrđeni i propusti u oblasti tajnih nabavki. Agencija nije definisala uslove, način i postupak nabavke dobara i usluga neophodnih i

⁹³⁵ Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 73.

⁹³⁶ Rodoljub Šabić, "Ne odričem se kritikovanja kršenja prava građana," *NI*, 25. decembra 2018, <http://rs.n1info.com/Vesti/a447019/Sabic-Ne-odricem-se-kritikovanja-krsenja-prava-gradjana.html> (pristupljeno 5. mart 2019.).

⁹³⁷ Milikic, "BIA uvodi „dupli ključ“ kontrole".

⁹³⁸ Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2012. godinu, broj: 400-278/2013-01, avgust 2013, <https://www.dri.rs/php/document/download/184/2> (preuzeto 15. marta 2019.), 7.

isključivo usmerenih za potrebe obaveštajnih aktivnosti i nabavki ključnih za bezbednost,⁹³⁹ što može voditi do velikih proizvoljnosti, ali i korupcije. Da to nije samo mogući rizik, utvrdili su istraživači novinarskog portala Pištaljka, koji su otkrili da je BIA nabavljala nameštaj za opremanje svojih prostorija primenom poverljive procedure, te su utvrdili da je nameštaj kupljen od firme „Nitea“, čiji je direktor i suvlasnik Vesna Ječmenica, verenica Božidara Đelića, koji je u to vreme obavljao važne funkcije u Vladi Srbije, a prethodno je bio i njen potpredsednik.⁹⁴⁰

Državna revizorska institucija je VBA i VOA kontrolisala dva puta, 2011.⁹⁴¹ i 2013.⁹⁴² godine, ali ne direktno, već samo posredno, kao organizacione celine u okviru Ministarstva odbrane. Ovo je svakako ograničavajuća okolnost, jer DRI nije mogla svoju pažnju detaljnije da usmeri na vojne službe. U oba izveštaja nije bilo preporuka specifičnih za VBA i VOA. Na primeru BIA videli smo da fokusirana revizija može da otkrije značajne manjkavosti u finansijskom upravljanju. Državna revizorska institucija je 2014. godine uradila i jednu reviziju svrsishodnosti upravljanja službenim vozilima direktnih korisnika budžeta Republike Srbije, kojom su bili obuhvaćeni i Ministarstvo odbrane i BIA. Revizija je utvrdila brojne nedostatke, kako u normativnom okviru na nivou cele državne uprave i njenih pojedinačnih aktera, tako i u samoj praksi upotrebe vozila.⁹⁴³ Tom prilikom kontrolisana je i BIA, ali DRI nije sačinila prečišćen izveštaj (koji ne sadrži poverljive podatke) o rezultatima revizije BIA, već je u izveštaju napomenuto da rezultati revizije sadrže poverljive podatke. Međutim, tokom ovih kontrola, DRI je pokazala i jednu veliku slabost u radu, koja je potvrđena i u istraživanjima. Naime, utvrđeno je da u DRI postoji otklon od preispitivanja tajnosti. Tako, na primer, DRI tokom revizije godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja BIA za 2012. godinu nije proveravala da li je BIA koristila pravilnu proceduru za nabavku određene robe, odnosno da li je BIA s pravom upotrebila tajnu proceduru za nabavku neke robe (nameštaja npr.) ili je pak bilo bolje i pravilnije da je za tu nabavku korišćen otvoreni postupak.⁹⁴⁴

Iako su ovi rezultati DRI skromniji u odnosu na Zaštitnika i Poverenika, revizije koje je institucija uradila važne su jer predstavljaju pionirski poduhvat, budući da prema iskazu bivšeg zaposlenog u DRI prethodno „niko spolja nije pregledao finansije i sistem finansijskog upravljanja i kontrole tajnih službi. Te finansijske kontrole su dovele i do saznanja do kojih ne bi moglo da dođe neko drugo telo, skupštinski odbor za finansije ili neki pojedinac, jer mi imamo pristup tajnim podacima.“⁹⁴⁵ Za pomenute nedostatke, kao i za odsustvo češćih kontrola DRI nad službama bezbednosti, treba imati razumevanja, jer DRI ima veliki broj subjekata revizije (budžetskih korisnika i fondova, lokalnih samouprava, javnih preduzeća itd.), a

⁹³⁹ Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji delova izveštaja o izvršenju budžeta i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2016. godinu, br. 400-3512/2017-03/17, decembar 2017. godine, <https://www.dri.rs/php/document/download/1114/2>, 17-18.

⁹⁴⁰ Više o tome videti u: Ivan Ninić, "Poslovi Đelićeve verenice (1): BIA tajno kupuje nameštaj," *Pistaljka*, 22. februar 2021, <http://pistaljka.rs/home/read/195> (pristupljeno 25. mart 2019.); Predrag Petrović, ured., *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013), 74-75.

⁹⁴¹ Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2010. godinu, broj 400-193/2011-01, decembar 2011, <https://www.dri.rs/php/document/download/340/2> (preuzeto 28. marta 2019.).

⁹⁴² Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji sastavnih delova finansijskih izveštaja Ministarstva odbrane za 2012. godinu, broj 400-277/2013-01, 24. decembar 2013, <https://www.dri.rs/php/document/download/135/2> (preuzeto 28. marta 2019.).

⁹⁴³ Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji svrsishodnosti upravljanja službenim vozilima direktnih korisnika buxeta Republike Srbije, broj 400-1928/2013-08, 25. jun 2014, <https://www.dri.rs/php/document/download/122/1> (preuzeto 28. marta 2019.).

⁹⁴⁴ Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 121–122.

⁹⁴⁵ Intervju autora rada sa zaposlenim u DRI, vođen 8. juna 2017. godine.

istovremeno trenutno nema dovoljno kapaciteta za redovnu spoljnu reviziju poslovanja službi bezbednosti.⁹⁴⁶

2.5.4. Nastanak skupštinskog nadzora nad službama bezbednosti

Iako je parlament znatno duže sastavni deo političkog i pravnog poretka Srbije, njegovi rezultati su znatno skromniji u odnosu na nezavisne državne institucije. Od uvođenja u politički sistem Srbije u XIX veku parlament je bio fasadna institucija, a „partije, vlade i kralj, a neretko i zavereničke organizacije poput 'Crne ruke', imali su značajniju ulogu od predstavničkog tela“.⁹⁴⁷ Nakon dolaska komunista na vlast 1945. godine, demokratija je ukinuta, a uloga parlamenta svela se na izglasavanje već donetih odluka Komunističke partije. Uvođenjem višestranačke demokratije u Srbiji uloga parlamenta je nominalno unapređena, ali u praksi se malo toga promenilo. Partije su dominirale nad poslanicima, a vlada nad parlamentom. Loša politička, ekonomska i bezbednosna situacija u Srbiji tokom 90-ih nije bila dovoljan razlog da se parlament i njegovi odbori ozbiljnije bave ovim temama. Dobra ilustracija je to što se Odbor za odbranu i bezbednost Narodne skupštine Srbije od 1992. pa sve do 2001. godine sastao svega 11 puta, od čega je polovina sednica bila konstitutivna.⁹⁴⁸

Iako se moglo očekivati da će nakon petooktobarskih promena parlament konačno imati značajniju ulogu u političkom institucionalnom životu Srbije, to se nije dogodilo. Štaviše, institucija Skupštine je na momente bila u gorem položaju nego za vreme Miloševićeve vladavine. Tako su, na primer, 2002. godine protivustavno oduzeti skupštinski mandati poslanicima DSS-a, a 2003. godine je izbio skandal s falsifikovanjem glasanja, što je vodilo do pada Vlade koju je predvodio DS.⁹⁴⁹ Ni Skupština SRJ nije imala bolji položaj u odnosu na parlament Srbije.⁹⁵⁰ Njen rad je bio opterećen neizvesnim statusom zajedničke države Srbije i Crne Gore, ali i sukobom između dve partije DOS-a (DS-a i DSS-a), što je često vodilo i do opstrukcija rada i usvajanja važnih zakona.⁹⁵¹

Zbog toga, skupštinski nadzor nad službama bezbednosti nije ni otpočeo, iako su usvajanjem Zakona o službama bezbednosti SRJ stvorene dobre normativne pretpostavke za nadzor.⁹⁵² Tako su, na primer, do prestanka postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora u dva skupštinska saziva bile imenovane dve komisije za kontrolu službi bezbednosti. Prva se nije ni sastala, a ni jedna ni druga nisu izabrale predsednike. Komisija nije razmatrala redovne

⁹⁴⁶ Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 25.

⁹⁴⁷ Filip Ejodus, "Narodna skupština," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti*, ured. Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović Gajić (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009), 283.

⁹⁴⁸ Ibid, 284.

⁹⁴⁹ Više o tome videti u: Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, 226–233; Dušan Pavlović i Slobodan Antičić, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine* (Beograd: Službeni glasnik, 2008), 90–94.

⁹⁵⁰ Ejodus, "Narodna skupština", 284.

⁹⁵¹ Na primer, jedna od važnih tačaka sukobljavanja između DS-a i DSS-a od pobede DOS-a na izborima bila je politika saradnje s Haškim tribunalom. Demokratska stranka je bila za безусловnu saradnju s Tribunalom i izručenje državljana Srbije direktnom primenom Statuta Tribunala, dok je DSS bio za to da saradnja može da otpočne tek kada se ona uredi saveznim zakonom. Međutim, DSS je sve vreme opstruirao usvajanje tog zakona u Saveznoj skupštini, zajedno s poslanicima SRS-a i SPS-a, kao i sa SNP-om Crne Gore. Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, 228; "Đinđić: Moguća direktna primena Statuta Tribunala," *Blic*, 27. jun 2001, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/djindjic-moguca-direktna-primena-statuta-tribunala/pflh3xx> (pristupljeno 2. april 2019.).

⁹⁵² Više o tome kako je bio uređen nadzor nad službama bezbednosti u Zakonu o službama bezbednosti SRJ videti u delu rada „Zakon o službama bezbednosti SRJ – tektonske promene u uređenju službi bezbednosti na saveznom nivou“.

izveštaje VBA i VOA, iako su ih one redovno njima podnosile, već su se interesovale za neke konkretne dnevno-političke teme.⁹⁵³

Situacija se popravila nabolje tek u drugom postmiloševićevskom skupštinskom sazivu (2004–2007), čemu je u velikoj meri doprineo i raspad državne zajednice Srbija i Crna Gora, čime su složeni odnosi među različitim nivoima vlasti prestali da postoje.⁹⁵⁴ U nadležnost Srbije je prešao resor odbrane i spoljnih poslova, odnosno vojne i savezne službe bezbednosti. Takođe je i promenjen Poslovnik o radu Narodne skupštine, te je proširen i delokrug rada Odbora za odbranu i bezbednost, tako da on, između ostalog, razmatra pitanja iz oblasti javne i državne bezbednosti, te vrši kontrolu nad radom službi bezbednosti.⁹⁵⁵ U periodu između 2004 i 2007. godine, Odbor je održao ukupno 24 sednice, a formiran je i jedan pododbor za istraživanje kršenja ljudskih prava tokom akcije „Sablja“, koji je održao ukupno sedam sednica.⁹⁵⁶

Međutim, najznačajnije i najsveobuhvatnije promene koje se odnose na skupštinski nadzor dogodile su se tek nakon što je usvojen novi Ustav Srbije, a potom i Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, 2007. godine, kojim je detaljnije uređen parlamentarni nadzor službi bezbednosti u Srbiji. Na narednim stranicama ćemo detaljnije opisati i analizirati normativni okvir za skupštinski nadzor službi bezbednosti, kako je on unapređen na osnovu uočenih nedostataka u radu, te koji su njegovi najznačajniji uspesi u nadzoru službi bezbednosti.

2.5.4.1. Normativno jačanje skupštinskog nadzora nad službama bezbednosti

Pravo Narodne skupštine Srbije da nadzire rad službi bezbednosti propisano je Ustavom Republike Srbije.⁹⁵⁷ Zakon o službama bezbednosti Srbije iz 2007. godine dalje je detaljnije odredio šta taj nadzor podrazumeva i kako se sprovodi. U tom pogledu, ovaj Zakon na veoma sličan način uređuje poslove odbora kao i prethodni Zakon o službama bezbednosti SRJ. Tako, Narodna skupština obavlja nadzor nad radom službi bezbednosti neposredno i preko nadležnog odbora Narodne skupštine. Odbor, između ostalog, nadzire: ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti; usklađenost njihovog rada sa strateškim okvirom i bezbednosno-obaveštajnom politikom Srbije; poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti rada službi; zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; kao i zakonitost trošenja budžetskih sredstava. Pored toga, odbor razmatra i usvaja izveštaje o radu službi bezbednosti, razmatra predloge propisa te pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi bezbednosti. Odbor ima pravo i da utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke. Odbor je dužan da izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima.⁹⁵⁸

Zakon dalje obavezuje direktora službi, odnosno njegovog zamenika ili lice koje ovlasti, da se odazove pozivu za učešće na sednici Odbora. Pored toga, direktor službe bezbednosti je dužan da Odboru podnese redovni izveštaj o radu službe najmanje jednom u toku redovnog zasedanja skupštine a po potrebi ili na zahtev Odbora direktor podnosi i vanredni izveštaj. Neke od najvažnijih odredaba Zakona tiču se prava Odbora da vrši neposredni nadzor terenskim

⁹⁵³ Generalni inspektor službi bezbednosti kao deo mehanizma kontrole izvršne vlasti nikada nije bio ni izabran. Horvat, "Reforma vojnih službi bezbednosti", 131.

⁹⁵⁴ Ejodus, "Narodna skupština", 285.

⁹⁵⁵ Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 32/06, član 3.

⁹⁵⁶ Ejodus, "Narodna skupština", 285.

⁹⁵⁷ Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06, član 99. stav 1. tačka 6.

⁹⁵⁸ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2007 i 72/2012, član 16.

posetama službama bezbednosti. To znači da su službe bezbednosti dužne da omoguće članovima Odbora pristup u prostorije službe, dozvole im uvid u dokumentaciju, pruže podatke i informacije, te da odgovore na njihova pitanja u vezi s radom službe. Članovi Odbora su dužni da štite i čuvaju poverljive informacije do kojih dođu u radu Odbora i posle prestanka članstva, te potpisuju izjavu o obavezi čuvanja tajne.⁹⁵⁹

Međutim, kao što smo na prethodnim stranama ukazali, Zakon o osnovama uređenja službi propisao je i bitna ograničenja kada je neposredni nadzor u pitanju, pa tako članovi Odbora ne mogu od službi bezbednosti tražiti podatke o:

- „identitetu sadašnjih i bivših saradnika službe;
- pripadnicima službe s prikrivenim identitetom;
- trećim licima kojima bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti;
- metodima pribavljanja obaveštajnih i bezbednosnih podataka;
- akcijama koje su u toku;
- načinu primene posebnih postupaka i mera;
- podacima i informacijama koje su pribavljene razmenom sa stranim službama i međunarodnim organizacijama;
- tajnim podacima i informacijama drugih državnih organa u posedu službe.“⁹⁶⁰

Dodatni korak u zaokruživanju i jačanju parlamentarnog nadzora nad službama bezbednosti predstavlja i usvajanje Zakona o tajnosti podataka 2009. godine, koji je dao pravo pristupa tajnim podacima članovima odbora nadležnim za oblast odbrane i bezbednosti.⁹⁶¹

Međutim, i pored ovih solidnih nadležnosti i ovlašćenja koje je imao Odbor za odbranu i bezbednost, do 2012. godine on je ostvario veoma skromne rezultate u praksi nadzora službi bezbednosti. Nadzor službi bezbednosti je bio izuzetno formalistički i površan.⁹⁶² Odbor jeste realizovao prve terenske posete službama bezbednosti 2009. godine, ali njihova svrha je bila upoznavanje s radom službi bezbednosti, a ne kontrola njihovog rada. Zato je njih jedan član Odbora nazvao turističkim posetama službama bezbednosti. Odbor je, takođe sa zakašnjenjem, razmatrao izveštaje službi bezbednosti. Pasivan odnos Odbora prema kontroli rada službi bezbednosti najbolje ilustruje slučaj kada Vojnoobaveštajna agencija nije podnela godišnji izveštaj na vreme, a članovi Odbora nisu tražili od Agencije čak ni obrazloženje.⁹⁶³ Na poboljšanje rada Odbora nije uticalo ni to što je vladajuća većina postupila po principima dobre prakse, te je mesto predsednika Odbora prepustila šefu tada najjače opozicione partije⁹⁶⁴, Draganu Todoroviću iz SRS-a, koji je tu poziciju koristio za promovisanje partijske ideologije i opstruisanje rada Odbora.⁹⁶⁵ Ni brojni seminari i radionice na kojima se poslanicima praktično

⁹⁵⁹ Ibid., član 19, stav 1.

⁹⁶⁰ Ibid., član 19, stav 2.

⁹⁶¹ „Članovi odbora Narodne skupštine nadležnog za nadzor i kontrolu u sektoru odbrane i bezbednosti imaju pravo na pristup i uvid u tajne podatke u vezi sa vršenjem funkcije nadzora i kontrole, u skladu sa zakonom.” Zakon o tajnosti podataka, "Službeni glasnik RS", broj 104/09, član 39.

⁹⁶² Intervju autora rada sa zaposlenim Narodnoj skupštini Republike Srbije br. 1, vođen 12. maja 2017. godine.

⁹⁶³ Redovni godišnji izveštaj o radu u 2008. godini VOA je podnela tek u martu 2010. godine. Petrović, *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija*, 16.

⁹⁶⁴ Ovo rešenje je bilo neformalne prirode, odnosno nije bilo utemeljeno u bilo kom dokumentu koji bi propisivao da je predsednik Odbora iz reda najjače opozicione partije u parlamentu.

⁹⁶⁵ Šef poslaničke grupe SRS-a, Dragan Todorović je obavljao funkciju predsednika Odbora za odbranu i bezbednost od 2008, a smenjen je na 21. sednici Odbora za odbranu i bezbednost, 29. 3. 2010. godine. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_prva_sednica_Odbora_za_odbranu_i_bezbednost.4492.941.html (pristupljeno 19. oktobra 2019).

predočavalo kako mogu da kontrolišu službe bezbednosti nisu podstakli Odbor da aktivnije nadzire rad službi bezbednosti.⁹⁶⁶

Osim zloupotrebe položaja predsednika Odbora, na loš učinak rada Odbora doprinelo je još nekoliko veoma važnih činjenica. Najpre, Odbor za odbranu i bezbednost pokrivaio je ceo sektor bezbednosti – Vojsku, policiju i službe bezbednosti, što je bilo preobimno čak i za brojni sastav ovog odbora (17 članova).⁹⁶⁷ Pored toga, članovi Odbora za odbranu i bezbednost istovremeno su bili i članovi drugih skupštinskih odbora, često raznorodnih. Ove dve okolnosti su značajno umanjivale mogućnost članova Odbora da se fokusiraju na kontrolu službi bezbednosti.⁹⁶⁸

Sledeći faktori koji su umanjivali učinkovitost Odbora bili su slaba zaštita tajnih podataka i curenje informacija, što je uticalo na jako malo poverenje službi bezbednosti u članove Odbora, a što je za posledicu imalo nevoljnost službi bezbednosti da dele tajne podatke članovima Odbora. Curenje informacija je bilo veoma izraženo u ovom skupštinskom sazivu, a podaci su dospevali u javnost sa zatvorenih sednica Odbora,⁹⁶⁹ uprkos činjenici da su članovi Odbora potpisivali obavezu čuvanja tajni.⁹⁷⁰

Drugo, stručnog osoblja u odborima koji pomažu i pripremaju sednice Odbora nije bilo u dovoljnom broju, jer je svega petoro zaposlenih obavljalo te poslove. Pored toga, ni stručno osoblje nije posedovalo dovoljno znanja i veština koji se odnose na nadzor službi bezbednosti, a ni oni, kao ni poslanici, nisu mogli da se specijalizuju u tom smeru, jer je Odbor, podsećamo, pokrivaio i vojsku i policiju. Članovi Odbora nisu imali praktičnog znanja kako se direktan nadzor i kontrola sprovode. Ili, kako je to jedan od članova Odbora rekao: „Jel’ to znači da mi sad svi banemo u BIA i krenemo da ispitujemo i pregledamo prostorije? Ne može to tako.“⁹⁷¹ Važan problem je bio i to što Odbor nije imao utvrđenu strategiju i plan rada, u kojima bi bili jasno utvrđeni prioriteti i ciljevi za dati period, te je zbog toga Odbor postupao manje-više stihijski.

Sve ovo su u svojim istraživanjima utvrdili domaći i strani stručnjaci, te su javno, samostalno i zajedno s međunarodnim organizacijama, promovisali rešenja za unapređenje nadzora nad službama bezbednosti, ali i ostalih aktera.⁹⁷² Jedan broj članova Odbora s kojima smo razgovarali tokom ovog istraživanja bili su i učesnici seminara i javnih događaja koji su za temu imali probleme u radu Odbora za odbranu i bezbednost. Zato su i sami članovi Odbora bili veoma svesni svih opisanih problema, ali i rešenja kojima oni mogu da se otklone ili makar ublaže.

⁹⁶⁶ Seminare i radionice su organizovale brojne domaće i međunarodne (ne)vladine i međuvladine organizacije, poput, na primer, Misije OEBS-a u Srbiji, Ženevskog centra za kontrolu oružanih snaga, Centra za civilno-vojne odnose, ISAC fonda i sl. Autor rada je i sam bio učesnik tih događaja.

⁹⁶⁷ Zapravo, brojnost Odbora može predstavljati i veliku prepreku u njegovom radu, jer bezbednosne institucije ne vole da veliki broj ljudi ima pristup (osetljivim) bezbednosnim informacijama.

⁹⁶⁸ Gorana Odanović, "Parlamentarna kontrola i nadzor," u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012), 316–334.

⁹⁶⁹ U javnosti su više poznata dva slučaja: "Nema nove rasprave o Jarinju i Brnjaku," *Politika*, 05. oktobar 2010, <http://www.politika.rs/sr/clanak/193465/Nema-nove-rasprave-o-Jarinju-i-Brnjaku> (pristupljeno 23. mart 2019.); "Kako je "procureo" vojni izveštaj?," *B92*, 14. jun 2011, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=14&nav_id=518879 (pristupljeno 23. mart 2019.).

⁹⁷⁰ Više o problem curenja informacija i parlamentarnom nadzoru videti u: Katarina Đokić i Vladimir Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014), 32–33.

⁹⁷¹ Intervju autora rada sa zaposlenim u Narodnoj skupštini Republike Srbije br. 2, vođen 19. maja 2017. godine.

⁹⁷² Više o analizi skupštinskog nadzora nad sektorom bezbednosti videti u: Ejodus, "Narodna skupština"; Odanović, "Parlamentarna kontrola i nadzor"; Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*.

2.5.4.2. Unapređenje prakse nadzora službi bezbednosti

Nekoliko ideja se iskristalisalo među stručnom javnošću, članovima Odbora i stručne službe kada je u pitanju unapređenje nadzora službi bezbednosti. Prva se odnosio na potrebu formiranja posebnog odbora, čiji bi isključivi poslovi bili nadzor i kontrola službi bezbednosti. Druga ideja je bila bolja zaštita tajnih podataka, a treća bolje korišćenje kapaciteta nezavisnih državnih institucija koje su već ostvarile konkretne rezultate u kontroli službi bezbednosti, ostvarivanjem radne saradnje s njima.⁹⁷³

Pretpostavke za rešavanje prvog problema bile su stvorene usvajanjem novog Poslovnika o radu Narodne skupštine Srbije, 2010,⁹⁷⁴ koji je razdvojio dotadašnji Odbor za odbranu i bezbednost na dva odbora – Odbor za kontrolu službi bezbednosti i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove.⁹⁷⁵ Za razliku od starog Odbora za odbranu i bezbednost, kao i novog Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, koji ima 17 članova, Odbor za kontrolu službi ima znatno manji broj članova (9). Smanjenjem broja članova Odbora nastojala se povećati njegova operativnost, ali i smanjiti verovatnoća od curenja informacija. Međutim, novousvojena rešenja su stupila na snagu tek u narednom skupštinskom sazivu (2012), kada će zapravo biti i postignuti najveći rezultati u nadzoru službi bezbednosti.⁹⁷⁶

Novoformirani Odbor za kontrolu službi bezbednosti krenuo je dalje u otklanjanju prepreka za delotvornu kontrolu službi bezbednosti. Za samo devet meseci od svog konstituisanja, usvojio je odluku kojom se bliže uređuje način vršenja neposrednog nadzora nad radom službi bezbednosti.⁹⁷⁷ Ovo je jako važno, jer je ovom odlukom propisan postupak direktnog nadzora nad službama, čime su otklonjene dileme poslanika šta i kako treba da rade, što im je bio veliki problem u prethodnom skupštinskom sazivu. Usvajanje odluke ima još veću težinu ako se uzme u obzir činjenica da je prethodni Odbor za odbranu i bezbednost razmatrao predlog jedne članice da se način vršenja skupštinskog nadzora nad radom službi bezbednosti uredi protokolom, ali je taj predlog odbacio.⁹⁷⁸ Odbor je usvojio i Plan rada, kojim je nastoji da se na sistematski i predvidiv način odrede nadzorne aktivnosti u narednom periodu.

Za stvaranje pretpostavki za nadzor nad službama, kao i za jačanje podsticaja za njegovu realizaciju u praksi, veoma je važno to što je, krajem decembra 2012, Odbor organizovao sednicu na kojoj su prisustvovali i predstavnici nezavisnih državnih institucija – zaštitnik građana, poverenik za informacije od javnog značaja i predsednik DRI. Sednica je poslužila za razmenu znanja, iskustava i mišljenja između članova Odbora i nezavisnih institucija, koje su već tada imale značajna specijalizovana znanja i iskustva u nadzoru nad sektorom bezbednosti.⁹⁷⁹ Inicijativa da DRI prekontroliše finansije Bezbednosno-informativne agencije upravo je potekla s ove sednice.⁹⁸⁰

Odbor je već naredne 2013. godine sproveo po jednu nadzornu posetu BIA, VBA i VOA. Nadzor Odbora nad BIA i VBA fokusirao se na proveru primene postupaka i mera tajnog

⁹⁷³ Više o tome videti u: Ibid.

⁹⁷⁴ Prethodno je usvojen Zakon o Narodnoj skupštini Srbije. Zakon o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik RS“, broj 9/2010.

⁹⁷⁵ Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS“, broj 52/10, član 46.

⁹⁷⁶ Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 36-42.

⁹⁷⁷ "Jedanaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti," Narodna skupština republike Srbije, 29. mart 2013, http://www.parlament.gov.rs/11._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti.18139.941.html (pristupljeno 25. mart 2019.).

⁹⁷⁸ Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 36.

⁹⁷⁹ Ibid., 37.

⁹⁸⁰ "Osma sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti," Narodna skupština Republike Srbije, 27. decembar 2012, http://www.parlament.gov.rs/Osma_sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti.17125.941.html (pristupljeno 18. aprila 2019.).

prikupljanja podataka, dok je u VOA kontrolisana zakonitost postupanja ove agencije prema svom zaposlenom, čiji su slučaj već kontrolisali Zaštitnik i Generalni inspektor vojnih službi.⁹⁸¹ Tokom nadzorne posete BIA, članovi Odbora su kontrolisali i kasu s finansijskim sredstvima za operativne potrebe Agencije, te su se upoznali i s radom Komisije za prijem novih kadrova.⁹⁸²

Za razliku od prethodnog Odbora za odbranu i bezbednost, Odbor za kontrolu službi bezbednosti redovno je razmatrao sve izveštaje službi bezbednosti, ali je po prvi put razmatrao i izveštaj Generalnog inspektora VBA i VOA, kao i izveštaj DRI o reviziji finansija BIA.⁹⁸³ Štaviše, prvi put je razmatran jedan godišnji izveštaj o aktivnostima i kontroli sprovođenja primene Zakona o tajnosti podataka iz 2009, koji, u skladu s članom 97. Zakona, podnosi ministar pravde i državne uprave.⁹⁸⁴ Još su dva značajna rezultata koja je Odbor u vreme svog mandata ostvario. Najpre, 2013. je određena prostorija Narodne skupštine u kojoj će se održavati sednice Odbora zatvorene za javnost i razmatrati poverljivi podaci i dokumenta. Ta prostorija je tehnički zaštićena od prisluškivanja, te se zato kolokvijalno naziva „gluva soba“. Drugo, usvojena je odluka kojom je uređen način postupanju s tajnim podacima u Narodnoj skupštini⁹⁸⁵. Iako je ovom odlukom detaljno uređeno ko u Narodnoj skupštini ima pravo pristupa tajnim podacima, pod kojim uslovima i na koji način, te kako se štite, arhiviraju i uništavaju ti podaci, ona je kod dela javnosti izazvala i ozbiljne kontroverze.

Naime, njime je predviđeno da narodni poslanici treba da prođu bezbednosnu proveru kao uslov za njihov pristup tajnim podacima.⁹⁸⁶ Mnogi stručnjaci, ali i poslanici, smatrali su da je to u suprotnosti s demokratskim principima, ali i da nije u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, koji u članu 39. omogućava poslanicima pristup tajnim podacima bez naglašavanja neophodnosti prethodnog obavljanja bezbednosne provere. Između ostalog, poslanici u prethodnim sazivima i nisu prolazili bezbednosne provere. Još važnije, oni koji treba da su pod nadzorom (službe bezbednosti) zapravo vrše prethodnu proveru onih koji će ih nadzirati (članovi Odbora), te na taj način mogu uticati na sastav Odbora i eventualno iz njega isključiti za njih nepoželjne članove.⁹⁸⁷ Ovo je posebno problematično ako uzmemo u obzir loše nasleđe RDB/BIA, čija umešanost u brojna politička ubistva i kriminal nikada do kraja nije istražena, a Agencija sada treba da proverava poslanike koji su stekli legitimitet na opštim izborima. Međutim, bez obzira na ove kontroverze, odluka (kao i uvođenje gluve sobe) smanjila je sumnje službi bezbednosti na mogućnost ugrožavanja tajnosti podataka koje one dostavljaju Odboru za kontrolu službi bezbednosti. Na taj način je umanjena i mogućnost da službe bezbednosti koriste rizik od curenja informacija kao izgovor za nedostavljanje podataka Odboru.

⁹⁸¹ Više o detaljima posete videti: "Odbor za kontrolu službi bezbednosti obavio prvu nadzornu posetu Vojnoobaveštajnoj Agenciji," Vojnoobaveštajna agencija, 15. jul 2013, <http://www.voa.mod.gov.rs/sr-lat/info/dogadjaji/15-07-2013/odbor-za-kontrolu-službi-bezbednosti-obavio-prvu-nadzornu-posetu-vojnoobaveštajnoj-agenciji#.XA-3amhKiM8> (pristupljeno 22. novembra 2018.).

⁹⁸² Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 38–40.

⁹⁸³ Reviziju finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane DRI je obavila 2010, ali tadašnji Odbor za odbranu i bezbednost taj izveštaj nije razmatrao.

⁹⁸⁴ Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 37.

⁹⁸⁵ Odbor za administrativno-budžetska i mandatsko-imunitetska pitanja Narodne skupštine Republike Srbije, Odluka o postupanju sa tajnim podacima. Kasnije su usvojeni i Odluka o načinu održavanja sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti na kojoj se razmatraju tajni podaci broj: 02-2263/16, 30 septembar 2016. godine i Uputstvo o kancelarijskom poslovanju sa tajnim podacima, broj: 031-4344/17, 29. decembar 2017.

⁹⁸⁶ Odbor za administrativno-budžetska i mandatsko-imunitetska pitanja Narodne skupštine Republike Srbije, Odluka o postupanju sa tajnim podacima, tačka 28.

⁹⁸⁷ Na primer, u skupštinskom sazivu od 2014. do 2016. godine. Dragan Šutanovac, član opozicionog DS-a i bivši ministar odbrane, nije prošao bezbednosnu proveru zbog jednog sudskog spora, koji nije imao nikakve veze s bezbednošću. S druge strane, Momir Stojanović, član vladajućeg SNS-a, koji se u to vreme našao na crvenoj Interpolovoj poternici, prošao je bezbednosnu proveru. M. R. Milenković, "Bivši ministar odbrane nije prošao bezbednosnu proveru," *Danas*, 08. maj 2015, <https://www.danas.rs/drustvo/bivsi-ministar-odbrane-nije-prosao-bezbednosnu-proveru/> (pristupljeno 17. april 2019.).

Dakle, za vreme skupštinskog saziva 2012–2014. učinjen je značajan napredak u nazoru i kontroli službi bezbednosti. Popis učinjenog veoma je zapažen u odnosu na prethodne sazive: formiran je novi Odbor za kontrolu službi bezbednosti, koji je usvojio Plan rada za tekuću godinu i Odluku o bližem uređenju nadzora službi bezbednosti; uspostavljena je delatna saradnja s nezavisnim državnim institucijama, što je dovelo, između ostalog, do kontrole finansija BIA od strane DRI; Odbor je realizovao prve stvarne nadzorne posete službama i razmatrao primenu posebnih mera i postupaka u BIA i VBA, kao i zakonitost postupanja VOA; na vreme je razmatrao sve izveštaje koje su mu dostavili službe bezbednosti i nadzorna tela; formirana je „gluva soba“ za bezbedno vođenje zatvorenih sednica; doneta je odluka kojom je uređen način postupanju s tajnim podacima. Zbog svega ovoga je Odbor za kontrolu službi bezbednosti postao dobar primer prakse ne samo u Srbiji već i u regionu Zapadnog Balkana.⁹⁸⁸

2.5.4.3. Razlozi za uspešnost Odbora za kontrolu službi bezbednosti prvog saziva

Nekoliko je veoma važnih razloga koji su omogućili da Odbor ostvari ovako značajne rezultate. Najpre, konstituisan je Odbor koji je pokrивao samo službe bezbednosti, što mu je omogućilo da se fokusira na jedno polje rada. Broj članova novoformiranog odbora znatno je manji u odnosu na prethodni Odbor za odbranu i bezbednost, ali i postojeće druge odbore, što mu je omogućilo veću operativnost u radu. Dalje, detaljnim normativnim uređenjem procedure nadzora i kontrole službi bezbednosti praktično je dato uputstvo poslanicima kako treba da postupaju prilikom nadzornih poseta službama. Istraživanjem je utvrđeno da službe bezbednosti, poslanici i stručno osoblje Odbora vole da imaju jasno propisane nadležnosti i ovlašćenja, kao i postupke za nadzor, kako bi izbegli svake nedoumice i bili sigurni u to „šta treba da rade“.⁹⁸⁹ Odbor je u pripremi poseta imao značajnu podršku i nezavisnih državnih institucija, koje su već stekle značajno znanje i iskustvo u nadzoru sektora bezbednosti.⁹⁹⁰ Važan činilac je i taj što je uložan napor u zaštitu tajnosti podataka, čime je zadobijeno i poverenje službi bezbednosti.

Međutim, jedan od najvažniji razlog za ove uspehe u radu Odbora za kontrolu službi bezbednosti jeste zalaganje predsednice Odbora Jadranke Joksimović da nadzor nad službama bezbednosti profunkcioniše. Uprkos svim dobrim normativnim pretpostavkama, primena nadležnosti i ovlašćenja ne ide po automatizmu, već zavisi od zalaganja ljudi koji čine instituciju.⁹⁹¹ To priznaju kako iz redova vladajuće partije (SNS), tako i iz opozicionih partija. Tako je Konstantin Samofalov (u to vreme iz DS-a) iskazivao veliko poštovanje za „veliki lični napor koji ona (Jadranka Joksimović, *prim. aut.*) ulaže u taj odbor“, a članovi skupštinske stručne službe svedoče da je predsednica Odbora unela sistematičnost i ozbiljnost u njegovom radu.⁹⁹² Jadranka Joksimović je uspostavila i dobre odnose sa službama bezbednosti, što je olakšalo pristup Odbora institucijama čiji rad treba da nadzire.⁹⁹³

Ovakav odnos predsednice Odbora pozitivno je uticao i na ostale članove Odbora (iz vladajućih i opozicionih redova), pa su i oni ispoljili veliko lično zalaganje. Zabeleženi su slučajevi da su pojedini članovi Odbora odlagali službena putovanja zbog sastanaka Odbora za

⁹⁸⁸ Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 36-40.

⁹⁸⁹ Više o tome videti u: *Ibid.*, 12.

⁹⁹⁰ Više o tome videti u delu rada o nezavisnim državnim institucijama.

⁹⁹¹ Rečeno je potvrđeno i u brojnim drugim istraživanjima na temu parlamentarnog nadzora u razvijenim demokratijama. Za primer Holandije videti u: Constant Hijzen, "More Than a Ritual Dance. The Dutch Practice of Parliamentary Oversight and Control of the Intelligence Community," *Security and Human Rights* 24, no. 3-4 (April 2014), <https://doi.org/10.1163/18750230-02404002>.

⁹⁹² Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 38.

⁹⁹³ *Ibid.*

kontrolu službi bezbednosti, što nisu činili kao članovi drugih odbora. Lično zalaganje i posvećenost, kao i prvi ostvareni rezultati u radu, stvorili su osećaj elitizma među članovima Odbora, kao i to da učestvuju u nečem važnom i novom.⁹⁹⁴

2.5.4.4. Bezbednosna kultura poslanika – važna prepreka postizanja boljih rezultata nadzora službi bezbednosti

I pored ovog uspeha u radu, Odbor za kontrolu službi bezbednosti ispoljio je i bitne manjkavosti, od kojih su neke normativno-tehničke prirode, dok se druge odnose na stalnost članova Odbora, manjak broja stručnog osoblja za podršku radu Odbora, te nedovoljna obučenost i poslanika i stručnog skupštinskog osoblja za bezbednosne teme. Prethodno rečeno posebno dolazi do izražaja kod veoma specifičnih tema, poput finansija ili posebnih mera i postupaka. U tom pogledu, Katarina Đokić i Vladimir Erceg, istraživači Beogradskog centra za bezbednosnu politiku zaključuju: “da bi poslanik uspešno nadzirao finansijsko poslovanje institucija bezbednosti nije dovoljno samo da ima finansijski izveštaj na raspolaganju, već je neophodno i da zna da ga pročita i uoči eventualne nepravilnosti - ili makar da na raspolaganju ima stručnu pomoć.”⁹⁹⁵ Ne treba zato da čudi što je Momir Stojanović izrazio veliko čuđenje zašto on nije bio član Odbora za kontrolu službi bezbednosti u skupštinskom sazivu 2012–2014, iako je bio direktor VBA.⁹⁹⁶ No, od pomenutih nedostataka, mnogo je važniji problem loše bezbednosne kulture poslanika, jer se kultura teško menja. Krenimo redom. Odbor iz saziva u saziv nije uspevao da ostvari kontinuitet u pogledu svog članstva. To je delimično posledica i izbornih rezultata, ali i odnosa parlamentarnih stranaka prema Odboru. Tako, na primer, partije često biraju za članove Odbora poslanike koji ne samo da nemaju prethodno iskustvo u oblasti bezbednosti, već ni odgovarajuće obrazovanje koje bi im olakšalo posao u nadzoru nad službama bezbednosti.

Istraživanja su pokazala da članovi Odbora imaju (pre)veliko razumevanje za potrebe službi bezbednosti, te da smatraju da bi prevelika kontrola nad službama mogla da ugrozi njihov rad i nacionalnu bezbednost Srbije. Ovakav stav podjednako dele članovi vladajuće partije, ali i opozicije, te „postoji poprilično širok konsenzus o tome da bi službe bezbednosti trebalo zaštititi“.⁹⁹⁷ Ovakvi stavovi članova Odbora za posledicu su imali smanjenje nadzora i transparentnosti rada službi. Na primer, članovi Odbora su podržali stav službi bezbednosti da njihovi budžeti treba da budu manje transparentni. U tom pogledu je Odbor na sednici 2013. godine čak usvojio zaključak da budžete službi ne bi trebalo iskazivati na nivou aproprijacija, odnosno prema standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem Srbije, već da treba iskazivati samo ukupne iznose. Prema rečima Igora Bečića, predsednika Odbora od 2016. do 2020. godine „sa tim su se saglasili i opozicioni poslanici DS-a, LDP-a i DSS-a.“⁹⁹⁸ Razlog za smanjenje transparentnosti budžeta službi dao je predsednik Odbora Momir Stojanović od 204. do 2016. godine: „Kada bi se budžet BIA detaljno razlagao, bili bismo u opasnosti da odamo poverljive informacije, jer bi putem iznosa za plate moglo da se izračuna koliko zaposlenih ima ta služba“.⁹⁹⁹

⁹⁹⁴ Ibid.

⁹⁹⁵ Ibid., 33.

⁹⁹⁶ Intervju autora rada sa Momikom Stojanovićem, vođen 22. marta 2019. godine.

⁹⁹⁷ Ibid., 31.

⁹⁹⁸ Dragana Dekić, "Budžet BIA glavna tajna," *Vesti online*, 11. decembar 2017, <https://arhiva.vesti-online.com/Vesti/Srbija/678349/Budzet-BIA-glavna-tajna> (pristupljeno 24. maj 2019.).

⁹⁹⁹ Ibid.

Ovde valja napomenuti da razvijene demokratije ne kriju broj zaposlenih u službama bezbednost,¹⁰⁰⁰ te da čak postoji i nepisani evropski standard da na oko 9.000 stanovnika ide jedan zaposleni u službi.¹⁰⁰¹ Mnoge države, takođe, daju i analizu primenjenih posebnih mera, gde se, na primer, prikazuje broj zahteva za njihovu primenu, ko ih je uputio, koliko ih je sud odobrio, te kakav je ishod njihove primene, ali i koliko su mere koštale. Otud je nejasno zašto bi bezbednost Srbije bila ugrožena objavljivanjem ovih podataka, ali ne i, na primer, bezbednost SAD¹⁰⁰² ili Nemačke.¹⁰⁰³ Između ostalog, budžeti službi bezbednosti Srbije bili su ranije detaljno prikazivani i nema saznanja da je to na bilo koji način ugrozilo nacionalnu bezbednost Srbije.

Prema rečima Momira Stojanovića, bivšeg predsednika Odbora za kontrolu službi, „ako nešto ne treba da bude dostupno javnosti, ne znači da ne treba da bude kontrolisano“.¹⁰⁰⁴ Međutim, prema javno dostupnim podacima to nikada nije bio slučaj. Na primer, razmatranje predloga budžeta službi, članovi Odbora svode na traženje mišljenje od direktora službi bezbednosti. Dobra ilustracija bezbednosne kulture članova Odbora jeste i stav Jadranke Joksimović, predsednice Odbora (2012–2014), da poverljive nabavke službi bezbednosti ne treba da budu sastavni deo izveštaja službi, iako se ti izveštaji razmatraju na zatvorenim sednicama. Ona je istakla i da je veoma svesna činjenice da se u tim nabavkama krije veliki rizik od korupcije.¹⁰⁰⁵ Bezbednosna kultura poslanika ogleda se i u iskazima o tome da li se u izveštajima službi bezbednosti koje oni dostavljaju Odboru nalaze i podaci o primeni posebnih mera i postupaka. Tako, neki članovi Odbora kažu da se ti podaci nalaze u izveštaju službi,¹⁰⁰⁶ dok drugi pak to negiraju.¹⁰⁰⁷

Ovakav (zaštitnički) odnos prema službama bezbednosti može biti posledica i klijentskih odnosa između službi bezbednosti i (pojedinih) članova Odbora. U radu smo prikazali da su pojedini stručnjaci za službe bezbednosti ukazivali da je RDB tokom 90-ih učestvovala u pomaganju rada pojedinih partija, ako ne i u njihovom osnivanju, te da se s klijentskim odnosima između službi i političkih aktera nastavilo i kasnije. Pored toga, mnogi poslanici su i članovi upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća, a imaju i svoje privatne poslove, ili poslove koje vode drugi umesto njih, pa otud bolje ne talasati kada je reč o službama bezbednosti. Kao što kaže Momir Stojanović: „Nisu ni poslanici bezgrešni ljudi... Ja nemam taj problem, ali figurativno govorim, kao mogućnost.“¹⁰⁰⁸ Da poslanici i te kako jesu grešni

¹⁰⁰⁰ Holandska služba bezbednosti (AIVD) u svom javnom izveštaju objavljuje broj zaposlenih, te koliko je novog kadra primila u tekućoj godini, s podacima u kojim oblastima je najveći broj njih primljen. "2017 in Review," General Intelligence and Security Service, Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Kingdom of the Netherlands (AIVD), 2018, <https://english.aivd.nl/binaries/aivd-en/documents/annual-report/2018/03/09/annual-report-2017-aivd/In+Review+2017+AIVD.pdf> (accessed on 29 May 2019), 5.

¹⁰⁰¹ Na primer, Švedska ima oko 10 miliona stanovnika i 1.100 zaposlenih u bezbednosno-obaveštajnoj službi (SAPO), dok Holandija ima oko 17 miliona stanovnika i 1.800 zaposlenih u službi bezbednosti (AIVD). "Säkerhetspolisens Årsbok 2014," Säkerhetspolisen (SAPO), 2015, <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4c7cab6d1465fb27b01f1a/1426682274489/Arsbok2014.pdf> (accessed on 29 May 2019), 10.

¹⁰⁰² Izveštaji o primeni mera presretanja komunikacija u SAD dostupni su od 1997. godine. "Wiretap Report 2018," United States Courts, last updated on 31 December 2018, <https://www.uscourts.gov/statistics-reports/wiretap-report-2018> (accessed on 18 June 2019).

¹⁰⁰³ U Nemačkoj ne samo da parlamentarni odbor nadležan za kontrolu službi bezbednosti javno objavljuje godišnje izveštaje sa statističkim podacima o primeni posebnih mera u toku jedne godine, već i Savezna vlada na godišnjem nivou javno objavljuje detaljan izveštaj o primeni mera nadzora stanova pomoću tehničkih sredstava. Izveštaj sadrži informacije o broju stanova i broju osoba koje su bile pod nadzorom u datoj godini, nužnosti i srazmernosti nadzora i troškovima nadzora u evrima. Bajović i Agatonović, *Statistika prisluškivanja: tajni podatak ili informacija od javnog značaja?*, 3.

¹⁰⁰⁴ Đokić, "Budžet BIA glavna tajna".

¹⁰⁰⁵ Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 30–31.

¹⁰⁰⁶ Tvrdnja Jadranke Joksimović, predsednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti (2012–2014), videti u: Ibid., 25.

¹⁰⁰⁷ Iskazi nekoliko članova Odbora sa kojima je autor rada razgovarao.

¹⁰⁰⁸ Navedeno prema: Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 25.

pokazuje slučaj Meha Omerovića, koji je jedan od retkih poslanika koji je u kontinuitetu bio član, najpre, Odbora za odbranu i bezbednost, a potom i Odbora za kontrolu službi bezbednosti, te je bio jedan od najredovnijih učesnika seminara i konferencija posvećenih nadzoru nad sektorom bezbednosti. Omerovića je na aerodromu u Frankfurtu privela policija, jer je iz djuti-fri šopa izašao, a da nije platio kozmetiku.¹⁰⁰⁹

Dodatni problem predstavlja to što su i partije postavljene po klijentelističkim principima, gde vrh partije, koji istovremeno zauzima i upravljačke pozicije u sektoru bezbednosti, u potpunosti dominira nad poslanicima vladajuće partije u parlamentu. Zato oni i ne pokušavaju da pokreću istrage određenih slučajeva u koje su umešane (ili se sumnjiče) službe bezbednosti ako ne dobiju naređenje iz stranačkog vrha, čak i onda kada se na službe žale visoki funkcioneri vladajuće partije. Na primer, više puta se predsednik Srbije Tomislav Nikolić žalio da ga neko prisluškuje,¹⁰¹⁰ kao i da dobija beskorisne informacije od BIA,¹⁰¹¹ a to nije bio dovoljan razlog da poslanici pokrenu pitanje rada službi bezbednosti. Ali smo imali i „nepartijski“ slučaj da je na fudbalskoj utakmici Srbija–Albanija grupa albanskih navijača provozala dron sa zastavom velike Albanije nasred stadiona i ispred bine gde se nalazio državni vrh Srbije, što je bio očigledni propust BIA i VBA.¹⁰¹²

Prema rečima Konstantina Samofalova bivšeg člana odbora nadležnog za bezbednosti, u ovakvim okolnostima ne može se očekivati i da dometi skupštinske kontrole službi bezbednosti budu veliki, jer „sistem je uređen tako da šta god poslanik tražio, on to neće dobiti na način koji je adekvatan“, zato što se „ne očekuje od njega da postavlja relevantna pitanja“.¹⁰¹³ Kontrola primene posebnih mera koju je počeo da radi Odbor za kontrolu službi bezbednosti predstavljali značajan, ali nedovoljan pomak u nadzoru službi bezbednosti. Sazivi Odbora su ponavljali obrasce poseta bez bilo kakvog iskoraka u nove oblasti kontrole. Utisak je da to predstavlja sigurnu zonu i za službe i za poslanike, jer prvi pokazuju da su pod kontrolom, a drugi da kontrolišu službe. Da je o tome reč ukazuje i činjenica da su službe bezbednosti učestvovala u oblikovanju Odluke o načinu vršenja neposrednog nadzora.¹⁰¹⁴ Ukoliko je manjkalo stručnog znanja, poslanici su mogli da se konsultuju sa Zaštitnikom građana, s kojim su ostvarili saradnju. Naredni saziv Odbora (2014–2016) pokazaće upravo opisane manjkavosti. Na čelu Odbora se nalazio Momir Stojanović, bivši načelnik VBA, kome ni činjenica da je bio funkcioner vladajućeg SNS-a nije pomogla da pokrene krupnija pitanja od važnosti za reformu službi bezbednosti.

¹⁰⁰⁹ "Srpski poslanik priveden zbog krađe u Nemačkoj," *Blic*, 01. jun 2018, <https://www.blic.rs/vesti/politika/srpski-poslanik-priveden-zbog-kradje-u-nemackoj-meho-omerovic-uhvacen-sa-kozmetikom/dc90hex> (pristupljeno 12. jun 2019.).

¹⁰¹⁰ "Nikolić: Prisluškuju me," *Danas*, 23. decembra 2013, <https://www.danas.rs/drustvo/nikolic-prisluškuju-me/> (pristupljeno 12. juna 2019.).

¹⁰¹¹ Tako se Nikolić požalio novinarima: „Sudeći po izveštajima koje sada dobijam od obaveštajnih službi, u Srbiji se ništa ne dešava. Čak sam se i zahvalio na tim izveštajima, nekoliko dana ih nisam ni otvarao, pa sam vratio... Ako je to BIA, evo poklanjam i BIA, VOA, VBA da vodi ko god hoće.“ "Nikolić: Ako BIA zna samo ono što dobijam od njih, poklanjam je opoziciji," *Blic*, 2. jul 2012, <https://www.blic.rs/vesti/politika/nikolic-ako-bia-zna-samo-ono-sto-dobijam-od-njih-poklanjam-je-opoziciji/tt4mevy> (pristupljeno 12. juna 2019.).

¹⁰¹² Katarina Živanović, "Incident je propust bezbednosnih službi," *Danas*, 15. oktobar 2014, <https://www.danas.rs/drustvo/incident-je-propust-bezbednosnih-sluzbi/> (pristupljeno 12. juna 2019.).

¹⁰¹³ Konstantin Samofalov bio je član odbora nadležnog za bezbednost u tri skupštinska saziva, 2007, 2008. i 2012. godine. Đokić i Erceg, Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti, 28.

¹⁰¹⁴ Nenad Popović, člana Odbora za kontrolu službi bezbednosti, tokom Treće sednica prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije 2013. godine, ukazao je na to da službe ne samo da su bile veoma kooperativne već i da su pomagale Odboru sa savetima prilikom sačinjavanja Predloga odluke o načinu vršenja kontrole službi bezbednosti. *Ibid.*, 31.

2.5.5. Sudska kontrola

Sudska kontrola rada službi bezbednosti zasniva se prvenstveno na kontroli zakonitosti primene posebnih mera tajnog prikupljanja podataka čijom se upotrebom značajno ograničavaju ljudska prava, a posebno pravo na privatnost. Da bi mogle primenjivati ove mere u skladu sa zakonom, službe bezbednosti moraju dobiti saglasnost suda u pisanom obliku. Postoje dva pravna režima za primenu posebnih mera tajnog prikupljanja podataka u kojima se uloga sudova značajno razlikuje. Kada službe bezbednosti prikupljaju podatke radi procesuiranja krivičnih dela pred sudovima, odnosno zbog identifikovanja osumnjičenih lica i prikupljanja dokaza za vođenje krivičnog postupka, onda se primenjuje Zakon o krivičnom postupku. U slučaju kada službe bezbednosti prikupljaju podatke u preventivne svrhe, onda se primenjuju zakoni koji uređuju rad službi bezbednosti - Zakon o BIA i Zakon o VBA i VOA.¹⁰¹⁵

Zakon o krivičnom postupku znatno detaljnije i preciznije reguliše ulogu sudova u nadzoru i kontroli primene mera tajnog prikupljanja podataka. Prema ovom Zakonu, sudija odobrava upotrebu mera tajnog prikupljanja podataka, ali je nadležan i za nadzor njihove primene razmatrajući izveštaja koje su službe bezbednosti dužne da im dostave. Pravosudni organi odlučuju i šta će od prikupljenog materijala biti korišćeno na suđenju. U slučaju da se odustane od sudskog procesuiranja slučaja, sav materijal prikupljen primenom mera tajnog prikupljanja podataka mora biti uništen.¹⁰¹⁶ Nasuprot tome, kada službe bezbednosti primenjuju mere tajnog prikupljanja podataka u preventivne bezbednosne svrhe, uloga sudova se svodi (samo) na davanje saglasnosti na upotrebu i produžavanje upotrebe mera. Štaviše, zakoni kojima se uređuje rad službi bezbednosti ne sadrže odredbe kojima se službe obavezuju da unište prikupljeni materijal posle određenog vremena, te praktično ne postoji nikakvo vremensko ograničenje čuvanja podataka.¹⁰¹⁷

Osim nedostataka u zakonskom okviru, javljaju se i značajni praktični problemi tokom procedure odobravanja posebnih mera. Osim adekvatno obrazloženog predloga službi bezbednosti za upotrebu posebnih mera, kao i sudskog odobrenja, neophodno je da budu ispunjeni i suštinski razlozi za njihovu primenu. To praktično znači da mora da postoje osnovi sumnje o ugrožavanju bezbednosti, odnosno pripremi ili već izvršenom krivičnom delu, kao i da je za vođenje istrage postoji nedvosmislena potreba za primenom predloženih posebnih mera (principi nužnosti i srazmernosti).¹⁰¹⁸ Kao što smo pokazali u delu rada „Širenje tajnog nadzora“, postavlja se pitanje da li sudije uopšte procenjuju da li su ispoštovani suštinski razlozi za primenu posebnih mera, naročito u slučajevima njihove primene u preventivne svrhe za zaštitu nacionalne bezbednosti. Značenje nacionalne bezbednosti može biti veoma rastegljivo i različiti akteri je mogu drugačije shvatati. Veoma je upitno u kojoj meri se sudije usuđuju da preispituju shvatanje nacionalne bezbednosti od strane službi bezbednosti s obzirom da glavni zadatak službi upravo zaštita nacionalne bezbednosti.¹⁰¹⁹ Treba uzeti u obzir i da bezbednost sudija koji postupaju i odlučuju u najsloženijim i najosetljivijim predmetima zavisi od samih službi bezbednosti, te se može očekivati da te sudije ne ulaze u suštinsko preispitivanje predloga za primenu posebnih mera. Partijsko kadriranje i postavljanje podobnih osoba na važne pravosudne funkcije dodatno olakšavaju primenu posebnih mera tajnog prikupljanja podataka bez adekvatne sudske kontrole.¹⁰²⁰ A i pre ovih postavljenja, istraživanja su sugerisala

¹⁰¹⁵ Petrović, *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija*, 18.

¹⁰¹⁶ Ibid.

¹⁰¹⁷ Ibid.

¹⁰¹⁸ Više o tome videti u: Petrović, *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka*, 15–19.

¹⁰¹⁹ Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 68–69.

¹⁰²⁰ Ibid., 69.

da se retko koji sudija usuđivao da preispituje da li su ispoštovani principi nužnosti i proporcionalnosti prilikom odobravanja posebnih mera.¹⁰²¹

Uprkos praksi Evropskog suda za ljudska prava koja jasno pokazuje da nije dovoljno da sud samo odobri primenu posebnih mera, već mora postojati i analiza nužnosti i srazmernosti njihove primene, advokati koji imaju dosta iskustva u sudskim postupcima za najteža krivična dela, u kojima se gotovo po pravilu koriste posebne dokazne radnje, ukazuju da kod velikog broja sudija u Srbiji postoji nerazumevanje uloge sudova u odobravanju posebnih mera.¹⁰²² Procedura se uglavnom poštuje samo formalno, bez procene stvarnih razloga za primenu mera. Zdenko Tomanović na osnovu višedecenijskog advokatskog iskustva zaključuje: „Veoma je važno da li su odluke o prisluškivanju potpisane po šablonu ili uz detaljnu analizu zaista svrsishodnosti i nužnosti. Vi imate dve odluke Evropskog suda za ljudska prava koji je zaključio da nije dovoljno samo da je odluku doneo sud, nije to dovoljno... Potrebno je da ta odluka nije data šablonski, već da je proizvod analize nužnosti i srazmernosti... A toga u Srbiji ima malo.“¹⁰²³

Veliku prepreku za nezavisno praćenje prakse primene posebnih mera predstavlja i činjenica da ne postoje dobre evidencije u sudovima o primenjenim merama, pa čak i kada bi službe bezbednosti objavljivale svoju statistiku posebnih mera, bilo bi nemoguće utvrditi njihovu verodostojnost zbog nemogućnosti poređenja. Kako bi se ova situacija prevazišla, neophodno je da se u okviru budućih reformskih procesa uvede obaveza vođenja precizne evidencije u samim službama, tužilaštvu i sudovima, kao i obaveza objavljivanja ovih podataka na godišnjem nivou.¹⁰²⁴

Osim uloge u odobravanju primene posebnih mera, sudovi imaju još tri važne uloge u nadzoru i kontroli službi bezbednosti. Najpre, nadležni su da u upravnom sporu odlučuju o zakonitosti upravnih akata. Takođe, sudovi odlučuju i o mogućoj odgovornosti pripadnika službi za počinjena krivična dela, nadležni su i da odlučuju o naknadi štete koju službe bezbednosti i njihovi službenici nanese građanima. Međutim, postavlja se pitanje koliko su ove vrste kontrole česte u praksi s obzirom da, na primer, službe bezbednosti retko donose akte koji imaju karakter upravnih akata, a sudska kontrola nad upravnim radnjama se, prema oceni Bogoljuba Milosavljevića profesora ustavnog prava i prava bezbednosti, u Srbiji gotovo i ne obavlja.¹⁰²⁵ Milosavljević zato konstatuje da se „pomenute vrste kontrole pojavljuju sporadično, te predstavljaju posledice (ne)činjenja službi bezbednosti.“¹⁰²⁶ Dodatno, veoma je mali broj slučajeva u kojima su sudovi odlučivali o krivičnoj odgovornosti zaposlenih u službama bezbednosti, kao i o odgovornosti za štete pričinjene njihovim radom. Milosavljević ipak zaključuje da „iako je broj tih slučajeva bio mali, oni su, svaki za sebe, predstavljali veliki uspeh pravosudnih organa u poređenju sa stanjem do 2000. godine.“¹⁰²⁷

¹⁰²¹ Ibid.

¹⁰²² Više o presudama Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na posebne mere tajnog prikupljanja podataka videti u: Milosavljević, *Pravni okvir i praksa primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka u Republici Srbiji*, 25; Dušan Ignjatović, *Mere presretanja komunikacije i zadržavanja podataka iz perspektive Strazbura i propisa i prakse u Republici Srbiji* (Beograd, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015); Marina Matić Bošković i Goran Ilić, *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka u krivičnom postupku: pogled iz pravosuđa* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015).

¹⁰²³ *Press centar UNS*, "Ko nas prisluškuje i šta možemo da uradimo da se to otkrije?".

¹⁰²⁴ Petrović, *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka*, 61–77.

¹⁰²⁵ Milosavljević i Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne službe", 245.

¹⁰²⁶ Ibid.

¹⁰²⁷ Ibid.

2.5.6. (Mogući) razlozi za uspešnost u radu institucija spoljnog nadzora i kontrole službi bezbednosti

Na prethodnim stranama smo prikazali da su od svih (brojnih) nezavisnih državnih institucija u kontroli i nadzoru službi bezbednosti najaktivniji bili Zaštitnik građana i Poverenik, a u izvesnoj meri i Državna revizorska institucija. Kao i druge NDI, i ove tri državne institucije nemaju izričitu nadležnost da kontrolišu rad službi bezbednosti, već to čine tek onda kada prilikom vršenja svojih nadležnosti dođu do saznanja (putem pritužbe ili samostalno) da je potrebno izvršiti nadzor nad ovim akterima. Osnovano je zato da se zapitamo koji je to glavni faktor koji je uticao da ove tri NDI, a posebno Zaštitnik i Poverenik, aktivno nadziru i kontrolišu službe bezbednosti. Ovo pitanje postaje još značajnije ako uzmemo u obzir i činjenice da iste ili slične institucije u državama Balkana,¹⁰²⁸ ali čak i u nekim državama EU, ne mogu da se pohvale rezultatima koje su postigle ove tri NDI u Srbiji.¹⁰²⁹

Glavni razlog zbog kojeg su ove institucije aktivno nadzirale i kontrolisale službe bezbednosti valja tražiti u čelnim ljudima ovih institucija i njihovim najbližim saradnicima, odnosno u njihovom razumevanju da je za ostvarivanje pojedinačnih nadležnosti institucija koje su predvodili važno kontrolisati sve organe državne uprave, a posebno one koje su u prošlosti bili glavni akteri u (masovnom) kršenju ljudskih prava, u šta svakako spadaju službe bezbednosti. Pored toga, čelni ljudi ovih institucija razumeli su da nije dovoljno da se bave samo pojedinačnim slučajevima, odnosno da postupaju po pritužbama, već da je za suštinski iskorak u oblastima rada ovih institucija neophodno da postupaju proaktivno, kao i da rešavaju sistemske probleme. Kardnes ističe da „ne treba zanemarivati ulogu pojedinaca koji se nalaze na čelu institucija, te da svaka organizacija napreduje pod vođstvom ljudi širokih shvatanja, dok s druge strane institucija greca ukoliko ih predvode pasivni lideri.“¹⁰³⁰

Ovakvo razumevanje važnosti bavljenja kontrolom službi bezbednosti, ali i njihovom širom reformom, čelni ljudi ovih institucija razvili su veoma rano, a u tome im je pomoglo i njihovo (negativno) iskustvo sa službama bezbednosti. Saša Janković je i pre izbora na mesto zaštitnika građana ispoljavao interesovanje za rad i sveobuhvatnu reformu službi bezbednosti. Janković je 2005. godine završio specijalističke studije bezbednosti na Fakultetu političkih nauka. Dalje, dok je radio u Misiji OEBS-a u Srbiji, sačinio je elaborat o tome kako demokratizovati BIA, te je davao stručno mišljenje na dva nacrtu zakona o otvaranju tajnih dosijea. Janković je, takođe, bio i koordinator radne grupe koja je izradila Model zakona o službama bezbednosti.¹⁰³¹ Pomenuto iskustvo mu je omogućilo da stekne uvid u to na koje se sve to (fine) načine službe bezbednosti, ali i njihovi politički nalogodavci, opiru promenama. Na primer, Janković je predstavio elaborat o demokratizaciji BIA, a tadašnji vrh Agencije mu je saopštio da su oni sve preporuke prihvatili i da ih sve primenjuju u praksi. Kasnije je uvideo da su predstavnici BIA samo naučili šta treba da pričaju u javnosti i na sastancima sa strancima, a da su nastavili da rade po starom.¹⁰³² Model zakona o službama bezbednosti, čiju izradu je koordinirao, na kraju je skraćen i izobličen u toj meri da pojedini članovi radne grupe nisu želeli ni da pomenu da su učestvovali u njegovoj izradi. Cilj tih

¹⁰²⁸ Dirmiši, *Koliko su efikasne nezavisne državne institucije u nadzoru bezbednosnog sektora Zapadnog Balkana: komparativna analiza studija slučaja Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova UNSB 1244, Makedonije i Srbije*, 3.

¹⁰²⁹ Za institucije zaštitnika građana videti: Glušac, "National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services".

¹⁰³⁰ Sonia Cardenas, "National Human Rights Institutions and State Compliance," in *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, eds. Ryan Goodman and Thomas Pegrum (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 449.

¹⁰³¹ Janković, "Pucanje režimskog kruga laži i obmana".

¹⁰³² Ibid.

intervencija bilo je omogućavanje ličnopartijskih uticaja na službe bezbednosti.¹⁰³³ Iskustvo iz ovih procesa svakako je uticalo na shvatanje o dodatnom značaju (sveobuhvatne) reforme službi bezbednosti za demokratizaciju Srbije i unapređenje ljudskih prava, kao i o važnosti doslednosti i istrajnosti u tim naporima.

I saradnici Saše Jankovića ukazuju da je on imao veliko interesovanje za reformu službi bezbednosti i vršenje nadzora i kontrole nad njima. „Saša je od samog početka bio aktivan i koristio sve nadležnosti i ovlašćenja institucije u skladu sa datim mogućnostima. Prvo preko podnošenja zakonskih amandmana, a ubrzo potom i putem terenskih kontrola, kao i reagovanja na pojedinačne pritužbe.“¹⁰³⁴ Luka Glušac bivši zaposleni u kancelariji Zaštitnika građana izričit je u oceni da uspeh NDI zavisi „od snage i sposobnosti njihovih čelnih ljudi da se pozicioniraju kao objektivni, strogi i kredibilni autoriteti.“¹⁰³⁵

Koliko je za uspešnost institucije značajno da osoba koja je predvodi razume ulogu te institucije u nadzoru službi bezbednosti, ali šire, i u njihovoj reformi, veoma ubedljivo ukazuje i urušavanje nadzora i kontrole službi bezbednosti s promenom osobe koja je predvodi. O tome bivši zaposleni u ovoj instituciji kaže: „Sa dolaskom Pašalića sve je počelo da zamire. Moj je utisak da on smatra da posao institucije Zaštitnika ne treba da bude kontrola službi. On i pojedini saradnici zaziru, imaju strah od tajnih dokumenata.“¹⁰³⁶ Promena odnosa novog zaštitnika prema kontroli službi uticala je i na promenu odnosa službi prema zaposlenima, koji neposredno obavljaju kontrolu nad njima. „Ljudi sa kojima smo se najčešće sastajali prilikom kontrole, sada su imali mnogo hladniji odnos prema nama. Rekao bih na granici kolegijalnosti. Videli su da novom zaštitniku to nije bitno, pa su se spram toga i ponašali.“¹⁰³⁷

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić, takođe je imao veliko interesovanje za obavljanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti, što je bilo uzrokovano njegovim prethodnim iskustvom. Naime, Šabić je bio jedan od osnivača Socijaldemokratije, a kasnije i funkcioner Socijaldemokratske partije, koja je činila koaliciju DOS i u čije je ime bio ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu u dve Vlade Republike Srbije. Ovakav radni staž mu je omogućio da stekne bogato iskustvo u političkom životu Srbije, čiji su neizostavni element bile i službe bezbednosti.¹⁰³⁸ Uz to, Šabić je imao visok stepen odgovornosti prema novom poslu koji je obavljao. Na naše pitanje zbog čega je bio tako aktivan u kontroli službi bezbednosti, za razliku od njegovih kolegu na Zapadnom Balkanu, odgovorio je: „Kako zašto? To je moja zakonska obaveza. Ako službe bezbednosti zadiru u privatnost građana, a zadiru, vi ne možete da ih zaobiđete, ako želite da vršite vaš posao kako treba... Ili ako kriju broj prisluškivanih, a za to nema valjanih zakonskih osnova.“¹⁰³⁹

Ali, ovde se ne radi samo o formalnom i uskom razumevanju uloge neke ustanove u državi, već o znatno širem od uobičajenog, suštinskom razumevanju značaja uloge institucije u konsolidaciji političkog sistema zasnovanog na demokratskim principima i poštovanju ljudskih prava. To se najbolje može videti iz odnosa Poverenika prema zadržanim podacima, odnosno zalaganju ove institucije da je za pristup ovim podacima neophodno odobrenje suda, a ne samo direktora službe bezbednosti. Naime, službe bezbednosti i pojedini predstavnici stručne javnosti bili su mišljenja da uvid u zadržane podatke predstavlja manji stepen ugrožavanja privatnosti, jer se ne ostvaruje uvid u sadržaj komunikacije. Međutim, Poverenik je, zajedno sa Zaštitnikom, zauzeo čvrsto stanovište da podaci o tome ko je s kim, koliko dugo, kada i s kog mesta komunicirao,

¹⁰³³ Više o nedostacima Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti koji su nastali kao rezultat ličnopartijskih uticaja videti u delu rada „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti“.

¹⁰³⁴ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 2, vođen 12. oktobra 2019. godine.

¹⁰³⁵ Glušac, "National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services", 66.

¹⁰³⁶ Intervju autora rada sa zaposlenim u Stručnoj službi Zaštitnika građana, oktobar 2019.

¹⁰³⁷ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 1, vođen 3. oktobra 2019. godine.

¹⁰³⁸ Intervju autora rada sa Rodoljubom Šabićem, bivšim Poverenikom, vođen 11. juna 2019. godine.

¹⁰³⁹ Ibid.

posebno ako se odnose na neko duže vreme, predstavljaju veliko ugrožavanje privatnosti. Zaposleni u stručnoj službi Poverenika je izričito: „Vi na osnovu tih podataka, kao i od internet provajdera, možete da saznate ko je s kim bio u kontaktu, kada, koliko često komuniciraju. Uz podatke od internet provajdera, vi onda možete da vidite navike te osobe, pa čak i da izgradite njen profil... Zato ovi podaci nisu manje značajni od uvida u sadržaj komunikacija.“¹⁰⁴⁰ I sve to je bilo moguće saznati samo po nalogu direktora službi bezbednosti, koje i nisu mogle da se pohvale dobrim nasleđem, kao što smo pokazali u prethodnim delovima rada. Dakle, radilo se o jednoj ogromnoj i nekontrolisanoj moći (čelnih ljudi) službi bezbednosti.

Zbog toga su ove dve NDI i pokrenule postupak ocene ustavnosti odredbi zakona koje su službama bezbednosti omogućavale uvid u zadržane podatke na osnovu odluke njihovih šefova, a ne suda. Dakle, radi se o tome da su čelni ljudi ovih institucija shvatili koliko je važna uloga reforme službi bezbednosti u konsolidaciji demokratskog poretka u Srbiji, te da nije dovoljno samo pasivno nadzirati primenu propisa, već i aktivno učestvovati u njihovoj promeni. O tome svedoči i činjenica da su Poverenik i Zaštitnik predložili još 2012. godine 14 mera za unapređenje sektora bezbednosti, od kojih se najviše odnosilo na službe bezbednosti.¹⁰⁴¹

O tome koliko je važno da čelni ljudi kontrolnih institucija razumeju koliki je značaj aktivnog nadzora službi bezbednosti za demokratski poredak, ukazuju i razlozi zbog kojih je Državna revizorska institucija ostvarila slabije rezultate u ovoj oblasti u odnosu na Poverenika i Zaštitnika. Naime, DRI jeste kontrolisala finansije službi bezbednosti, uključujući tu poverljive podatke i oblasti nadzora. Međutim, tom prilikom DRI nije preispitivala opravdanost određenih odluka službi bezbednosti, iako je za to nadležna. Na primer, DRI prilikom kontrole poverljivih nabavki u BIA nije preispitivala da li je bilo opravdano koristiti tajnu proceduru za nabavku svih dobara, radova i usluga. Ovde je već nadaleko čuven primer nabavke nameštaja za potrebe opremanja sedišta BIA, što je učinjeno u postupku poverljivih nabavki, iako je to moglo da bude sprovedeno primenom postupka javnih nabavki.¹⁰⁴² Eventualno podmetanje prislušnih uređaja u nameštaj, ako je to bila bojazan rukovodstva BIA, moglo je da bude rešeno kontradiverzionim, odnosno kontraprislušnim pregledom nameštaja. Državna revizorska institucija nije želela da preispituje opravdanost odluke BIA da u ovom slučaju primeni postupak poverljivih nabavki, već se oslonila na formalnu utemeljenost te odluke, te je „sve bilo u skladu sa propisima“.¹⁰⁴³ „Ne možemo mi (zaposleni u DRI, *prim. aut.*) da preispitujemo odluke BIA koje su donete u skladu sa pozitivnim propisima. Posebno ako se radi o tajnim podacima.“¹⁰⁴⁴ Naravno da DRI može i treba da preispituje odluke organa državne uprave u okviru svojih nadležnosti, jer nije svaka odluka koja je doneta uz uvažavanje važećih procedura istovremeno i opravdana. Razlozi za primenu poverljive procedure nabavke moraju da ispune formalne i, još važnije, suštinske razloge njihove primene. U suprotnom, gotovo sve može da se podvede pod tajnu i diskreciono odlučivanje čelnih ljudi bezbednosnih institucija.

Upravo su Zaštitnik i Poverenik napravili značajan iskorak u proceni materijalne ispunjenosti uslova, odnosno opravdanosti odluka i postupanja zaposlenih u službama bezbednosti. Poverenik je u oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja zauzeo takav stav da je cenio da li je zasta bilo potrebno da ne samo da neki dokument bude klasifikovan stepenom tajnosti već i da li je opravdano da pojedinačni podaci, odnosno informacije u njima nose oznaku

¹⁰⁴⁰ Intervju autora rada sa zaposlenim u instituciji Poverenika za slobodan pristup informacijam i zaštitu podataka o ličnosti, vođen 3. decembra 2018. godine.

¹⁰⁴¹ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, "Faktičko stanje u oblasti zaštite privatnosti u značajnom raskoraku sa ustavnim garancijama - 14 mera".

¹⁰⁴² Bezbednosno-informativna agencija je nameštaj kupila krajem 2011. godine od firme „Nitea d. o. o.“, čija je vlasnica bila Vesna Ječmenica, verenica Božidara Đelića, člana DS-a, koji je obavljao čitav niz važnih državnih funkcija u Vladi Srbije od 2001. do 2011. godine. Više o slučaju videti u delu rada "Kontrola finansija službi bezbednosti" i Petrović, *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, 75.

¹⁰⁴³ Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 121.

¹⁰⁴⁴ Intervju autora rada sa zaposlenim u Državnoj revizorskoj instituciji br. 2, vođen 8. juna 2017. godine.

tajnosti. Ukoliko službe bezbednosti ne mogu da obrazlože na koji način bi obelodanjivanje podataka načinilo štetu po bezbednost Srbije, u tom slučaju one moraju da tražene podatke učine dostupne javnosti. Sličnim principima vodio se i Zaštitnik građana kada je kontrolisao, na primer, kako BIA primenjuje posebne mere tajnog prikupljanja podataka, gde je procenjivao ne samo da li postoji odluka suda za primenu mere tajnog nadzora već i da li je primena te mere bila nužna i srazmerna, odnosno da li je ta mera zaista bila neophodna za ostvarenje cilja. Zbog toga bivši zaposleni u instituciji Zaštitnika građana ocenjuje da „(o)vakav pristup predstavlja značajno odstupanje od uobičajene prakse u državnoj upravi, ali i u Srbiji uopšte gde se gleda samo da li je sve 'pokriveno papirima'“. ¹⁰⁴⁵

I primer s Odborom za kontrolu službi bezbednosti ukazuje da je za uspešan rad institucije važno da osobe koje se nalaze na njenom čelu imaju veliko interesovanje za rad institucije. Odbor je značajno unapredio svoj rad dok se na njegovom čelu nalazila Jadranka Joksimović, odnosno Momir Stojanović posle nje. Istraživanje BCBP-a pokazalo je da je jedan od glavnih faktora uspešnosti Odbora predstavljalo lično zalaganje predsednice Odbora da unapredi njegov rad, što je dalje dodatno motivisalo članove Odbora da i oni aktivno učestvuju u njegovom radu. I članovi iz reda opozicionih partija, kao i predstavnici stručne skupštinske službe, saglasni su da je Jadranka Joksimović unela sistematičnost i ozbiljnost u rad Odbora, te veoma cene „veliki lični napor koji ona ulaže u taj odbor“. ¹⁰⁴⁶ Slično je bilo i s Mominom Stojanovićem, s tom razlikom što je Stojanović imao i iskustvo u radu i vođenju vojne službe bezbednosti. To mu je omogućilo da nastavi s dobrom praksom rada prethodnog odbora, ali i da ode korak dalje, predlažući sveobuhvatnu reformu službi bezbednosti i bezbednosno-obaveštajnog sektora. Stojanović je, naime, pošao od pretpostavke da službe bezbednosti nisu reformisane u potpunosti, te ukoliko želimo značajnije da unapredimo i rad službi, kao i njihovu koordinaciju, ali i kontrolu rada, neophodno je poduzeti sveobuhvatnu reorganizaciju bezbednosno-obaveštajnog sektora. ¹⁰⁴⁷ Za te svrhe je sačinio i model reorganizacije bezbednosno-obaveštajnog sistema. ¹⁰⁴⁸

Nakon Stojanovića na čelo Odbora za kontrolu službi bezbednosti dolazi Igor Bečić, koji je veoma disciplinovani član partije i bez prethodnog iskustva u bavljenju bezbednosnim temama. Ubrzo po njegovom postavljenju aktivnosti Odbora u nadzoru i kontroli službi počinju da zamiru, da bi se Odbor, na kraju, pretvorio u telo za javno iskazivanje podrške partijskim funkcionerima. ¹⁰⁴⁹ I na ovom lošem primeru možemo da zapazimo koliki značaj za učinkovitost rada neke institucije imaju ljudi koji je predvode, te kako oni razumeju ulogu institucije u nadzoru i kontroli službi bezbednosti, kao i sopstvenu ulogu u njihovom vođenju. Svi ti primeri zapravo nam potvrđuju stanovište istorijskog institucionalizma o institucijama kao „ukorenjenim načinima razmišljanja“, te da je za njihovu promenu neophodno da ljudi koji ih predvode razumeju da postoje problemi i da imaju ideju, odnosno „kreativne načine njihovog rešavanja“, te da i druge ubede da su to dobra rešenja. ¹⁰⁵⁰ Zaštitnik i Poverenik su uspeli da ubede i čelne ljude drugih institucija da je važno nadzirati i kontrolisati službe bezbednosti, te su one i otpočele da sarađuju na tom zadatku. Problem je bio jer sam politički vrh novih vlasti, koje je predvodio SNS, nije želeo da podrži ove aktivnosti, odnosno tolerisao ih je samo u prvim godinama vladavine. O tome dobro svedoči i sudbina Stojanovićeve inicijative o reformi. Međutim, apsolutnom pobedom SNS-a na vanrednim izborima 2014. godine stekli su se uslovi da SNS uspostavi dubinsku kontrolu nad državnim institucijama, u

¹⁰⁴⁵ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana, februar 2020.

¹⁰⁴⁶ Više o tome videti u delu rada Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 38.

¹⁰⁴⁷ Intervju autora rada sa Mominom Stojanovićem, vođen 22. marta 2019. godine.

¹⁰⁴⁸ Vojislava Crnjanski Spasojević, "Naše tajne službe radiće kao BND," *Večernje novosti*, 6. jul, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:508976-Nase-tajne-sluzbe-radice-kao-BND> (pristupljeno 14. april 2019).

¹⁰⁴⁹ Jelena Pejić Nikić, ured. *Preugovor alarm – izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020), 33.

¹⁰⁵⁰ Više o ulozi ideacionih faktora u institucionalnim promenama videti u delu rada „Uloga ideja u institucionalnim promenama“.

čemu su nadzorne institucije predvođene pomenutim ljudima bile samo velika prepreka, te je zato SNS ušao u otvoreni obračun s njima, koji se završio njihovim potpunim urušavanjem postignutih rezultata, ali i njihovih resursa za nadzor službi bezbednosti koje su razvili tokom vremena. Više o tome govorićemo u narednom delu rada „Rastakanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti“.

2.6. Posledice odsustva sveobuhvatne i korenite reforme službi bezbednosti

Izostanak sveobuhvatne i korenite reforme službi bezbednosti u skladu s demokratskim standardima i principima, te njihovo (pre)oblikovanje u skladu s potrebama političara koji imaju najviše političke moći u datom momentu, bez obzira na to koju poziciju formalno zauzimali u institucijama političkog sistema Srbije, omogućio je opstanak, kako to Džoš Rovner naziva, „nezdravog odnosa“ politike i službi.¹⁰⁵¹ Zato i nije bilo teško da u promenjenim ekonomskim i političkim okolnostima, koji su doveli i do pada demokratije u Srbiji,¹⁰⁵² klijentske veze između bezbednosno-obaveštajnih službi i politike dodatno (o)jačaju. Posledice toga su da ne samo da službe bezbednosti već i druge bezbednosne institucije danas gotovo rutinski prekoračuju svoje nadležnosti i ovlašćenja postupajući po nelegitimnim i često nelegalnim zahtevima nosilaca političke vlasti u državi. To je (postalo) moguće, između ostalog, jer su paralelno s ovim procesom tekli i slabljenje i rastakanje mehanizama kontrole i nadzora službi bezbednosti, a posebno onih institucija koje su razvile kapacitete za učinkovitu kontrolu službi. Jer, kako to ocenjuje bivši zaposleni u instituciji Zaštitnika građana, „u uslovima kada znate da nema ko da prekontroliša šta i kako radite, pa makar to bilo i naknadno, onda vi možete veoma komotno da se ponašate, da ne kažem da možete da radite šta hoćete.“¹⁰⁵³ Zato ćemo u ovom delu rada, najpre, opisati i analizirati ključne činioce i aktere, kao i njihove interese koji su uticali na urušavanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti. Potom ćemo prikazati i analizirati najvažnije deformacije nadležnosti i ovlašćenja službi bezbednosti, kao i načine njihovog upravljanja.

2.6.1. Rastakanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti

2.6.1.1. Zaštitnik građana¹⁰⁵⁴

Iako nijedna izvršna vlast nije imala blagonaklon odnos prema Zaštitniku građana i njegovoj nameri da u potpunosti ostvaruje svoje nadležnosti i ovlašćenja, do značajnog pogoršanja odnosa između ova dva aktera došlo je nakon incidenta na Paradi ponosa, koja se održala 28. septembra 2014. godine u Beogradu. Naime, tokom održavanja Parade ponosa, pripadnici Žandarmerije¹⁰⁵⁵ su prekomerno primenili fizičku silu na osobe koje su pokušale da prođu kroz prostor koji su oni

¹⁰⁵¹ Rovner, *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*, 2.

¹⁰⁵² Više o izvorima pada demokratije i usponu autoritarizma u Srbiji videti u: Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle petog oktobra*, 233–338.

¹⁰⁵³ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 4, vođen 22. novembra 2019. godine.

¹⁰⁵⁴ Ovaj deo rada je u prvobitnoj verziji objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 60-64.

¹⁰⁵⁵ Žandarmerija je posebna jedinica policije u sedištu Direkcije policije. Pripadnici jedinice su obučeni, osposobljeni i opremljeni za obavljanje različite vrste poslova od klasičnih policijskih zadataka do angažovanja koja obuhvataju izvođenje dejstava, mera i radnji vojnog karaktera. Više o jedinici videti na internet stranici MUP-a: <http://bit.ly/zandarmerija> (pristupljeno 16. novembra 2019.).

obezbeđivali na Paradi. Problem je ovde to što su prebijene osobe bile Andrej Vučić, brat tada premijera, a sada predsednika Srbije i SNS-a Aleksandra Vučića, i Predrag Mali, brat Siniše Malog, tadašnjeg gradonačelnika Beograda, a sada ministra finansija.¹⁰⁵⁶ U njihovoj pratnji, kao neposredno fizičko obezbeđenje, bili su pripadnici Bataljona vojne policije specijalne namene „Kobre“. Prema pojedinim izvorima, Žandarmerija je primenila sredstva prinude, uključujući i fizičku snagu prema „Kobrama“ i njihovim šticećenim licima, jer su pripadnici „Kobre“ odbili da se legitimišu, te su se ponašali osiono prema Žandarmeriji. U javnost je dospela informacija od jednog od tada prisutnih žandarma da je Andrej Vučić na zahtev da se legitimise uhvatio za zaštitni prsluk jednog od pripadnika Žandarmerije i počeo da mu preti da će „ih ukinuti“, uz povike: „Znaš li ti ko sam ja?“¹⁰⁵⁷ Nakon incidenta, pripadnici VBA su, pre BIA i policije i bez saradnje s njima, krenuli da istražuju slučaj prikupljajući podatke od civila (fizičkih i pravnih lica), za šta VBA nije nadležna. Tom prilikom, pripadnici VBA se nisu legitimisali, a saznanja do kojih su došli nisu dostavili nadležnom tužilaštvu.

Incident je otvorio čitav niz pitanja: Zašto su pripadnici „Kobre“ obezbeđivali osobe van MO i Vojske Srbije, koje nisu na državnim funkcijama? Ko je tim osobama dodelio obezbeđenje „Kobri“ i prema kojim propisima su oni to učinili?¹⁰⁵⁸ Zašto uopšte pripadnici vojne jedinice godinama obezbeđuju civile, a ne policija? Zašto VBA samostalno prikuplja podatke od civila? Zašto pripadnici Žandarmerije nisu unapred znali za trasu kretanja „Kobri“? Da li su se pripadnici „Kobri“ ponašali profesionalno u skladu sa uzusima struke? Zbog čega je Žandarmerija tako brzo i u tolikoj meri primenila sredstva prinude?¹⁰⁵⁹ Ova pitanja zapravo ukazuju da je do incidenta došlo usled sistemskih nedostataka u sektoru bezbednosti koji su godinama zanemarivani, loše koordinacije bezbednosnih aktera, kao i zbog nepravilnog i nezakonitog postupanja pojedinačnih pripadnika Žandarmerije i „Kobri“, a kasnije i pripadnika VBA.

Radi što boljeg razumevanja okolnosti u kojima se dogodio incident, treba uzeti u obzir činjenicu da su se na prethodnim paradama ponosa dešavali brojni nasilni incidenti prema njenim učesnicima, ili su samom događaju prethodile pretnje upotrebom nasilja osobama homoseksualne orijentacije, pa su neke parade ponosa zbog toga bile i otkazivane.¹⁰⁶⁰ Upravo je Parada ponosa iz prethodne, 2013. godine, bila otkazana na preporuku Biroa za koordinaciju službi bezbednosti.¹⁰⁶¹ Zbog toga je vlastima u Srbiji bilo veoma stalo, pre svega zbog međunarodnih aktera, da se Parada ponosa održi bez nasilnih incidenata koje bi izazvale desničarske i navijačke grupe. Učešće na Paradi je najavio i velik broj predstavnika ambasada u Srbiji, te stoga policajci nisu smeli da

¹⁰⁵⁶ Istraživački novinari su došli do čitavog niza podataka i informacija koji ukazuju na umešanost Siniše Malog u brojne aktivnosti koje se mogu okarakterisati kao pranje novca. Više o tome videti : Jelena Radivojević i Dragana Pećo, "Mali ministar finansija uprkos aferama," *KRIK*, 29. maj 2018, <https://www.krik.rs/mali-ministar-finansija-uprkos-aferama/> (pristupljeno 15. novembar 2019.).

¹⁰⁵⁷ Miloš Vasić, "Slučaj braće Vučić - parada, policija i posledice," *Vreme*, 02. oktobar 2014, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1232295> (pristupljeno 15. novembar 2019.).

¹⁰⁵⁸ Kasnijim izmenama Zakona o Vojsci, iz 2018. godine, propisano je da Vojna policija vrši obezbeđenja određenih ličnosti i protivterorističke zaštite i van Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, a po diskrecionoj odluci ministra odbrane. Katarina Đokić, *Komentari Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o vojsci Srbije* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017).

¹⁰⁵⁹ Pojedini stručnjaci su preispitivali obučenost Žandarmerije za održavanje reda na javnim skupovima, jer postoji niz slučajeva u kojima je ona brzo i nesrazmerno koristila silu prema građanima. Zoran Glavonjić, "Istraga: Zašto je žandarmerija pretukla Andreja Vučića?," *Radio Slobodna Evropa*, 30. septembar 2014, <https://www.slobodnaevropa.org/a/istraga-zasto-je-zandarmerija-pretukla-andreja-vucica/26613923.html> (pristupljeno 21. novembra 2019.).

¹⁰⁶⁰ Aleksandra Milutinović, "Parada ponosa kroz istoriju: Prva je u Beogradu održana 2001. godine, dok je ona 2010. bila najtužnija," *Blic*, 16. septembar 2018, <https://www.blic.rs/vesti/beograd/parada-ponosa-kroz-istoriju-prva-je-u-beogradu-odrzana-2001-godine-dok-je-ona-2010/sez3g26> (pristupljeno 21. novembar 2019.).

¹⁰⁶¹ Ljudmila Cvetković, "Zabranjena parada ponosa u Beogradu," *Radio slobodna Evropa*, 27. septembar 2013, <https://www.slobodnaevropa.org/a/u-toku-donosenje-odluke-hoce-li-biti-prajda-u-beogradu/25119994.html> (pristupljeno 21. novembar 2019.).

dozvole ni muva da proleti bez odobrenja.¹⁰⁶² Otud značaj koordinacije između različitih bezbednosnih aktera, kao i njihovo profesionalno postupanje, imaju još veći značaj.

Zaštitnik građana je upravo nastojao da utvrdi sve navedene nedostatke i propuste, sistemske i pojedinačne prirode, kod svih aktera uključenih u incident: Ministarstva odbrane, Bataljona vojne policije specijalne namene „Kobre“ i VBA, kao i Ministarstva unutrašnjih poslova i Žandarmerije. Međutim, od samog početka suočio se s brojnim preprekama i opstrukcijama kojih nije bilo ranije, prilikom kontrole, na primer, Bezbednosno-informativne agencije, iako se radi o tajnoj službi. Zaštitnik građana je u svojim izveštajima konstatovao da mu Ministarstvo odbrane nije dostavilo tražene informacije i spise, odnosno sve podatke kojima raspolaže u vezi s predmetom postupka kontrole, niti mu je omogućilo da obavi razgovor sa svim zaposlenima u Ministarstvu čije izjave su bile od značaja za postupak. Ministarstvo se, takođe, izjasnilo da vojni policajci nisu bili u obezbeđenju Andreja Vučića i Predraga Malog, već su se tu našli slučajno, te su pritekli njima u pomoć, jer je Žandarmerija prekomerno upotrebila silu, što se pokazalo kao netačno, jer vojni policajci jesu bili obezbeđenje Vučića i Malog. Slično tome, tadašnji ministar odbrane, Bratislav Gašić je u dva navrata u službenim dokumentima upućenim Zaštitniku građana izneo netačne tvrdnje. Tako je ministar u dokumentima ustvrdio da pripadnici VBA nisu uzimali izjave od građana nakon incidenta, kao i da su pripadnici VBA pribavili snimke s obližnjih kamera za video-nadzor u sklopu bezbednosne i kontraobaveštajne zaštite štićenog lica. Kasnije je utvrđeno da radnici VBA jesu uzimali izjave od građana, a da su video-snimke prikupili pozivajući se na član 286. Zakonika o krivičnom postupku i član 9. Zakona o VBA i VOA, u kojima se navodi da Agencija (u okviru svoje nadležnosti) ima ovlašćenja da od određenih subjekata prikuplja podatke od interesa za krivični postupak (a ne bezbednosnu i kontraobaveštajnu zaštitu).¹⁰⁶³ Takođe, VBA nije o svim stečenim saznanjima odmah preko Ministarstva odbrane obaveštavala nadležno tužilaštvo i Zaštitnika građana, čime su uticali na (dinamiku i tok) istrage incidenta.

Konačno, ministar odbrane je i aktivno ometao zaštitnika građana prilikom postupka kontrole VBA. Tako je ministar Gašić u prostorijama VBA provocirao i ometao zaštitnika građana u obavljanju razgovora s direktorom Agencije i razmatranju službenih podataka, tako što je bez povoda iznosio netačne podatke iz privatnog života i navodne vojne evidencije zaštitnika građana Saše Jankovića.¹⁰⁶⁴ S obzirom na to da ministar nije rukovodilac, niti pripadnik VBA, te da njegovo prisustvo na sastanku s direktorom VBA nije traženo, potrebno, niti najavljeno, očigledno je da je ovakvo postupanje ministra bilo u funkciji ometanja postupka kontrole Zaštitnika građana.¹⁰⁶⁵ Podsetimo ovde da Zakon o Zaštitniku građana propisuje nesmetani pristup prostorijama predmeta kontrole, što podrazumeva ulazak, boravak i napuštanje prostorija bez neopravdanog zadržavanja i ometanja.¹⁰⁶⁶

Zbog svega opisanog, Zaštitnik građana je izdao javne preporuke za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i direktora VBA Petra Cvetkovića. Preporuke su upućene predsedniku Vlade Srbije, koji je odgovoran za imenovanje ministra odbrane, i predsedniku Republike, koji postavlja direktora VBA ukoliko se radi o profesionalnom vojnom licu. Ovo pravo Zaštitnika građana utemeljeno je u članu 20. Zakona o Zaštitniku građana, kojim se propisuje da u slučaju utvrđene odgovornosti za povredu prava građana i ponovljene, ponašanjem iskazane namere da ne saraduju sa Zaštitnikom građana, Zaštitnik može da izda javnu preporuku za razrešenje

¹⁰⁶² Vasić, "Slučaj braće Vučić - parada, policija i posledice".

¹⁰⁶³ Videti internet stranicu Zaštitnika građana na kojoj su sadržana sva dokumenta koja se odnose na postupak kontrole povodom incidenta na Paradi ponosa: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4319-jjhhj> (pristupljeno 12. mart 2020.).

¹⁰⁶⁴ Javna preporuka Zaštitnika građana za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i Javna preporuka Zaštitnika građana za razrešenje direktora Vojnoobaveštajne agencije Petra Cvetkovića, del. br. 34934, 21. septembar 2015, http://zastitnik.rs/attachments/4320_javne%20preporuke.pdf (pristupljeno 07. novembra 2019.).

¹⁰⁶⁵ Ibid., 6.

¹⁰⁶⁶ Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07, član 21. stav 1.

odgovornih.¹⁰⁶⁷ Javne preporuke za razrešenje izdate su 21. septembra 2015. godine, dakle godinu dana od kada se desio incident na Paradi ponosa i od kada je Zaštitnik pokrenuo postupak kontrole.

Veoma je važno ukazati na činjenicu da je tokom (pokušaja) postupka kontrole Zaštitnika građana trajala i negativna medijska kampanja protiv Saše Jankovića. Značajna je otvorena sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti koja, umesto da je bila u funkciji rasvetljavanja važnih okolnosti koje se odnose na incident na Paradi ponosa, zapravo je služila za javne napade vladajuće partije SNS na Sašu Jankovića. Poslanici vladajuće partije su tokom sednice isticali da Janković prima jako veliku platu, oko 3.000 evra mesečno, stavljajući tu informaciju u kontekst loše ekonomske situacije u Srbiji i povezujući je s činjenicom da vlada vodi politiku smanjenja troškova državne administracije. Zbog toga su oni naglašavali da bi Janković trebalo da unapređuje bezbednost Srbije, a ne da je urušava iznoseći u javnost osetljive bezbednosne podatke. Predsednik Odbora, Momir Stojanović je smatrao da je Zaštitnik građana svojim izjavama uznemirio javnost i naneo štetu Vojnobezbednosnoj agenciji i Ministarstvu odbrane.¹⁰⁶⁸ Nakon sednice, magazin Odbrana, čiji je izdavač Ministarstvo odbrane, u broju 226, na naslovnici je imao naslov „Vojska na nišanu: Zaštitnik protiv Zaštitnika“, uz prateću fotografiju na kojoj je bilo prikazano ispaljivanje raketa iz višecevno bacača raketa.¹⁰⁶⁹

Kasnije je sledila još gora i žešća kampanja provladinih štampanih i TV medija usmerenih na urušavanje ugleda i kredibiliteta tadašnjeg zaštitnika građana, Saše Jankovića. Tako su u javnost dospele informacije o samoubistvu Petra Gojkovića u Jankovićevom stanu, gde su provladini mediji nastojali da ukažu da slučaj nije čist, te da treba preispitati ulogu Jankovića u smrti njegovog prijatelja. Činjenična osnova za to bilo je to što se Gojković ubio pištoljem za koji navodno nije postojala dozvola, a koji je bio u posedu Saše Jankovića. Čak je i MUP, na čijem čelu je Nebojša Stefanović, osnivač i član predsedništva SNS-a, objavio čitav niz dokumenata vezanih za slučaj, između ostalog: zapisnik o uviđaju, izveštaje veštaka, oružani list Saše Jankovića i njegovog oca, kao i ugovor o razmeni oružja između njih dvojice.¹⁰⁷⁰ Željko Mitrović, vlasnik jedne od najgledanijih televizija u Srbiji, TV PINK, u otvorenom pismu upućenom Saši Jankoviću pogrdno ga je nazvao „Sale prangija“.¹⁰⁷¹

Negativna medijska kampanja je nastavljena, ali je sada naglasak bio na tome da je Saša Janković od početka svoje karijere bio saradnik Državne bezbednosti, te da je 90-ih godina prošlog veka radio za Slobodana Miloševića i Miru Marković, odnosno da je bio kadar njene partije Jugoslovenske levice (JUL).¹⁰⁷² Janković je, navodno, bio laka meta za vrbovanje DB-a nakon što se njegov najbolji drug ubio iz njegovog pištolja u njegovom stanu. Kao dodatna argumentacija iznošene su „činjenice“ da je Janković u celoj karijeri lako dobijao zaposlenja i prelazio s jednog posla na drugi, čak i onda kad radno mesto nije imalo mnogo veze s njegovom profesijom. Uz to, jedan od najboljih prijatelja mu je dugogodišnji (30 godina) operativac BIA, a penzionisanog službenika BIA postavio je za najbližeg saradnika u kancelariji Zaštitnika građana. Na kraju je Janković optužen da ima svoju paralelnu službu bezbednosti.¹⁰⁷³

¹⁰⁶⁷ Ibid., član 20. stav 1.

¹⁰⁶⁸ Više o raspravi videti u: "Zapisnik sa 13. sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine Republike Srbije," broj: 06-2/37-15, 5. februar 2015. godine, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/zapisnik_odbori/13%20sednica%20zapisnik%20LAT.doc (pristupljeno 28. novembar 2019.).

¹⁰⁶⁹ Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 58.

¹⁰⁷⁰ "MUP objavio dokumenta o samoubistvu prijatelja Saše Jankovića," *Blic*, 22. april 2015, <https://www.blic.rs/vesti/hronika/mup-objavio-dokumenta-o-samoubistvu-prijatelja-sase-jankovica/xm58q4v> (pristupljeno 28. novembar 2019.).

¹⁰⁷¹ Maja Nikolić, "Pljušte optužbe na račun Saše Jankovića," *N1*, 20. april 2015, <http://rs.n1info.com/Vesti/a53503/Pljuste-optuzbe-na-racun-Sase-Jankovica.html> (pristupljeno 28. novembar 2019.).

¹⁰⁷² "Ovo su dokazi da je Janković čovek službe," *Republika*, 27. decembar 2017,

<https://www.republika.rs/vesti/srbija/34065/ovo-dokazi-jankovic-covek-sluzbe> (pristupljeno 28. novembar 2019.).

¹⁰⁷³ Ibid.

Razloge zbog kojih je nastojanje Zaštitnika građana da utvrdi sve pojedinačne i sistemske propuste vezane za bezbednosne aktere uključene u incident na Paradi ponosa vlast videla kao neprijateljske valja tražiti u nekoliko činjenica. Najpre, tadašnji premijer Srbije, Aleksandar Vučić je incident doživeo ne samo kao udar na njegovog brata nego i na celu porodicu. Zato je i svako istraživanje nepravilnosti koje se odnosilo na postupanje obezbeđenja njegovog brata bilo viđeno kao nastavak udara na porodicu Vučić. Obelodanjivanje činjenice da Vojna policija obezbeđuje braću visokih javnih funkcionera, mimo ili pored zakonskih propisa, te da se pritom još ponašaju bahato, urušavalo je i ugled samog lidera SNS-a Aleksandra Vučića. Pored toga, Vučić je u Jankoviću video i ozbiljnu konkurenciju, zbog Jankovićeve ambicije da se bavi politikom nakon isteka njegovog mandata zaštitnika građana, 2017. godine.¹⁰⁷⁴ Zbog odgovornog obavljanja svog posla dok je bio na poziciji zaštitnika građana, Janković je uživao veliku podršku javnosti i javnih ličnosti. U uslovima rasula stare opozicije Vučić je u Jankoviću video ozbiljnu pretnju za njegovu komotnu vladavinu, ako ne neposredno na predsedničkim izborima 2017, ono u budućem političkom životu.¹⁰⁷⁵ Incident na Paradi ponosa, odnosno kasnija negativna medijska kampanja protiv zaštitnika građana Saše Jankovića, zato je bila odlična prilika za Vučića da dodatno ojača svoju moć, uklanjajući sve zakonite mehanizme „kočnice i ravnoteže“, odnosno učinkovite mehanizme kontrole i nadzora, ali i da se obračuna s budućom političkom konkurencijom.

Da se zaista radilo o odličnoj prilici za sticanje političkih poena i obračun s budućim političkim protivnicima ukazuje i činjenica da se situacija posle incidenta smirila, ali je kasnije namerno podgrejana i eskalirala je u javnosti. Naime, tadašnji premijer Srbije, Aleksandar Vučić je nakon održavanja Parade ponosa izrazio zadovoljstvo što je ona protekla bez većih incidenata. Premijer je održao i sastanak s trojicom žandarma koji su učestvovali u incidentu, koji su mu predstavili njihovu verziju događaja, a premijer je kazao da njegov brat Andrej Vučić, kao ni pripadnici njegovog obezbeđenja, neće podizati privatne tužbe protiv policije zbog prekoračenja ovlašćenja.¹⁰⁷⁶ Situacija je, međutim, namerno eskalirala dva dana kasnije različitim tumačenjima događaja, a još više zapaljivim i politizovanim izjavama braće Vučić. U medijima je premijer počeo da govori da nije napadnut samo Andrej, nego i on lično, ali i cela porodica. Pritom je preklinjao da mu ne diraju porodicu, koliko god njega mrzeli.¹⁰⁷⁷ U pisanoj izjavi, Andrej Vučić je naveo da bi javnost, da su kojim slučajem brat Bojana Pajtića ili Borka Stefanovića bili na njegovom mestu, već tražila smenu premijera Vučića, vanrednu sednicu EK i SB UN, „ne bi li ocrnili Srbiju“.¹⁰⁷⁸ Prema oceni bivšeg zaposlenog u instituciji Zaštitnika građana „(o)vo je bila odlična prilika za političko poentiranje i čišćenje političkog terena koje Vučić nije želeo da propusti. Jankovićeve kontrolne aktivnosti incidenta na Paradi ponosa dobro su se nadovezale i držale su čitav slučaj živim, koji bi u suprotnom, kao i druge afere, brzo zamro.“¹⁰⁷⁹

Novi Zaštitnik i dalje urušavanje kontrole nad službama bezbednosti

Izbor Zorana Pašalića (2017) za novog zaštitnika građana uticao je veoma negativno na nadzor i kontrolu službi bezbednosti, iz nekoliko razloga. Najpre, za razliku od Saše Jankovića, novi zaštitnik nema znanje i veštine za vršenje kontrole službi bezbednost. To je važno, jer Zakon o

¹⁰⁷⁴ Saša Janković je podneo ostavku na mesto Zaštitnika građana 7. februara 2017. godine, skoro deset godina nakon što je prvi put izabran na ovu funkciju. Janković je ubrzo potom postao predsednik Pokreta slobodnih građana, koji ga je i kandidovao na izborima za predsednika Srbije, 2017. godine. Ljudmila Cvetković, "Uspion i predaja Saše Jankovića," *Radio Slobodna Evropa*, 18. decembar 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/odlazak-sasa-jankovic-politika-pokret/29663277.html> (pristupljeno 25. novembar 2019.).

¹⁰⁷⁵ Prethodne zaključke je autor izveo na osnovu razgovora vođenih s visokim funkcionerima opozicionih partija DS-a, SDS-a i PSG-a.

¹⁰⁷⁶ Vasić, "Slučaj braće Vučić - parada, policija i posledice".

¹⁰⁷⁷ Ibid.

¹⁰⁷⁸ Jelena Arsenović, "Vučićev čuvar pištoljem na žandarme," *Vesti online*, 01. oktobar 2014, <https://www.vesti-online.com/vucicev-cuvar-pistoljem-na-zandarme-3/> (pristupljeno 12. januar 2020.).

¹⁰⁷⁹ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 3, vođen 14. novembra 2019. godine

tajnosti podataka, u članu 38, propisuje da pristup najosetljivijim tajnim podacima¹⁰⁸⁰ imaju državni organi, odnosno njihovi rukovodioci koje bira Narodna skupština uz prethodnu bezbednosnu proveru. Kako je Zaštitnik građana inokosni organ, te samo njega i njegove zamenike bira parlament, tumačenje ove odredbe je bilo da samo oni imaju pravo pristupa podacima označenim kao državna tajna. Pored toga, jedino je Saša Janković imao interesovanje i volju za kontrolom službi bezbednosti, što je praktično značilo da je najosetljivije delove kontrole službi bezbednosti obavljao lično Saša Janković, bez svojih stručnih saradnika, koji su pristupali manje osetljivim podacima.¹⁰⁸¹ Međutim, ovo ne bi bila nepremostiva prepreka da novi zaštitnik građana, Zoran Pašalić, ima interesovanje da kontroliše zakonitost i pravilnosti rada službi bezbednosti. Bivši zaposleni u ovoj instituciji kaže: „Po dolasku Pašalića, nama su oduzeti sertifikati i stavljeni su u sef. Dobili smo i reverse za njih.“¹⁰⁸² Da je želeo kontinuitet, novi zaštitnik bi nastojao da zadrži zaposlene koji su ta znanja stekli i na taj način premosti nedostatak u sopstvenom poznavanju nadzora službi bezbednosti.

Ne samo da su upitni znanje i veštine za kontrolu službi zaposlenih kod Zaštitnika građana, već je veliko pitanje i koliki broj zaposlenih uopšte ima bezbednosne sertifikate. Dolaskom Pašalića za zaštitnika građana beleži se odliv zaposlenih sa iskustvom i bezbednosnim sertifikatima, dok je izdat samo po jedan bezbednosni sertifikat zaposlenima u ovoj instituciji za pristup podacima klasifikovanim kao državna tajna i strogo poverljivo.¹⁰⁸³ Pored toga, zaposleni koji imaju bezbednosne sertifikate imaju otklon prema predmetima koji podrazumevaju uvid u dokumenta koja nose neku oznaku tajnosti, posebno one koji su u posedu službi bezbednosti.¹⁰⁸⁴

Način urušavanja institucije Zaštitnika građana vidan je i po tome što, sa istekom mandata starih zamenika zaštitnika, novi nisu izabrani. Istovremeno, porastao je broj pomoćnika generalnog sekretara Zaštitnika građana, kojih sada ima osam. Svi pomoćnici generalnog sekretara su danas (2019) u statusu vršioca dužnosti, što se uklapa s opštim trendom „vedeizacije“ državne uprave, koji je nastao za vreme vladavine SNS-a. Ovakvu situaciju u ovoj instituciji zaposleni u ovoj instituciji je opisao: „Pašalić nema više zamenike, ali ima pomoćnike koji su u v. d. statusu, pa ih tako drži pod kontrolom. Oni sada umesto zamenika pokrivaju određene uže oblasti rada. To nije bilo tako ranije, već je uvedeno sa novom sistematizacijom radnih mesta.“¹⁰⁸⁵ Na pitanje zbog čega su svi pomoćnici generalnog sekretara u v. d. statusu, ova institucija nije dala konkretne razloge, već je dala uopšteni odgovor da je to u skladu sa Zakonom o državnim službenicima.¹⁰⁸⁶ Rezultat toga jeste da je rad u oblastima koje su zamenici pokrivali gotovo zamro.

Nalazi do kojih smo došli tokom ovog istraživanja poklapaju se s nalazima istraživanja rada Zaštitnika građana, koje je realizovao YUCOM.¹⁰⁸⁷ Glavni nalazi analize jesu da ova institucija ima ozbiljan problem da zadrži kvalifikovane i iskusne zaposlene u instituciji, a novi zaposleni se ne zapošljavaju u dovoljnom broju, jer na konkursima za 51 poziciju, u 2016. i 2017. godini, zaposleno samo 11 ljudi. Istovremeno, u javnosti su se pojavile ozbiljne indicije o partijskom zapošljavanju u instituciji, ali na pitanja dnevnog lista Danas o tome (po zahtevu za dostupnost informacijama od

¹⁰⁸⁰ To su podaci i informacije koje se odnose na: krivične istrage koje su u toku; način primene posebnih mera tajnog prikupljanja podataka u konkretnom slučaju; radnike službi bezbednosti i policije s prikrivenim identitetima; identitete saradnika službi bezbednosti i policije. Za ostale podatke označene stepenom tajnosti državna tajna i strogo poverljivo državnim organima, odnosno njihovim rukovodiocima koje bira Narodna skupština, a potrebni su im za njihov rad, nije neophodna prethodna bezbednosna provera.

¹⁰⁸¹ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 1, vođen 3. oktobra 2019. godine.

¹⁰⁸² Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 4, vođen 22. novembra 2019. godine.

¹⁰⁸³ Odgovor Zaštitnika građana na upitnik BCBP-a, del. br. 31788 od 29. 10. 2019. godine. Navedeno prema: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 63.

¹⁰⁸⁴ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 4, vođen 22. novembra 2019. godine.

¹⁰⁸⁵ Intervju autora rada sa zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana, vođen 24. septembra 2019. godine.

¹⁰⁸⁶ Odgovor Zaštitnika građana na upitnik BCBP-a, del. br. 31788 od 29. 10. 2019. godine. Navedeno prema: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 64.

¹⁰⁸⁷ Vesna Petrović i dr., *5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godine* (Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, 2019).

javnog značaja), Zaštitnik građana nije hteo da odgovori.¹⁰⁸⁸ Smanjen obim rada i aktivnosti Zaštitnika utiču i na budžet koji se, takođe, smanjuje, jer ova institucija ne uspeva u potpunosti da ga realizuje. Svi ovi faktori su uticali na trend smanjenja broja pritužbi na rad službi bezbednosti, posebno zaposlenih koji rade u njima, što se može videti poređenjem izveštaja o radu iz prethodnih godina sa 2017. godinom.¹⁰⁸⁹

2.6.1.2. Odbor za kontrolu službi bezbednosti¹⁰⁹⁰

Nakon parlamentarnih izbora 2014. godine, na čelo Odbora za kontrolu službi bezbednosti dolazi Momir Stojanović, funkcioner SNS-a i bivši načelnik Vojnobezbednosne agencije (2004). U prvih godinu dana, Odbor je nastavio dobru praksu rada koju je uspostavio prethodni saziv i to najviše zahvaljujući činjenici da se na njegovom čelu nalazio upravo Momir Stojanović, koji je imao znanje i interesovanje za rad službi bezbednosti. Ali, nakon incidenta na Paradi ponosa došlo je do naglog pogoršanja rada Odbora, najpre kada je reč o saradnji sa Zaštitnikom građana, a potom i u odnosu na same službe bezbednosti, te je ubrzo došlo do urušavanja i potpunog zamiranja njegovog rada, pre svega zbog unutarpartijske dinamike u SNS-u i činjenice da je Stojanović pripadao drugoj struji u partiji. Dalje u tekstu ćemo detaljno objasniti i analizirati tok i glavne aktere i događaje koji su uticali na urušavanje parlamentarnog nadzora nad službama bezbednosti.

Kao što smo već pomenuli, nakon izbora Momira Stojanovića za predsednika Odbora za kontrolu službi bezbednosti, Odbor je nastavio s dobrom praksom koju je uspostavio prethodni odbor, što je obuhvatalo sprovođenje terenskih, nadzornih poseta službama bezbednosti u skladu sa usvojenim godišnjim planom rada, kao i redovno razmatranje izveštaja službi bezbednosti.¹⁰⁹¹ Međutim, Stojanović je nastojao da ode i korak dalje, te da svojim znanjem i ličnim zalaganjem pokuša da pokrene sveobuhvatno preuređenje bezbednosno-obaveštajnog sektora Srbije. Naime, njegovo polazište bilo je da su zakonski okvir i organizaciono uređenje službi bezbednosti Srbije zastareli, te da zbog toga ima mnogo preplitanja nadležnosti, rasipanja resursa, slabe, odnosno nepostojeće koordinacije rada službi bezbednosti, kao i da je nadzor nad radom službi formalne i površne prirode. Zato je, prema njegovom mišljenju, neophodno reorganizovati ceo bezbednosno-obaveštajni sistem.

Stojanovićev plan reforme podrazumevao je objedinjavanje bezbednosnih i kontraobaveštajnih poslova (vojnih i civilnih) u jednu agenciju, kao i formiranje posebne čisto obaveštajne agencije s civilnim i vojnim delom. Kriminalističko-obaveštajne poslove obavljao bi poseban republički istražni biro, koji ne bi bio u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, već pri Ministarstvu pravde, a po ugledu na SAD i Federalni istražni biro. Pored toga, tzv. monitoring centar koji služi za tajno presretanje komunikacija bio bi izmešten iz BIA i smešten u Ministarstvo pravde, te bi bio na raspolaganju svim državnim institucijama koje imaju zakonske nadležnosti za presretanje komunikacija i za to imaju sudsko odobrenje. Na ovaj način bi se bezbednosno-obaveštajni sektor ustrojio po funkcionalnom principu, jer bi posebna agencija obavljala samo jedan posao. Na taj način bi Srbija, kao mala država s ograničenim resursima, mogla efikasno da odgovori savremenim bezbednosnim izazovima, rizicima i pretnjama. Istovremeno, ovim modelom se

¹⁰⁸⁸ "YUCOM: Smanjen integritet Zaštitnika građana," *Danas*, 29. novembar 2019, <https://www.danas.rs/drustvo/youcom-smanjen-integritet-zastitnika-gradjana/> (pristupljeno 18. februar 2020.).

¹⁰⁸⁹ Godišnji izveštaji Zaštitnika građana dostupni su na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji> (pristupljeno: 13. mart 2020.).

¹⁰⁹⁰ Ovaj deo rada je u prvobitnoj verziji objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 57-60.

¹⁰⁹¹ U skupštinskom sazivu 2014–2016. održano je 25 sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-16-aprila-2014.3511.html?offset=2> (pristupljeno: 13. mart 2020.).

uvažavaju i savremeni demokratski principi dekoncentracije moći službi bezbednosti i oduzimanja policijskih ovlašćenja od njih.¹⁰⁹²

Koordinacija rada bi bila takođe preuređena i unapređena. Za razliku od sadašnjeg stanja, u sastav Saveta za nacionalnu bezbednost ušli bi ministar spoljnih poslova i predsednik Narodne skupštine. To bi predstavljalo politički deo koordinacionog tela. Najveće promene bi, međutim, pretrpeo sadašnji Biro za koordinaciju rada, koji bi se sastojao od tri glavne celine: analitičke, operativne i inspeksijske. U analitički deo bi se slivali najvažniji podaci i informacije koje bi tu potom bile obrađivane i analizirane, u njemu bi bili sačinjavani izveštaji i procene koji bi dalje bili prosleđivani krajnjim korisnicima. Operativni deo bi bio zadužen za operativnu koordinaciju rada službi bezbednosti, kako bi se postigao što skladniji rad službi bezbednosti na terenu. Generalni inspektor bi vršio stručnu kontrolu i nadzor službi bezbednosti. Svim ovim opisanim poslovima koordinirala bi osoba s prethodnim dugogodišnjim iskustvom u obavljanju bezbednosno-obaveštajnih poslova, koja bi bila u rangu ministra, što bi ovoj poziciji dao poseban značaj.¹⁰⁹³

Ovaj predlog reforme bezbednosno-obaveštajnog sistema Stojanović je temeljio na prethodnoj oštroj kritici službi bezbednosti Srbije i celokupnog bezbednosno-obaveštajnog sistema, koja nije prestali čak ni po dolasku SNS-a na vlast. Tako je Stojanović 2012. godine ukazivao da su „službe pune diletanata“, te da je nezamislivo u nekoj ozbiljnoj državi da njen predsednik od službi bezbednosti dobija sirove i nebitne informacije.¹⁰⁹⁴ Nije se libio ni kritika koje su pogađale njegovo stranačke kolege, pa i samog lidera SNS-a, Aleksandra Vučića. Tako je 2014. godine ocenio da Biro za koordinaciju nema šefa, te da zato ne postoji koordinacija rada tajnih službi,¹⁰⁹⁵ iako je tada nominalno na čelu Biroa bio lider SNS-a, Aleksandar Vučić. Stojanović je veoma glasno kritikovao i Upravu kriminalističke policije, odnosno njene organizacione celine koje koriste tajne metode prikupljanja podataka, i to ne samo u medijima već i na zvaničnim sednicama Odbora za kontrolu službi bezbednosti. Stojanović je kritiku temeljio u činjenici da „organi Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije, koji nisu pod kontrolom nijednog odbora Skupštine Srbije, godišnje koriste više posebnih metoda za tajno prikupljanje podataka nego tri obaveštajne službe zajedno“, te zbog toga „postoji opasnost da bi se moglo desiti da u cilju borbe protiv organizovanog kriminala dođe do intenzivne primene metoda koje zadiru u ustavna prava i slobode građana“. ¹⁰⁹⁶ Na čelu MUP-a se nalazio Stojanovićev stranački kolega Nebojša Stefanović, koji je tada obavljao funkciju potpredsednika SNS-a.

Stojanović je o ideji reforme bezbednosno-obaveštajnog sektora počeo da lobira i unutar partije, te je rešenje ponudio i samom Aleksandru Vučiću, ali je naišao na široko ignorisanje. Nekoliko je razloga za to. Najpre, pojedine stranačke kolege su tumačile da Stojanović koristi objektivne potrebe za reformom bezbednosno-obaveštajnog sektora kako bi u novom sistemu, čiji je on tvorac, za sebe izdejstvovao mesto glavnog koordinatora, odnosno superšefa svih službi bezbednosti. To bi mu dalo veliku moć, koju bi on mogao da pretoči u političku, te da na taj način politički ugrozi i sam vrh SNS-a.¹⁰⁹⁷ Drugi su pak smatrali da se Stojanović na ovaj način reklamira i nudi za novog direktora BIA.

Drugi razlog zašto ovaj predlog reforme nije prošao kod partijskih kolega jeste taj što je Stojanović pripadao Nikolićevoj struji u partiji, koju je Vučić nastojao da skrajne i eliminiše. Sukob

¹⁰⁹² Intervju autora rada sa Momirom Stojanovićem, vođen 22. marta 2019. godine. Videti još i: Crnjanski Spasojević, "Naše tajne službe radiće kao BND".

¹⁰⁹³ Intervju autora rada sa Momirom Stojanovićem, vođen 22. marta 2019. godine.

¹⁰⁹⁴ Povod za ovaj iskaz Stojanovića bila je izjava tadašnjeg predsednika Srbije, Tomislava Nikolića, da od službi dobija nebitne informacije. Petrović, *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, 73.

¹⁰⁹⁵ Crnjanski Spasojević, "Naše tajne službe radiće kao BND".

¹⁰⁹⁶ "Stojanović: Skupštinski odbor treba da kontroliše i SBPOK i UKP," *Blic*, 8. septembar 2015, <https://www.blic.rs/vesti/politika/stojanovic-skupstinski-odbor-treba-da-kontrolise-i-sbpok-i-ukp/mfgcdw6> (pristupljeno 17. mart 2020.).

¹⁰⁹⁷ Intervju autora rada sa poslanikom SNS-a u Narodnoj skupštini Republike Srbije, vođen 18. februara 2017. godine.

dve unutarpartijske struje bio je vidan i u radu skupštinskog Odbora za kontrolu službi bezbednosti. Naime, Bratislav Gašić je na sednici Odbora, 17. 11. 2015. godine, predložio promenu Pravilnika o radu Generalnog inspektora VBA i VOA, kojim je zapravo pokušao da na mala vrata progura ovlašćenja za sebe i obezbedi potpuni uvid u kontrolu rada VBA i VOA, odnosno da ima potpuni uvid u operacije u toku.¹⁰⁹⁸ Prema rečima protivnika ovog predloga iz vladajuće partije „(m)inistar praktično može da upada, kontroliše, rukovodi svime što inspektor u nekom trenutku radi oko službi.“¹⁰⁹⁹ To rešenje Stojanović, kao bivši vojni bezbednjak, nije mogao da dozvoli. Njega su podržali i ostali članovi Odbora iz reda vladajuće partije, verovatno ne znajući da iza promena Pravilnika stoji Gašić, a ne njegovo šire okruženje iz kabineta. Ovo je bio veoma ozbiljan sukob, jer je Gašić svoju lojalnost lideru SNS-a, Aleksandru Vučiću, pokazao nakon incidenta na Paradi ponosa, kada je sprečio Zaštitnika građana da izvrši kontrolu Ministarstva odbrane i VBA, dok je, s druge strane, Stojanović stalno kritikovao stranačke kolege. Pored toga, obojica su imali ambicije da se nađu na ključnim pozicijama u bezbednosno-obaveštajnom sektoru. Tačnije, imali su pretenzije na direktorsko mesto u BIA. Sukob se pretvorio u pravi mali rat, koji je doveo do blokade rada Odbora.¹¹⁰⁰ Ta novembarska sednica Odbora bila je zapravo poslednja do konstituisanja novog skupštinskog saziva i novog Odbora, u julu 2016. godine.¹¹⁰¹

Stojanovićevoj marginalizaciji unutar partije nije pomogla ni činjenica što se on na 13. sednici Odbora za kontrolu službi bezbednosti, na kojoj su razmatrani navodi Zaštitnika građana o nezakonitom i nepravilnom postupanju VBA u slučajevima incidenta na Paradi ponosa i mitinga SRS-a, svrstao na stranu partije.¹¹⁰² Naime, usled nemogućnosti Zaštitnika građana da izvrši kontrolu Ministarstva odbrane i Vojnobezbednosne agencije i ozbiljnih indicija da je VBA korišćena za praćenje aktivnosti sindikalnih i političkih organizacija, članovi Odbora iz reda opozicionih partija, Dragan Šutanovac i Goran Bogdanović, zatražili su održavanje sednice Odbora na kojoj bi prisustvovao i Saša Janković.¹¹⁰³ Sednica Odbora je održana 28. januara 2015. godine, a u njenom radu su, osim članova Odbora i njihovih zamenika, učestvovala i 32 narodna poslanika, većinom iz vladajuće SNS-a, zaštitnik građana Saša Janković i njegovi najbliži saradnici koji rade na predmetima nadzora službi bezbednosti i policije, ministar odbrane Bratislav Gašić, direktor VBA Petar Cvetković i njegovi saradnici. Sednici su prisustvovali i predstavnici Misije OEBS-a u Srbiji i Ambasade Švajcarske u našoj zemlji. Ovako proširen sastav sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti nije, međutim, doprineo boljem i sveobuhvatnijem razmatranju teme dnevnog reda, već je prisustvo poslanika iz vladajuće SNS-a korišćeno za organizovan napad na zaštitnika građana. Sednica je bila javna, odnosno direktno je prenošena na televiziji, te je bila odlična prilika za „sanaciju štete“ nastale tokom i nakon Parade ponosa, ali i za delegitimizaciju zaštitnika građana u očima građana Srbije. Kao ilustraciju navedenog, pomenimo da je vladajuća partija na sednici pokrenula pitanje visine primanja zaštitnika građana. Uzimajući u obzir činjenicu da su ekonomske prilike u Srbiji bile loše, to je bio veoma delotvoran način urušavanja ugleda zaštitnika građana.

¹⁰⁹⁸ Željka Jevtić, "Vojni bezbednjaci bez nadzora zbog svađe u SNS-Gašić hteo da kontroliše VBA," *Blic*, 19. mart 2016, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/vojni-bezbednjaci-bez-nadzora-zbog-svadje-u-sns-gasic-hteo-da-kontrolise-vba/yssh5qf> (pristupljeno 5. decembra 2019.).

¹⁰⁹⁹ Ibid.

¹¹⁰⁰ Ibid.

¹¹⁰¹ Zapravo, održana je još jedna sednica dva dana kasnije, ali je to bila zajednička sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti i Odbora za odbranu i unutrašnje poslove. Videti internet stranicu s vestima o zasedanju Odbora: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-16-aprila-2014.3511.html> (pristupljeno 13. februara 2020.).

¹¹⁰² "Trinaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti," Narodna skuština Republike Srbije, 28. januar 2015, http://www.parlament.gov.rs/13_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi%20bezbednosti.24170.941.html (pristupljeno 5. decembar 2019.).

¹¹⁰³ "Šutanovac i Bogdanović traže sednicu Odbora za kontrolu službi bezbednosti," *Blic*, 22. januar 2015, <https://www.blic.rs/vesti/politika/sutanovac-i-bogdanovic-traze-sednicu-odbora-za-kontrolu-sluzbi-bezbednosti/gsxqx8f> (pristupljeno 5. decembar 2019.).

Sednica je završena nakon skoro šest časova, sa zaključcima da, između ostalog, zaštitnik građana nije pružio valjane dokaze za tvrdnju da je VBA nezakonito primenjivala postupke i mere za tajno prikupljanje podataka vezanih za sindikalne organizacije i političke partije, te da VBA nije nezakonito postupala prilikom preuzimanja video-snimaka s kamera u blizini incidenta na Paradi ponosa, kao i prema zaštitniku građana.¹¹⁰⁴ Momir Stojanović je ukazao da je zaštitnik građana svojim izjavama uznemirio javnost i naneo štetu Vojnobezbednosnoj agenciji i Ministarstvu odbrane.¹¹⁰⁵ Problem s prvim zaključkom je taj što zaštitnik građana nije ni tvrdio da ima dokaze, već da ima dokument koji ukazuje na prekoračenja nadležnosti i ovlašćenja VBA, koji pak tek treba proveriti detaljnom kontrolom VBA.

Da su Odbor, odnosno vladajuća većina, namerno izveli pogrešne zaključke (koji su bili namenjeni javnosti) ukazuje i činjenica da je isti odbor, u martu 2015. godine, sproveo kontrolu VBA i utvrdio da je dokument Agencije u kojem su sadržani podaci o aktivnostima SRS-a verodostojan i da se nalazi u arhivi VBA. To je bio i osnov da Odbor zatraži od Generalnog inspektora da izvrši vanredni nadzor VBA, što je on i odmah i učinio. Odbor je na svojoj 16. sednici razmatrao nalaze Generalnog inspektora o sprovedenom nadzoru, te zaključio da su podaci o aktivnostima pristalica Srpske radikalne stranke, sadržani u spornom dokumentu, dobijeni razmenom podataka i saznanja s drugim subjektima bezbednosti na prostoru Autonomne Pokrajine Vojvodina, a na osnovu člana 6. stav 1. tačka 1. Zakona o VBA i VOA i člana 5. Uredbe o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata. Takođe je zaključio da je VBA prikupljala podatke o ugroženosti šticećenih lica i objekata, a ne o političkim aktivnostima, i da ih je, na osnovu pisanog zahteva, ustupila MUP-u.¹¹⁰⁶ Bivši zaposleni u instituciji Zaštitnika građana, je ovaj potez vlasti ocenio na sčedeći način: „Našli su solomonsko rešenje za izlaz iz ove sporne situacije, da su podaci o aktivnostima SRS-a dobijeni razmenom sa MUP-om... Šta smo mogli i da očekujemo kad je generalni inspektor čovek koji je u to vreme bio šef organizacione celine koja je prikupljala ove sporne podatke. Dakle, trebalo je da utvrdi da li je on odgovoran za navedene nezakonitosti, što je neverovatno.“¹¹⁰⁷

Pojedini poslanici iz redova SNS-a, ali i iz opozicije, kao i stručno osoblje parlamenta, procenili su da je Stojanović, kao bivši vojni bezbednjak, pre svega štitio (ugled) VBA i MO, a ne lidera SNS-a Aleksandra Vučića i njegovu porodicu. Jer, pored toga što je bio vojni bezbednjak, Stojanović je bio i ostao Nikolićev kadar i to mu je zapravo odredilo političku sudbinu. „SNS-u sam se priključio na molbu Tomislava Nikolića. Verovao sam da on može pomiriti nacionalnu i građansku Srbiju. Bez toga ne možemo dalje. Nažalost, dolaskom Vučića na čelo stranke, preovladali su nekadašnji kadrovi SRS-a koji se nisu odrekli Šešeljevog poimanja politike. Opšte je poznato da sam o mnogim pitanjima imao drugačiji stav od kolega u stranci i da sam te stavove otvoreno zastupao. Nikada nisam prihvatao da budem stranački idolopoklonik, što je nerviralo stranački vrh.“¹¹⁰⁸ Činjenica da je Srpska napredna stranka predala liste za republičke i lokalne izbore raspisane za proleće 2016. godine, a Stojanović nije bio ni na jednoj od njih, predstavljala je i

¹¹⁰⁴ Zaključci sa 13. sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skuštine, 28. januar 2015, <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/Zakljuci%2013.%20sednice%20Odbora%20za%20kontrolu%20sluzbi%20bezbednosti.Lat.docx> (pristupljeno 5. decembar 2019.).

¹¹⁰⁵ Narodna skuština Republike Srbije, "Trinaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti".

¹¹⁰⁶ "Šesnaesta sednica odbora za kontrolu službi bezbednosti," Narodna skuština Republike Srbije, 9. april 2015, http://www.parlament.gov.rs/16_sednica_Odbora_za_kontrolu_sl_u%20C5%BEbi_bezbednosti.19018.941.html (pristupljeno 5. decembar 2019.).

¹¹⁰⁷ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 3, vođen 14. novembra 2019. godine.

¹¹⁰⁸ Momir Stojanović, "Nije paranoja da prisluškuju novinare," intervjuisala Tanja Nikolić Đaković, *NIN*, br. 3489, 09. novembar 2017, <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=111956> (pristupljeno 11. decembra 2019.).

formalni razlaz između njega i SNS-a. Stojanović je tada osnovao grupu građana Iskreno za Niš, s kojom je izašao na lokalne izbore u Nišu.¹¹⁰⁹

Nakon izbora 2016. godine, na čelo Odbora za kontrolu službi bezbednosti postavljen je Igor Bečić, koji je u prethodnom skupštinskom sazivu obavljao funkciju predsednika Narodne skupštine. I pored toga što je prethodno obavljao važnu funkciju, njegov izbor za predsednika Odbora predstavljao je veliko iznenađenje za širu i užu, stručnu javnost, jer se Bečić, dok je bio na poziciji predsednika Skupštine, našao u centru nekoliko skandala. Na primer, tokom skupštinskog zasedanja upotrebljavao je reč „sineopsis“, a na ukazivanje opozicionog poslanika da ta reč ne postoji, već da je ispravno reći „sinopsis“, on je zaključio: „Ne, izvinite, vi što ste me opomenuli, a niste bili u pravu.“¹¹¹⁰ Prilikom posete predsednika Italije Serđa Matarele, Bečić je poslanicima rekao da će im se obratiti Đorđo Mortadela.¹¹¹¹ Pored toga, Bečićeva biografija je prepuna niza spornih elemenata, što je sve zajedno doprinelo tome da je stručna javnost s velikim zaprepaščenjem prihvatila činjenicu da će on biti na čelu Odbora. Sam izbor Bečića na mesto predsednika Odbora protekao je veoma burno, jer mu je opozicija zamerala da nema moralni kredibilitet, kao i da ima kriminalnu prošlost, a sednica je na kraju bila i prekinuta.¹¹¹²

Bečićev prethodnik, Momir Stojanović je povodom izbora Bečića na svom fejsbuk nalogu napisao da se stidi što je pre Igora Bečića bio na čelu Odbora za kontrolu službi bezbednosti. „Šofer Jorgovanke Tabaković, koji je završio nepostojeću srednju školu u Prizrenu, vodi tako važan Odbor. Da niste, gospodine Bečiću, možda saradnik BIA ili se ja varam? Ko koga ovde kontroliše, Odbor službe ili službe Odbor? Da li zakonodavna vlast kontroliše izvršnu ili izvršna sve više kontroliše zakonodavnu? Nadam se da me član pomenutog odbora Vladimir Đukanović posle ovoga neće kinjiti kod premijera kao nekada, da 'rasturam' službe. Ne, gospodine Đukanoviću, samo sam ih terao da ne uzgajaju lekovito bilje i prodaju med, već da rade svoj posao. Da štite državu, a ne vlast. Srbija je večna, a vlast je prolazna.“¹¹¹³

Nakon izbora Bečića za predsednika Odbora za kontrolu službi bezbednosti, Odbor beleži nazadovanje u svojim aktivnostima u odnosu na prethodna dva saziva. Tako u razmatranom periodu Odbor je održao 17 sednica, od kojih je jedna bila konstitutivna, a ogroman broj drugih bio je posvećen razmatranju redovnih izveštaja BIA i vojnih službi bezbednosti, kao i Generalnog inspektora VBA i VOA. Na jednoj je usvojen Plan rada za 2017. godinu, dok je druga bila posvećena razmatranju Predlog izmena Zakona o BIA. Skoro sve sednice Odbora su bile zatvorene za javnost, a ni usvojeni Plan rada za 2017. godinu nije dostupan javnosti,¹¹¹⁴ što predstavlja veliki diskontinuitet u odnosu na prethodnu praksu Odbora, koja je bila znatno transparentnija.¹¹¹⁵ Prilikom razmatranja izmena Zakona o BIA, Odbor je 40 amandmana narodnih poslanika razmotrio

¹¹⁰⁹ Aleksandar Stankov, "Stojanović i Aleksić formirali grupu građana," *Južne vesti*, 17. mart 2016, <https://www.juznevesti.com/Politika/Stojanovic-i-Aleksic-formirali-grupu-gradjana.sr.html?c=Komentari> (pristupljeno 11. decembra 2019.).

¹¹¹⁰ Natalija Živanović Popović, "Razvojni put Igora Bečića: bio je konduker, proslavio ga je "mortadela", a sada će mu tajne službe polagati račune," *Blic*, 05. jul 2016, <https://www.blic.rs/vesti/politika/razvojni-put-igora-becica-bio-je-konduker-proslavio-ga-je-mortadela-a-sada-ce-mu/nzphvkg> (pristupljeno 11. decembra 2019.).

¹¹¹¹ Ibid.

¹¹¹² Lana Gedošević, "Cirkus u Skupštini: Šešelj napustio sednicu Odbora, Bečić izabran za predsednika," *Blic*, 5. jul 2016, <https://www.blic.rs/vesti/politika/cirkus-u-skupstini-seselj-napustio-sednicu-odbora-becic-izabran-za-predsednika/mdwfec> (pristupljeno 11. decembar 2019.).

¹¹¹³ "Momir Stojanović: Stidim se što sam pre Bečića bio na čelu Odbora," *JUGpress*, 07. jul 2016, <https://jugpress.com/general-stojanovic-stidim-se-sto-sam-pre-bekcica-bio-na-celu-odbora/> (pristupljeno 13. decembra 2019.).

¹¹¹⁴ "Osma sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti," Narodna skupština Republike Srbije, 24. januar 2017, http://www.parlament.gov.rs/Osma_sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti.30863.941.html (pristupljeno 13. decembra 2019.).

¹¹¹⁵ Vesti sa sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti u sazivu od 2016. do 2020. godine dostupni su na internet stranici Narodne skupštine Republike Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.2385.html?offset=2> (pristupljeno 18. decembra 2019.).

(i odbio) za 10 minuta.¹¹¹⁶ Za razliku od prethodnog saziva Odbora, sadašnji članovi imaju i vidno manje interesovanje za njegov rad. Od konstituisanja Odbora, beleži se trend brzog smanjenja učešća na sednicama članova iz opozicionih partija, te danas u radu Odbora učestvuju samo članovi iz vladajućih partija. Deo objašnjenja za ovaj trend smanjenja interesovanja članova valja tražiti i u činjenici da i godinu i po dana nakon konstituisanja Odbora, svi njegovi članovi (9) i njihovi zamenici (9) nemaju bezbednosne sertifikate, te ne mogu ni učestvovati na sednicama na kojima se razmatraju poverljivi podaci. Uobičajeno vreme potrebno za sprovođenje bezbednosnih provera jeste šest meseci. Bezbednosne sertifikate su dobili članovi iz reda vladajućih partija Igor Bečić, Marija Obradović i Vladimir Đukanović, poslanici SNS-a, kao i Dušan Bajatović iz SPS-a. Od opozicionih poslanika, bezbednosni sertifikat ima Radoslav Milojević iz DS-a.¹¹¹⁷ Jedan član Odbora, Vladan Zagrađanin, predsednik IO SPS-a, nije dobio bezbednosni sertifikat, a najverovatniji razlog je taj što je bio jedan od aktera u aferi „Kofer“ desetak godina pre toga.¹¹¹⁸

Međutim, važan deo razloga za nezainteresovanost članova Odbora za učešće u njegovom radu valja tražiti u širem trendu obesmišljavanja rada Narodne skupštine od strane vladajuće SNS. Naime, u nastojanju da smanji prostor za delovanje opozicije u parlamentu, a samim tim, i njihovu vidljivost u javnosti,¹¹¹⁹ SNS pribegava različitim strategijama poput, na primer, podnošenja velikog broja predloga zakona po hitnoj proceduri, a potom i stotine amandmana na njih, kao i stavljanje raznorodnih zakona na isti dnevni red, te menjanje dnevnog reda u poslednji čas. Zbog primene ovakvih metoda, o najvažnijem zakonu, Zakonu o budžetu, u kojem je prisutan trend naglog rast izdvajanja za sektor bezbednosti, gotovo da se nije ni moglo raspravljati. Dobra ilustracija za obesmišljavanje skupštinskog rada predstavlja i prethodno pomenut slučaj da je Odbor za kontrolu službi bezbednosti izmene Zakona o BIA usvojio za 10 minuta, iako je na njega podneto 40 amandmana.¹¹²⁰ Zato ne treba da čudi to što se Odbor na kraju pretvorio u telo za javno iskazivanje podrške sadašnjem predsedniku Srbije i lideru SNS-a Aleksandru Vučiću: „Pružamo punu podršku predsedniku Republike Aleksandru Vučiću i Vladi Republike Srbije u nastojanjima...“ Zanimljivo je primetiti da u ovim izjavama podrške, premijerka Srbije, Ana Brnabić nije poimence pomenuta.¹¹²¹ Pored toga, Odbor na čelu s Igorom Bečićem dodelio je i plakete za izuzetan doprinos u izgradnji i jačanju kapaciteta sektora bezbednosti i civilne kontrole službi bezbednosti ministru unutrašnjih poslova, Nebojši Stefanoviću, tadašnjoj državnoj sekretarki MUP-a Dijani Hrkalović i direktoru policije Vladimiru Rebiću, kao i ministru odbrane Aleksandru Vulinu.¹¹²²

Ovde valja napomenuti da se za deo nagrađenih vezuju brojne afere. Na primer, istraživački novinari su ukazivali na veze Dijane Hrkalović s kriminalnim i navijačkim grupama, kao i na njenu veliku ulogu u politizaciji policije,¹¹²³ te pokušaj nelegitimnog mešanja u izborne procese.¹¹²⁴

¹¹¹⁶ "Četrnaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti," Narodna skupština Republike Srbije, 8. decembar 2017, http://www.parlament.gov.rs/14._sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbu%20bezbednosti_.32968.941.html (pristupljeno 18. decembra 2019.).

¹¹¹⁷ Vremenski zahvat istraživanja je do 2017. godine, ali se situacija nije promenila ni do kraja mandata ovog saziva Narodne skupštine u 2020. godini. Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 59.

¹¹¹⁸ Slučaj „Kofer“ predstavlja događaj iz januara 2006. godine, kada je u stanu tadašnjeg viceguvernera Narodne banke Srbije, Dejana Simića, pronađena aktiva sa 100.000 evra mita, koji je viceguverner tražio za izdavanje određenih dozvola TBI grupi. U stanu je tada bio i Ivica Dačić, predsednik SPS-a, koji je kod Simića došao sa svojim dugogodišnjim prijateljem Vladanom Zagrađaninom, koji je doneo novac. Neposredno pre nego što je policija upala u stan i u koferu pronašla novac, Dačić je primio telefonski poziv i napustio stan. "Ivica Dačić," *KRIK: Baza imovine političara*, https://imovinapoliticara.krik.rs/display/display/profil.php?disp_id=35 (pristupljeno 14. decembra 2019.).

¹¹¹⁹ Državna Radio-televizija Srbije prenosi uživo skupštinske sednice. Internet korisnici mogu pratiti sednice uživo i na skupštinskoj internet stranici, gde su i njihovi snimci pohranjeni.

¹¹²⁰ Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 59.

¹¹²¹ Ibid.

¹¹²² Ibid., 59-60.

¹¹²³ Videti deo rada pod nazivom „Policija u ulozi tajne policije“.

¹¹²⁴ Slobodan Georgiev, "Ko je Dijana Hrkalović: Žena koje se plaši policija," *Vreme*, 20. decembar 2018, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1651343> (pristupljeno 13. decembra 2019.).

Aleksandar Vulin nije mogao da objasni na koji način je u zemlju uneo 205.000 evra kojima je kupio stan,¹¹²⁵ a veoma je sporna i njegova uloga u nabavci kamera za video-nadzor namenjenih Kosovskoj Mitrovici.¹¹²⁶ Čak i da su odlikovani nosioci važnih pozicija u MUP-u i policiji, odnosno MO i VS, zaista dali izuzetan doprinos, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove nadležan je da prati rad ovih bezbednosnih aktera, a ne Odbor za kontrolu službi bezbednosti. Nije poznato da se potonji Odbor bavio javnom i vojnom bezbednošću na svojim sednicama.

2.6.1.3. Unutrašnja kontrola¹¹²⁷

Iako su mehanizmi unutrašnje kontrole i nadzora uspostavljeni u svim službama bezbednosti, te imaju dovoljno dobre nadležnosti i ovlašćenja za delotvoran rad, oni nikada nisu zaživeli u praksi kao prvi korektiv nezakonitog i nepravilnog rada službi bezbednosti. Zaposleni u službama bezbednosti, ali i u drugim bezbednosnim institucijama, kao i građani, oduvek su imali manjak poverenja u unutrašnju kontrolu, što je za posledicu imalo da su se oni u velikom broju obraćali telima za spoljnu kontrolu i nadzor, pre svega Zaštitniku građana.¹¹²⁸ To isprva nije predstavljao toliko problem za službe bezbednosti i vlasti u Srbiji, jer je Zaštitnik građana zbog svog odgovornog postupanja uspeo da izgradi odnos poverenja s bezbednosno-obaveštajnim službama. Ali, s dolaskom SNS-a na vlast i s pogoršanjem odnosa vladajuće partije prema Zaštitniku građana i drugim mehanizmima spoljnog nadzora, unutrašnja kontrola se polako pretvorila u mehanizam pritiska na zaposlene koji su se obraćali Zaštitniku građana. To je posebno došlo do izražaja nakon incidenta na Paradi ponosa, krajem septembra 2014. godine.

Zaštitnik građana je utvrdio da je više desetina pripadnika VBA koji su mu se obratili pritužbama u kojima su ukazivali na nezakonitosti u radu VBA bilo kasnije izloženo (nezakonitom) postupanju unutrašnje kontrole. To je obuhvatalo: ispitivanje na poligrafu o tome da li su se obraćali Zaštitniku građana, nasuprot činjenici da je obraćanje ovoj instituciji pravo zagarantovano Ustavom Srbije, koje je dalje uređeno ZoZG; neopravdano premeštanje na drugo radno mesto; posredne pretnje nepovoljnim tretmanom; nuđenje različitih pogodnosti za lojalnost VBA; kao i retributivno podnošenje krivične prijave protiv civila, penzionisanih pripadnika VBA u formi obaveštenja javnom tužilaštvu.¹¹²⁹ Direktor VBA je u službenom razgovoru sa Zaštitnikom građana čak i priznao da je unutrašnja kontrola primenjivala poligrafsko testiranje nad svojim pripadnicima, pravdajući to odredbama Zakona o VBA i VOA, koje obavezuju zaposlene u VBA da se podvrgnu ovom testiranju.¹¹³⁰ Problem je ovde što se poligrafsko testiranje koristi za otkrivanje i predupređivanje nezakonitog postupanja pripadnika VBA, što obraćanje Zaštitniku građana svakako nije.¹¹³¹

¹¹²⁵ Prema tvrdnji Vulina, njegova supruga pozajmila je 205.000 evra od svoje tetke iz Kanade i oni su istog dana novac isplatili prodavcu stana. Problem je ovde što iznosi veći od 10.000 evra koji se unosi u Srbiju iz inostranstva moraju da se prijave. Vulin je objasnio da je novac unosen u delovima, u iznosima koji su manji od zakonskog minimuma za prijavljivanje. Bojana Pavlović, "Hronologija slučaja „tetka iz Kanade“,“ *KRIK*, 10. maj 2018, <https://www.krik.rs/hronologija-slucaja-tetka-iz-kanade/> (pristupljeno 20. decembra 2019.).

¹¹²⁶ "Sumnjiva nabavka kamera za Kosovo – moguće poreklo novca za Vulinov stan?," *Insajder*, 20. oktobar 2017, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/7691/> (pristupljeno 20. decembra 2019.).

¹¹²⁷ Ovaj deo rada prvobitno je objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 69-71.

¹¹²⁸ Hadžić i Stojanović, ured., *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, 297–316.

¹¹²⁹ Javna preporuka za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i Javna preporuka za razrešenje direktora Vojnoobaveštajne agencije Petra Cvetkovića, 4.

¹¹³⁰ Zakon o Vojnoobaveštajnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13, član 57. stav 4.

¹¹³¹ Javna preporuka za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i Javna preporuka za razrešenje direktora Vojnoobaveštajne agencije Petra Cvetkovića, 6.

Činjenje Generalnog inspektora u postupku kontrole koji je Zaštitnik građana pokrenuo povodom incidenta na Paradi ponosa, septembra 2014. godine, ukazuje da je rad ovog tela izložen političkom uticaju. U tom postupku je Generalni inspektor, po nalogu ministra odbrane, zatražio od Zaštitnika građana da Generalnom inspektoru dostavi podatke kojima raspolaže, kako bi Generalni inspektor izvršio kontrolu rada službi. Takođe je iznosio informacije suprotne od saznanja do kojih je došao Zaštitnik građana u postupku kontrole, dajući osnova za sumnju da je na taj način nastojao da prikrije nezakonito postupanje rukovodstva VBA.¹¹³² Razlog za ovakvo postupanje Generalnog inspektora može se naći u činjenici što je za generalnog inspektora krajem 2014. godine postavljen penzionisani oficir VBA, Radovan Mitrašinović, koji je neposredno pre penzionisanja bio šef organizacione jedinice za primenu operativno-tehničkih mera u VBA. To znači da je generalni inspektor trebalo da zapravo utvrđuje nezakonitosti u svom prethodnom radu.

Na politizaciju rada Generalnog inspektora uticala je i činjenica da je nakon promene vlasti, 2012. godine, ovom telu kršena zagarantovana stalnost u radu. Naime, Zakon o VBA i VOA propisuje da Generalnog inspektora postavlja Vlada na period od pet godina, na predlog ministra odbrane, uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost,¹¹³³ te da pre isteka petogodišnjeg mandata može biti smenjen samo u četiri slučaja:

1. „na lični zahtev;
2. ako trajno izgubi zdravstvenu sposobnost da obavlja svoju dužnost;
3. kada je osuđen za krivično delo na безусловnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti;
4. ako ne postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno.“¹¹³⁴

Međutim, Vlada i Ministarstvo odbrane gotovo su rutinski smenjivali generalne inspektore vojnih službi, bez bilo kakvog objašnjenja. Na pitanje istraživača o razlozima prevremene smene generalnih inspektora, MO upućivalo je na Vladu, jer su generalni inspektori prevremeno razrešeni aktima Vlade, te je MO isticalo da je Vlada nadležna da proceni „da li ima mesta skidanju oznake tajnosti sa navedenih akata“.¹¹³⁵ Od Vlade Srbije istraživači, međutim, nisu dobili bilo kakav odgovor. Ovde je veoma problematično zbog čega su razlozi za smenu generalnih inspektora proglašeni tajnom. Rešenja o smeni su javno dostupna, ali ne sadrže objašnjenja o razlozima za smenu generalnih inspektora.

Sa čestim smenama generalnog inspektora prestalo se postavljenjem Radovana Mitrašinovića, u vreme kada je na čelu Ministarstva odbrane bio Bratislav Gašić. Ali, ovde je problem to što je Mitrašinović i dalje u statusu vršioca dužnosti, šest godina nakon postavljenja. Istraživači nisu saznali od MO razloge zbog kojih je Mitrašinović u ovom statusu, jer se MO izjasnilo da je za odgovor na to pitanje nadležna Vlada.¹¹³⁶

Tabela 6. Uporedni prikaz mandata ministara odbrane i generalnih inspektora VBA i VOA¹¹³⁷

Ministar odbrane	Vreme na funkciji	Generalni inspektor	Vreme na funkciji
------------------	-------------------	---------------------	-------------------

¹¹³² Ibid.

¹¹³³ Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13, član 54. stav 2.

¹¹³⁴ Ibid., član 55. stav 3.

¹¹³⁵ Odgovor MO na pitanja BCBP-a, broj 508-13/19 od 7. 10. 2019. godine. Navedeno prema: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 71.

¹¹³⁶ Odgovor MO na pitanja BCBP-a, broj 508-13/19 od 7. 10. 2019. godine. Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 71.

¹¹³⁷ Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 71.

Dragan Šutanovac	15. 5. 2007. – 27. 7. 2012.	Božidar Banović	10. 2. 2011. – 4. 1. 2013.
Aleksandar Vučić	27. 7. 2012. – 2. 9. 2013.	Miladin Vujanović	4. 1. 2013. – 16. 1. 2014.
Nebojša Rodić	2. 9. 2013. – 26. 4. 2014.	Milan Letić	16. 1. 2014. – 25. 12. 2014.
Bratislav Gašić	26. 4. 2014. – 5. 2. 2016.	Radovan Mitrašinović (vršilac dužnosti)	od 25. 12. 2014.
Dušan Vujović (vršilac dužnosti)	5. 2. 2016. – 2. 3. 2016.		
Zoran Đorđević	2. 3. 2016. – 29. 6. 2017.		
Aleksandar Vulin	od 29. 6. 2017.		

Za razliku od VBA i VOA, unutrašnja i budžetska kontrola BIA nije uređena zakonom, već podzakonskim propisom koji donosi direktor Agencije i koji je označen stepenom tajnosti. Otud je pravna neizvesnost unutrašnje kontrole Agencije izuzetno velika, jer je podzakonska akta mnogo lakše menjati nego zakone.¹¹³⁸ Rukovodilac organizacione jedinice Agencije, koja je nadležna za unutrašnju kontrolu, neposredno je odgovoran jedino direktoru, te njemu redovno i periodično podnosi izveštaje o svom radu.¹¹³⁹ Brojni nerešeni sporni slučajevi u Agenciji ukazuju da unutrašnja kontrola ne vrši svoj glavni zadatak. Na primer, zamenik direktora BIA, Dragan Marković je 2014. godine bio uhapšen i osumnjičen da je zajedno s Dragoljubom Peuračom, direktorom Inspekcije za rad, učestvovao u reketiranju privrednika u Srbiji.¹¹⁴⁰ Marković je podneo ostavku na mesto zamenika direktora Agencije nakon što je, kako su izvestili mediji, pao na poligrafskom testiranju. Međutim, on je ubrzo potom postavljen za savetnika direktora BIA. Ostalo je nejasno šta se zaista desilo. Da li je Marković bio uključen u reketiranje ili je pak bio žrtva političkih obračuna u BIA, jer je Marković pripadao kadru koalicije SPS–PUPS (kao i njegov saučesnik Peruca), a pozicija zamenika direktora (prvi operativac Agencije) mnogo je važnije od savetničkog mesta.¹¹⁴¹ Podsećanja radi, za direktora BIA je krajem 2013. godine postavljen Aleksandar Đorđević, prijatelj sa studija Aleksandra Vučića. Afera s Markovićem dogodila se u aprilu 2014. godine, a vanredni parlamentarni izbori na kojima je SNS osvojio apsolutnu većinu marta iste godine. Svaku sumnju da je unutrašnja kontrola danas (2020) instrument političke kontrole i disciplinovanja zaposlenih BIA otklanja činjenica da je za direktora Agencije postavljen, 2017. godine, jedan od osnivača vladajuće partije, Bratislav Gašić, kao i to da su se u zahvatu rada BIA ponovo našli unutrašnji neprijatelji.¹¹⁴² Zato zaključujemo da je uloga unutrašnje kontrole kao prve brane za nezakonito i nepravilno postupanje BIA i njenih zaposlenih u potpunosti obesmišljena.

2.6.2. Deformacija nadležnosti, ovlašćenja i upravljanja bezbednosnim institucijama

¹¹³⁸ Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 76.

¹¹³⁹ Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 20–22.

¹¹⁴⁰ Vuk Cvijić, "Direktor BIA razrešio Markonija," *Blic*, 04. april 2014, <https://www.blic.rs/vesti/hronika/direktor-bia-razresio-markonija/rpc3jlm> (pristupljeno 13. septembra 2019.).

¹¹⁴¹ Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 119.

¹¹⁴² Više o tome videti u narednom delu rada „Deformacija nadležnosti, ovlašćenja i upravljanja bezbednosnim institucijama“.

2.6.2.1. Politizacija upravljanja ljudskim resursima¹¹⁴³

U Srbiji se uobičajilo to da političke partije koje formiraju vladu posle svakih izbora na čelna mesta u službama bezbednosti postavljaju svojim partijama odane ljude (direktore, zamenike, savetnike), koji potom vrše dubinske promene, postavljajući više i niže rukovodioce (načelnike uprava, šefove odeljenja) i njihove saradnike koje su njima odani.¹¹⁴⁴ Ovo je posebno dolazilo do izražaja u BIA, kao najvažnijoj i najvećoj službi bezbednosti u Srbiji. Nakon petooktobarskih promena, to je prvo rađeno tako što su na direktorske pozicije u Agenciji postavljeni vladajućoj partiji bliski ljudi iz samih službi, da bi potom na te pozicije bili postavljeni partijama odani ljudi van službe. Na primer, Rade Bulatović je bio blizak DSS-u, a njegov naslednik Saša Vukadinović DS-u.¹¹⁴⁵ Obojica nisu prethodno radili u BIA, ali su imali iskustva koja su u izvesnoj meri relevantna za obavljanje bezbednosnih poslova. Bulatović je radio u diplomatiji, dok je Vukadinović obavljao policijske poslove.¹¹⁴⁶

Međutim, SNS je po preuzimanju i konsolidaciji vlasti otišao korak dalje u partijskom kadriranju u BIA, te su, čini se, kao najvažniji kriterijumi za izbor direktora Agencije postali najpre lični, prijateljski odnosi s liderom SNS-a, Aleksandrom Vučićem, da bi potom postalo važno i prethodno iskustvo u upravljanju partijskim organima. Nakon što je SNS preuzeo vlast, za direktora BIA je bio postavljen Nebojša Rodić, bez iskustva u bezbednosno-obaveštajnim poslovima, ali s dugogodišnjom karijerom rada u državnim institucijama. Rodić je, zapravo, važio za čoveka Tomislava Nikolića, jer je na čelnu poziciju u Agenciji došao s funkcije generalnog sekretara predsednika Srbije. Nikolić ga je opisao kao „pravnik stare škole koji je posvećen državi, a ne špijuniranju, praćenju i pravljenju tajnih dosijea“.¹¹⁴⁷

Međutim, Rodić je na direktorskoj funkciji ostao jedva godinu dana, odakle je prešao na funkciju ministra odbrane. Za narednog direktora BIA, 2013. godine, postavljen je Aleksandar Đorđević, po zanimanju advokat. Vučić je o njemu rekao: „Aleksandra znam više od 25 godina, a odlično ga poznajem poslednjih sedam, osam godina. On je odličan pravnik, što je važno za funkciju direktora BIA.“¹¹⁴⁸ Međutim, teško je poverovati da je glavni razlog za postavljenje Đorđevića na mesto direktora BIA njegovo pravničko znanje, jer u Srbiji ima dosta dobrih advokata i pravnika koji su prethodno radili u službama bezbednosti. Na to ukazuje i činjenica da je Vučić više od mesec dana kočio izbor direktora BIA: „Ja kočim, nisam zadovoljan onim što imam u glavi oko predloženih kandidata. Ja sam kriv što još nemamo predloženo rešenje. Nisam zadovoljan, a to je suviše važno mesto da bi bila prebrza odluka.“¹¹⁴⁹ Ovde se valja podsetiti činjenice da je u to vreme Aleksandar Vučić bio potpredsednik Vlade Srbije, te da nije najjasnije na osnovu kojih je to

¹¹⁴³ Prvobitna verzija ovog dela rada objavljena je u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 29–35.

¹¹⁴⁴ Petrović, "Serbia: An Awkward Legacy", 326-327.

¹¹⁴⁵ Po silasku sa direktorskih pozicija, Bulatović je postao član Glavnog odbora DSS-a, a Vukadinović je dobio funkciju savetnika vojvođanskog premijera Bojana Pajtića iz DS-a. Videti: "DSS: Rade Bulatović radio strogo po zakonu," *Blic*, 22. jun 2012, <https://www.blic.rs/vesti/hronika/dss-rade-bulatovic-radio-strogo-po-zakonu/wf5946z> (pristupljeno 17. septembra 2019.); *Večernje novosti*, "Vukadinović savetuje Pajtića".

¹¹⁴⁶ Davor Lukač, "Pod velom tajnosti," *Vreme*, 7. septembar 2017, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1527608> (pristupljeno 12. decembar 2019).

¹¹⁴⁷ Od zanimljivijih detalja iz Rodićeve biografije jesu i činjenice da je bio sekretar Republičke izborne komisije od 1997, kao i sekretar Komisije za sprovođenje referenduma o stranom posredovanju u rešavanju kosovske krize (1998. godine). U javnosti se pojavila informacija da je Rodić bio sekretar RIK-a 1996. i 1997. godine, kada je tadašnja opozicija optužila RIK za krađu izbora. Međutim, SNS je demantovao ove navode. Videti: "Nebojša Rodić," *Istinomer*, <https://www.istinomer.rs/akter/nebojsa-rodic/> (pristupljeno 17. oktobra 2019.).

¹¹⁴⁸ Safeta Biševac, "Vučićev kolega," *Danas*, 27. oktobar 2013, <https://www.danas.rs/ljudi/vucicev-kolega/> (pristupljeno 17. oktobra 2019.).

¹¹⁴⁹ "Vučić: Ja kočim izbor direktora BIA," *Večernje novosti*, 17. novembar 2013, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:454419-Vucic-Ja-kocim-izbor-direktora-BIA> (pristupljeno 17. oktobra 2019.).

ustavnih i zakonskih nadležnosti on kočio i postavljao direktora BIA. Zakon o BIA je veoma jasan: „radom Agencije rukovodi direktor, koga postavlja i razrešava Vlada“ (član 5). Pored poznanstva s Vučićem, u javnosti su se pojavile i informacije da je Đorđevića za direktorsko mesto kandidovala i činjenica da je u jako dobrim odnosima sa Zlatiborom Lončarom, ministrom zdravlja, čija je supruga Vesna Lončar radila u Đorđevićевой advokatskoj kancelariji.¹¹⁵⁰

Da je partijska i lična odanost lideru SNS-a najvažnija kvalifikacija za mesto direktora BIA, a ne znanje i veštine u obavljanju bezbednosno-obaveštajnih poslova, ukazuje i činjenica da je 2017. godine Aleksandar Đorđević smenjen s mesta direktora BIA uprkos činjenici što je odličan pravnik. Prema nekim tumačenjima, Đorđević na mestu direktora BIA nije pokazao dovoljnu poslušnost i sklonost ka bespogovornom izvršavanju volje partijskog vrha, zbog čega je smenjen lojalnijim kadrom. Božo Prelević, iskusni advokat i bivši koministar policije nakon pada Miloševića sa vlasti, smatra da „Đorđević nije hteo da pristane na sve ono što je od njega traženo. Reklo bi se da je čovek – što je manje obrazovan i što je manje sposoban – spremniji da izvršava zadatke bez postavljanja bilo kakvih pitanja.“¹¹⁵¹

Umesto njega, na mesto direktora BIA postavljen je Bratislav Gašić, privatni preduzetnik iz Kruševca, jedan od osnivača SNS-a i njegov finansijer. I što je najvažnije, jedan od najodanijih ljudi lideru SNS-a. Za njega je Vučić kazao: „On je moj prijatelj, jedan od najodanijih...“¹¹⁵² Gašić je svoju odanost Vučiću pokazao dok je obavljao funkciju ministra odbrane od 2014. do 2016. godine u nekoliko slučajeva. Najpre, kada je nakon incidenta na Paradi ponosa protivpravno sprečio da Zaštitnik građana izvrši kontrolu MO i VBA, te je na taj način pokazao da je odan celoj porodici Vučić. Potom kada je pri MO formirao Štab za zaštitu Aleksandra Vučića (tada predsednika Vlade), u koji su se slivale sve informacije iz službi i policije relevantne za njegovu zaštitu. Na kraju, nakon seksističke izjave, Gašić se bez protivljenja, a na poziv Vučića, povukao s mesta ministra odbrane.¹¹⁵³ Kako je to ocenio jedan funkcioner SNS-a iz Beograda, „Gašić je mirno prihvatio smenu i nastavio je da predano radi za stranku, ko da se ništa nije ni desilo.“¹¹⁵⁴ Povodom izbora Gašića za direktora BIA, Vučić je rekao: „Da, on će biti šef BIA, izdržao je godinu i po dana bez ijedne funkcije. On ima mnogo dobrih kvaliteta, on je čovek koji sve zna o bezbednosti.“¹¹⁵⁵ Gašić je postavljen na funkciju direktora BIA nakon što je Aleksandar Vučić izabran za predsednika Srbije. Osnovano je pretpostaviti da je Vučić čekao upravo taj momenat kako bi svojim autoritetom i legitimitetom stečenim na direktnim izborima umanjio oštricu kritike prema izboru Gašiću za direktora BIA.¹¹⁵⁶

¹¹⁵⁰ Istraživački novinari portala KRIK otkrili su veze Zlatibora Lončara s kriminalnom grupom poznatijom kao Zemunski klan, čiji pripadnici su osuđeni za učestvovanje u ubistvu predsednika Vlade Srbije Zorana Đinđića, 2003. godine. Novinari KRIK-a su za ovo istraživanje dobili nagradu EU za najbolju istraživačku priču u 2019. godini. Milica Vojinović, "KRIK-ova priča o kriminalnim vezama ministra Lončara osvojila EU nagradu," *KRIK*, 10. septembar 2019, <https://www.krik.rs/krik-ova-prica-o-kriminalnim-vezama-ministra-loncara-osvojila-eu-nagradu/> (pristupljeno 22. oktobra 2019.). Inače, Lončarev kum, Miodrag Stojković radi u BIA, a u junu 2019. godine upucan je iz vatrenog oružja pod nerazjašnjenim okolnostima. D.D., "Upucan kum Zlatibora Lončara," *Danas*, 13. jun 2019, <https://www.danas.rs/drustvo/upucan-kum-zlatibora-loncara/> (pristupljeno 22. oktobra 2019.).

¹¹⁵¹ Omer Karabeg, "Čija je BIA," *Radio slobodna Evropa*, 16. jun 2017, <https://www.slobodnaevropa.org/a/most-cija-je-bia/28618158.html> (pristupljeno 22. oktobra 2019.).

¹¹⁵² "Bratislav Gašić," Istinomer, <https://www.istinomer.rs/akter/bratislav-gasic/> (pristupljeno: 11. oktobra 2019.).

¹¹⁵³ "Smenjen ministar odbrane Bratislav Gašić," *Radio-televizija Vojvodine*, 05. februar 2016, http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/smenjen-ministar-odbrane-bratislav-gasic_686313.html (pristupljeno 23. oktobra 2019.).

¹¹⁵⁴ Intervju autora rada sa funkcionerom SNS-a, vođen 5. juna 2018. godine.

¹¹⁵⁵ Vuk Jeremic, "Imenovanje Gašića pokazatelj Vučićeve osionosti," *Danas*, 23. maj 2017, <https://www.danas.rs/drustvo/imenovanje-gasica-pokazatelj-vuciceve-osionosti/> (pristupljeno 12. oktobra 2019.).

¹¹⁵⁶ Osim velike bliskosti s partijom, biografija Bratislava Gašića ima i čitav niz drugih elemenata zbog kojih je stručna javnost ocenila da je on nedostojan funkcije direktora BIA. Više o tome videti u: Istinomer, "Bratislav Gašić"; Petar Živković, "Brižni baštovan na čelu BIA," *Vreme*, 25. maj 2017, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1501979> (pristupljeno 12. oktobar 2019.).

Inače, Zakon o državnim službenicima nalaže, između ostalog, da je za rad na položaju potrebno devet godina radnog iskustva u profesiji.¹¹⁵⁷ Isti Zakon kaže da se za popunjavanja položaja sprovodi interni ili javni konkurs, da je interni konkurs obavezan ako položaj popunjava vlada.¹¹⁵⁸ Prema javno dostupnim podacima, ovi uslovi i procedure nisu bili ispoštovani prilikom postavljenja direktora BIA. Za razliku od Zakona o BIA, Zakon o VBA i VOA usklađen je s pomenutim odredbama Zakona o državnim službenicima, jer propisuje da za direktora i njihove zamenike može biti postavljeno lice koje ima najmanje devet godina radnog iskustva na obaveštajno-bezbednosnim poslovima u sistemu odbrane, ali i koje je završilo generalštabno usavršavanje.¹¹⁵⁹ Zbog toga, osnovano je pretpostaviti da je ova odredba namerno izostavljena iz Zakona o BIA, kako u vreme kada je on pisan, tako i kada je menjan, u cilju ostavljanja dovoljno širokog prostora vladajućim partijama da mogu da postavljaju sebi odane ljude na čelnu poziciju u Agenciji.

Da je proces zapošljavanja u BIA u velikoj meri pod uticajem ključnih partija u vladi, odnosno najmoćnijih političara u Srbiji, i da se ne završava postavljenjima rukovodilaca i njima bliskih saradnika, postalo je jasno široj javnosti kada je poslanik vladajućeg SNS-a, Mićo Rogović, u gostitelj iz malog mesta u Srbiji, dao ostavku na poslaničku funkciju, kako bi u 47. godini života postao radnik BIA. U BIA su novinarima rekli da je on početnik u ovom poslu, te da zbog toga pohađa operativni kurs.¹¹⁶⁰ Imajući na umu da je u to vreme, prema poslednjim javnosti dostupnim informacijama, prosečna starosna dob pripadnika BIA bila 37 godina, te da je svega desetak pripadnika Agencije bilo starije od 50 godina,¹¹⁶¹ postavlja se pitanje koji interes je BIA imala da ulaže resurse u ovog pojedinca, a da to nisu razlozi političke prirode.¹¹⁶²

U medijima se, takođe, pojavila i informacija da je još jedan u gostitelj, ali mlađi, takođe član SNS-a i njen odbornik u Skupštini grada Beograda, Simo Čulić, zaposlen u BIA na poziciji savetnika za medije. Iako je bio u gostitelj, Čulića je za ovu poziciju kandidovalo radno iskustvo u medijskoj kampanji SNS-a za izbore 2012. godine. Čulić je bio i prokurista rumunske kompanije „Kondiment“, koja je pružala usluge SNS-u tokom izborne kampanje.¹¹⁶³ Javnosti u Srbiji je još poznatiji slučaj Dijane Hrkalović, koja je do 2014. godine radila u BIA, da bi potom prešla u MUP, gde je bila na nekoliko veoma odgovornih pozicija: zamenica šefa Kabineta ministra, sekretarka Uprave kriminalističke policije i državna sekretarka MUP-a. Ovde je veoma važno napomenuti da pre nego što je Dijana Hrkalović počela da radi, a kasnije i neuobičajeno brzo da napreduje u bezbednosnim institucijama, ona bila izabrana za odbornicu u Skupštini grada Beograda na listi SNS-a na izborima 2012. godine.¹¹⁶⁴

¹¹⁵⁷ Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018, član 45. stav 3.

¹¹⁵⁸ Ibid., član 66. stav 1.

¹¹⁵⁹ Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13, član 37. stav 6.

¹¹⁶⁰ Jevtić, "Naprednjak u gostitelj, budući operativac BIA," *Blic*, 05. april 2013,

<https://www.blic.rs/vesti/politika/naprednjak-ugostitelj-buduci-operativac-bia/sfdy1jy> (pristupljeno 12. oktobra 2019.); "Rogović prelazi u BIA," *RTS*, 2. april 2013, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1296764/rogovic-prelazi-u-bia.html> (pristupljeno 12. oktobra 2019.).

¹¹⁶¹ Milosavljević i Petrović, "Bezbednosno-obaveštajne službe", 233.

¹¹⁶² Tada sveže penzionisani operativac BIA kratko je opisao tadašnju kadrovsku situaciju u Agenciji: "Pustite Rogovića, eto sreće da je on najveći problem, on je još dobar kakvi su sve došli." Navedeno prema: Lukač, "Pod velom tajnosti."

¹¹⁶³ Aleksandar Apostolovski, "Politika čeka zvanično izvinjenje BIA," *Politika*, 18. oktobar 2017, <http://www.politika.rs/sr/clanak/390989/Politika/Politika-ceka-zvanicno-izvinjenje-BIA> (pristupljeno 18. novembra 2019.); Maja Nikolić, "SNS i misterija rumunskih "internet specijalaca"," *NI*, 05. jul 2017, <http://rs.n1info.com/Vesti/a281097/SNS-i-misterija-rumunskih-internet-specijalaca.html> (pristupljeno 18. novembra 2019.).

¹¹⁶⁴ "Dijana Hrkalović," *Istinomer*, <https://www.istinomer.rs/akter/dijana-hrkalovic/> (pristupljeno 18. novembra 2019.).

I uvid u podatke o broju primljenih pripadnika Agencije u godinama pre i posle izbora 2012. godine dodatno ukazuje na partijsko kadriranje ljudskim resursima. Tako je u 2013. godini primljeno tri–četiri puta više radnika BIA nego što je to bio slučaj za prethodne tri godine.¹¹⁶⁵ Istovremeno, prijemom novog kadra tokom 2013. bilo je i povećano penzionisanje pripadnika Agencije pre ispunjenja opštih uslova za sticanje prava na penziju. Na ovaj način su tokom 2013. penzionisana 32 pripadnika Agencije, što je osam puta više nego tokom 2012. godine. Broj pripadnika BIA koji je otišao u starosnu penziju ostao je u navedenim godinama gotovo isti.¹¹⁶⁶ U avgustu 2019. godine pokušali smo da dobijemo podatke o zapošljavanju u BIA za period od 2014. do 2019, ali je Agencija odbila da ih dostavi uz obrazloženje da se radi o tajnim podacima. Međutim, razumno je pretpostaviti da se partijsko kadriranje u BIA po njenoj dubini nastavilo i ubrzalo nakon poslednjih izmena Zakona o BIA, koje su dale ogromnu moć direktoru BIA u upravljanju ljudskim resursima, a da je finansijska osnova za to data (naglim) uvećanjima budžeta BIA u 2017. i 2018. godini. Budžet BIA je u 2017. godini porastao za 3% u odnosu na 2016. godinu, ali je u Predlogu zakona o budžetu za 2018. predviđeno povećanje budžeta Agencije u odnosu na 2016. godinu od blizu 20%. Međutim, Zakon o završnom računu budžeta Srbije za 2018. godinu¹¹⁶⁷ pokazao je da je BIA zapravo potrošila mnogo više nego što joj je Zakonom o budžetu za 2018. godinu odobreno, te da rast potrošnje budžeta u odnosu na 2016 godinu iznosi preko 40 odsto.¹¹⁶⁸

Tabela 7. Broj novozaposlenih radnika BIA 2010–2013.¹¹⁶⁹

	2010.	2011.	2012.	2013.
Broj primljenih pripadnika BIA	33	42	46	127
Politička kontrola	Demokratska stranka		Srpska napredna stranka, od 3. 8. 2012.	

Pored novih partijskih kadrova, koje je SNS zapošljavao u BIA, u Agenciji su se vraćali i stari kadrovi ili su kadrovi iz vremena vladavine Miloševića koji su zauzimali manje važne pozicije postavljeni sada na važnije pozicije u BIA. Istraživački novinar koji dugi niz godina izveštava o bezbednosnim temama je u razgovoru ukazao da „(m)nogi mračni likovi, još iz vremena Miloševića, koji su preživeli petooktobarske promene, jer su sedeli po raznim ćoškovima u Službi i u drugim državnim institucijama, sada su došli do izražaja. Ima slučajeva i da su neki pripadnici zloglasnog Šestog odeljenja Državne bezbednosti,¹¹⁷⁰ a koji su bili uklonjeni iz Službe

¹¹⁶⁵ Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 114.

¹¹⁶⁶ Odgovor BIA na upitnik BCBP-a, pitanje broj 29, 21. 1. 2014. godine. Navedeno prema: Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 114.

¹¹⁶⁷ Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2018. godinu, „Službeni glasnik RS“, br. 95/19.

¹¹⁶⁸ Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije za datu godinu pokazuju koliko je stvarno svaki državni organ potrošio para i kolika su odstupanja u odnosu na usvojeni Zakon o budžetu za tu godinu. Tako je u Zakonu o budžetu za 2017. godinu budžet BIA bio oko 38 miliona evra, dok je stvarno utršeno 40 miliona evra. Međutim, Zakon o budžetu za 2018. godinu opredelio je 45 miliona evra za Agenciju, dok je ona u toj godini potrošila blizu 57 miliona evra. Zakoni o završnom računu budžeta Republike Srbije od 2002. do 2018. godine dostupni su na stranici Narodne skupštine Republike Srbije <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-3-juna-2016.4242.html> (pristupljeno 18. avgusta 2019). Budžet BIA je u narednim godinama nastavio da raste, ali ovde nismo detaljnije analizirali ovaj aspekt, jer je vremenski zahvat ovog istraživanja od 2000. do 2017. godine.

¹¹⁶⁹ Navedeno prema: Petrović, "Bezbednosno-informativna agencija", 114.

¹¹⁷⁰ Šesto odeljenje Državne bezbednosti formirano je krajem novembra 1999, nakon što je otkriveno da je u ubistvu četvorice funkcionera SPO-a na Ibarskoj magistrali, oktobra iste godine, korišćen kamion DB-a. U cilju sprečavanja ovakvih propusta ubuduće, formirano je ovo odeljenje od 10 pripadnika. Ukinuto je 27. februara 2001. godine. Više o

premeštanjem u ministarstva spoljnih i unutrašnjih poslova sada zaposleni u BIA.¹¹⁷¹ Javnosti je najpoznatiji slučaj Branka Crnog, zamenika načelnika DB-a Radomira Markovića,¹¹⁷² člana Glavnog odbora SNS-a, koji je zbog iskustva rada u službi bezbednosti i partijske zaleđine važio za mogućeg kandidata za zamenika ili savetnika šefa BIA, ali se zbog njegove reputacije, ne samo u Srbiji nego i u demokratskom svetu,¹¹⁷³ to nije dogodilo. Međutim, različiti izvori ukazuju da, iako Branko Crni nije postavljen na neku funkciju u BIA, on ipak jeste postao uticajan u Agenciji, te da je veoma čest gost u sedištu BIA.¹¹⁷⁴ Za razliku od Branka Crnog, Ivan Todorov, telohranitelj Mire Marković, supruge Slobodana Miloševića, postavljen je na mesto načelnika bezbednosne zaštite u BIA.¹¹⁷⁵ Prema navodima istraživačkog novinara Vuka Cvijića, ali i Vuka Draškovića, lidera Srpskog pokreta obnove na koga je RDB pokušao da izvrši atentaa dva puta, čak je i Milorad Bracanović veoma blizu BIA i Aleksandru Vučiću kome deli bezbednosne savete.¹¹⁷⁶ Dakle, „izborni zemljotres“ ne samo da je vratio na vlast stare političke snage već je uticao i na povratak starih kadrova u BIA.

U vojnim službama bezbednosti takođe je bilo promena na rukovodećim pozicijama, ali su se one desile sporije i kasnije u odnosu na one u BIA. Deo razloga valja tražiti u činjenici da se radi o manjim službama s manjim resursima, nadležnostima i ovlašćenjima, kao i da Zakon o VBA i VOA propisuje kriterijume za direktorske pozicije, te je potrebno imati specifično znanje o složenom i velikom sistemu, kao što su to MO i Vojska Srbije. Tako su čelni ljudi VBA i VOA, Svetko Kovač i Dragan Vladisavljević, smenjeni tek početkom 2014. godine. To ne znači da su vojne službe u potpunosti izolovane od partijskih uticaja i kadriranja. Naime, Petar Cvetković, direktor VBA od 2014. godine, pokazao se kao veoma poslušan prema ministru odbrane Bratislavu Gašiću, onda kada je Gašić nezakonito sprečavao zaštitnika građana da izvrši kontrolu VBA i MO.¹¹⁷⁷

Na kraju, kada govorimo o kadriranju, veoma su ilustrativni primeri generalni inspektori VBA i VOA, koji su rutinski menjani nakon gotovo svake promene ministra odbrane, iako Zakon o VBA i VOA jasno određuje nekoliko situacija kada je moguće smeniti generalnog inspektora, te ne dozvoljava njihovu smenu kada to ministar odbrane zaželi. Generalni inspektor se bira na period od pet godina a pre isteka svog mandata može biti smenjen samo u četiri slučaja: na lični zahtev; ako trajno izgubi zdravstvenu sposobnost da obavlja svoju dužnost; kada je osuđen za krivično delo; ako

tome videti u: Mirko Rudić, "Zaostavštine Državne bezbednosti: tajna šestog odeljenja," *Vreme*, br. 1131. 06. novembar 2012, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1070986> (pristupljeno 26. avgusta 2019.).

¹¹⁷¹ Intervju autora rada sa novinarom koji prati bezbednosne teme dugi niz godina, vođen 12. oktobra 2019. godine.

¹¹⁷² U to vreme, zamenik načelnika RDB-a bio je zapravo stvarni, operativni šef tajne policije, pogotovo što je Rade Marković došao iz javne bezbednosti i nije poznao RDB po dubini.

Insajder Video, "Službe državne bezbednosti – Službena tajna – Insajder (treća epizoda); Vuk Cvijić, "Duga ruka državne bezbednosti – Ko je Branko Crni i kako se stiže do "amnezije"?", *B92*, 28. jun 2018,

https://www.b92.net/info/vesti/pregled_stampe.php?yyyy=2018&mm=06&dd=28&nav_id=1411940 (pristupljeno 9. septembra 2019.).

¹¹⁷³ Za Branka Crnog vezuje se uticaj na svedoke u slučaju suđenja za ubistvo Slavka Ćuruvije. Tako su mnogi svedoci s rastom neformalnog uticaja Branka Crnog u BIA odjednom počeli da zaboravljaju bitne okolnosti u slučaju Ćuruvija. Više o tome videti u: Vuk Cvijić, "Jezik pravde ili urlik nepravde (drugi deo)," *Cenzolovka*, 27. decembar 2018, <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/jezik-pravde-ili-urlik-nepravde-drugi-deo/> (pristupljeno 27. septembra 2019.).

¹¹⁷⁴ Ibid.

¹¹⁷⁵ Vuk Cvijić, "Povratak (ne) otpisanih: kadrovi za specijalne poslove," *NIN*, br. 3437, 10. novembar 2016, <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=105571> (pristupljeno 27. septembra 2019.).

¹¹⁷⁶ Ibid; Vuk Drašković, "Mora da se razvlasti DB," *NIN*, br. 3437, 10. novembar 2016, <https://www.pressreader.com/serbia/nin/20161110/281758448861972> (pristupljeno 27. septembra 2019.).

¹¹⁷⁷ Više o tome videti u delu rada „Rastakanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti“ koji se bavi Zaštitnikom građana.

ne postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno.¹¹⁷⁸

Na veliku štetnost ovakvog upravljanja ljudskim resursima u službama bezbednosti javno je ukazao i bivši radnik RDB-a, a kasnije i BIA: „Onog momenta kada partijski funkcioner postane šef službe bezbednosti, onog momenat kada on počne da razmišlja po principu sad ću ja da dovedem svoje ljude, već je pukla priča. Služba nije mesto gde možete da dovodite ljude. Služba je mesto gde možete da predložite ljude. Pa će onda da se služba opredeli da li je taj čovek za službu ili nije, na osnovu parametara koji važe za kadrove koji treba da rade u službi. Toga više nema... I zato je služba šuplja...“¹¹⁷⁹ Veliki problem s ovakvim kadriranjem predstavlja i činjenica što u državnoj službi nije lako otpustiti ljude kao u privatnom sektoru. Tako, kadrovi dovedeni po partijskoj osnovi ostaju da rade u službi kada se promeni vlast i novi kadrovi po novoj partijskoj liniji budu zaposleni, što za posledicu ima sukob lojalnosti i nastanak frakcija unutar službe. Na taj način se u potpunosti urušava državna institucija, a njeni poslovi se gotovo u potpunosti premeštaju u neformalne tokove. Zato ne treba da čudi ocena bivšeg radnika BIA: „Mi sistem nemamo. Mi imamo partijski sistem. To je po definiciji paradržavni sistem. Vi ne možete da derogirate državnu instituciju u partiju, niti može partijska struktura da preuzme ingerencije neke ustanove.“¹¹⁸⁰

Značaj politizacije pravosuđa za potpunu kontrolu operacija službi bezbednosti

Za uspostavljanje potpune (partijske i lične) kontrole nad bezbednosno-obaveštajnim sektorom, kao i poslovima i aktivnostima službi bezbednosti (posebno BIA), važno je postaviti lojalne kadrove na ključne pozicije u pravosuđu. Kao što smo već napomenuli, BIA ima policijska ovlašćenja i može da prikuplja podatke u svrhe procesuiranja krivičnih dela (pre svega organizovanog kriminala) pred sudovima. Zato je važno ko će da obavlja posao tužioca za organizovani kriminal. Krajem 2015. godine, Narodna skupština je po hitnom postupku izabrala Mladena Nenadića na tu poziciju, široj i stručnoj javnosti nepoznatog advokata iz Čačka. S obzirom na to da je Nenadić dolazio iz advokature, a ne tužilaštva, morao je prethodno da polaže pismeni test na kojem ne samo da je osvojio maksimalan broj bodova (50) već je bio i jedini kandidat van redova tužilaca koji je položio test. Zato se stručna javnost pitala kako je moguće da nijedan drugi kandidat nije položio test, zašto su neki kandidati odustali u međuvremenu, te kako je moguće da Nenadić osvoji maksimalan broj bodova kada je prethodno na testu za tužioca u Višem javnom tužilaštvu u Čačku osvojio svega 30 bodova. Razumno je pretpostaviti da je test za tužioca za organizovani kriminal mnogo teži od testa za tužioce za „obični“ kriminal. U pitanju je ozbiljna indicija da postupak u delu koji se odnosi na pismeni ispit nije bio pošten.¹¹⁸¹ Zato se u javnosti pojavilo objašnjenje za ovakav neverovatn uspeh Nenadića na testu i kasniji izbor na mestu tužioca za organizovani kriminal činjenicom da je on dobar prijatelj Aleksandra Đorđevića, u to vreme direktora BIA.¹¹⁸² Prema rečima iskusnog advokata sa kojim smo razgovarali, „Nenadić i Đorđević se dobro znaju. Obojica su advokati iz Čačka.“¹¹⁸³

¹¹⁷⁸ Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13, član 55. stav 3.

¹¹⁷⁹ Slavija info TV, "Intervju: Branko Veljković - Vučić raportira britanskoj obaveštajnoj službi?!", 21 februar 2020, video, 1:39:42, https://www.youtube.com/watch?v=IggLc-5TTdU&list=PLWJ2bd-8QAKQjmDGKWS_26gXVSI28tNfN&index=6&t=0s.

¹¹⁸⁰ Ibid.

¹¹⁸¹ Vesna Rakić Vodinelić, "Pripreme za izbor javnih tužilaca – institucionalne i vaninstitucionalne," *Peščanik*, 01. decembar 2015, <https://pescanik.net/pripreme-za-izbor-javnih-tuzilaca-institucionalne-i-vaninstitucionalne/> (pristupljeno 3. oktobra 2019.).

¹¹⁸² Dragana Dekić, "Po volji vlasti, a ne struke," *Vesti online*, 23. decembar 2015, <https://arhiva.vesti-online.com/Vesti/Srbija/541242/Po-volji-vlasti-a-ne-struke> (pristupljeno 3. oktobra 2019.).

¹¹⁸³ Intervju autora rada sa advokatom br. 2, vođen 7. septembra 2018. godine

Uloga tužilaštva u krivičnom progonu je ogromna. Najpre, suđenja za većinu krivičnih dela počinju tek kada je tužilaštvo prikupilo dovoljno podataka na osnovu kojih podiže optužnicu. Potom, sud sudi prema optužnici koju je tužilac napisao i obrazložio. Ukoliko ona ne obuhvata sve bitne okolnosti i podatke od važnosti za pozitivan ishod optužnice, optuženi (čak i za najteža krivična dela) može biti oslobođen. A osobi koja je pravosnažnom presudom oslobođena, ne može se ponovo suditi za isto krivično delo. To znači da greška tužioca može da bude odlučujuća ne samo za pravosnažno oslobađanje osumnjičenih za najteža krivična dela, već i za obezbeđenje imuniteta za ponovni krivični progon za isto krivično delo.

Kolika je moć (manipulacije) javnog tužilaštva u krivičnom progonu vidi se i iz njegovog strogo centralizovanog i hijerarhijskog ustrojstva. U praksi to znači da je javni tužilac zakonom ovlašćen da uzme predmet od zamenika tužioca i da ga dodeli nekom drugom, može da preuzme predmet od nižeg tužioca i sam ga uradi ili jednostavno da izda obavezno uputstvo i tako natera nižeg tužioca ili zamenika da donese odluku suprotnu svom profesionalnom uverenju.¹¹⁸⁴ Prema rečima Gorana Ilića, zamenika Republičkog javnog tužioca i Poverenika za samostalnost javnih tužilaštva, „to je način da pritiskom na jedno dugme, uticajem na nekog ko je na vrhu hijerarhije politička vlast kontroliše ceo sistem.“¹¹⁸⁵ Tužilaštvo tako danas predstavlja ujedno i mač, ali i štit za vladajuće partije.¹¹⁸⁶

Druga važna tačka u pravosuđu jeste mesto predsednika Višeg suda u Beogradu, jer je s promenama Zakona o BIA, iz juna 2014. godine, upravo ova instanca postala važna za odobravanje posebnih mera u svrhe zaštite nacionalne bezbednosti. Od maja 2014. godine, ovu funkciju obavlja Aleksandar Stepanović, za koga pojedini izvori navode da je u prijateljskim odnosima s Aleksandrom Vučićem. Novinar sa dugogodišnjim iskustvom praćenja suđenja za najteža krivična dela je u tome izričit. „Stepanović i Vučić su prijatelji. Isto su godište i znaju se sa studija, sa pravnog fakulteta. Kol'ko znam, iste godine su i diplomirali... Stepanović je postao predsednik Višeg suda u Beogradu, a onda je SNS promenio odredbe Zakona o BIA tako da prisluškivanje sada odobrava predsednik Višeg suda, a ne Vrhovni kasacioni sud. Tako su svom čoveku dali da odobrava ko će biti prisluškivan... Zašto nisu promenili i zakon o vojnim službama, pa da usklade sudske instance koje odobravaju prisluškivanje. Kod VBA je to i dalje Vrhovni kasacioni sud.“¹¹⁸⁷ I pravници specijalizovani za sektor bezbednosti već dugi niz godina se zalažu za potrebu ujednačavanja nadležnosti sudova za odobravanje i nadzor posebnih postupaka i mera tajnog prikupljanja podataka.¹¹⁸⁸ Stepanović je iste godine postao i predsednik Krivičnog vanraspravnog veća Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu.¹¹⁸⁹ Valja napomenuti da

¹¹⁸⁴ Za detaljno hijerarhijsko ustrojstvo tužilaštva videti Zakon o javnom tužilaštvu, „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14, 106/15 i 63/16 – odluka US, glava II, poglavlje 2, Goran Ilić i dr., *Javno tužilaštvo i javni interes - mogućnost javnog tužioca da zaštiti javni interes* (Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 2018).

¹¹⁸⁵ Goran Ilić, "Samo podobni ljudi se biraju za ključne funkcije u tužilaštvu," intervjuisao Antonije Kovačević, *Ekspres*, 25. avgust 2016, <https://www.ekspres.net/drustvo/intervju-goran-ilic-u-srbiji-vlada-onaj-ko-kontroliše-vrh-tužilaštva> (pristupljeno 18. oktobra 2019.).

¹¹⁸⁶ Intervju autora rada sa tužiocem br. 2, vođen 6. novembra 2019. godine.

¹¹⁸⁷ Intervju autora rada sa novinarom s višegodišnjim iskustvom praćenja suđenja za najteža krivična dela br. 2, vođen 26. oktobra 2019. godine.

¹¹⁸⁸ Milosavljević, *Pravni okvir i praksa primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka u Republici Srbiji*.

¹¹⁸⁹ Ni ovo telo nije baznačajno, što je široj javnosti postalo belodano tek sa slučajem uzbunjivača iz fabrike naoružanja „Krušik“, koji je dostavio informacije o sumnjivoj trgovini naoružanja u koju su uključeni otac ministra unutrašnjih poslova i ova fabrika. Naime, uzbunjivač je uhapšen zbog odavanja službene tajne, a sudija za prethodni postupak (uprkos velikim pritiscima koje je trpeo) odredio mu je kućni pritvor. Na tu odluku tužilaštvo se žalilo, a KV veće, kojim je predsedavao Stepanović, preinačilo je kućni u zatvorski pritvor u trajanju od 30 dana, i to po tri osnova: da ne bi ponovio krivično delo, pobeo i uticao na svedoke. „Činjenica da je Vanpretresno veće Višeg suda odlučilo o pritvoru govori mi da je predmet pod kontrolom predsednika tog suda. Tri zakonska osnova za određivanje pritvora govore o tome da se na osumnjičenog vrši strahovit pritisak. Određuju mu pritvor da ne bi ponovio delo? To je bizarno,

se u javnosti za sudiju Stepanovića vezuje niz spornih odluka koje je donosio kao predsednik Višeg suda, a koje su uticale na tok suđenja. Svakako su najpoznatiji slučajevi premeštanja sudija Vučinića i Trešnjeva, koji su sudili u predmetu protiv Miškovića, odnosno Šarića.¹¹⁹⁰

Ovakvo prijateljsko-partijsko kadriranje po službama bezbednosti i ključnim pozicijama u pravosuđu veoma je opasno za vladavinu prava i demokratiju u Srbiji, jer je posledica toga koncentracija političke i bezbednosne moći u jednom centru, ali i njeno izmeštanje iz okvira institucija sistema. Kada se na najvažnijim pozicijama moći u državi nalaze prijatelji, onda odluke, odnosno politike mogu se donositi i realizovati i izvan državnih institucija. Zdenko Tomanović¹¹⁹¹ o tome kaže: „Opasno je kada imate partiju koja upravlja službama. A još opasnije je kada je to u maloj grupi, zatvorenoj, koja vuče sve važne konce u pogledu pitanja hoćemo li nekoga slušati... da li je neko naš protivnik... Posebno je opasno ako se moć jedne vladajuće partije bazira na moći jednog čoveka. Ta redukcija je najopasnija. Ona nas uvodi u te mere vaninstitucionalnog nadzora, u vaninstitucionalno vladanje koje je više nego dominantno u Srbiji.“¹¹⁹²

2.6.2.2. Politizacija rada BIA¹¹⁹³

Za razliku od vremena vladavine Slobodana Miloševića, kada su službe bezbednosti predstavljale instrument za represiju prema kritičarima vlasti, nakon 5. oktobra 2000. godine nisu zabeleženi značajniji i brojniji slučajevi zloupotrebe službi bezbednosti u te svrhe. Slučajeva tajnog nadzora novinara jeste bilo nakon petooktobarskih promena, ali oni nisu bili brojni, niti su za cilj imali njihovo zastrašivanje. U tom pogledu, javnosti su najpoznatiji slučajevi Vuka Cvijića,¹¹⁹⁴ tada novinara lista Danas, a sada NIN-a, i Ljiljane Smajlović,¹¹⁹⁵ glavne urednice Politike, a danas kolumnistkinje Nedeljnika. Međutim, nakon promene vlasti 2012. godine, a posebno nakon što je SNS konsolidovao vlast 2014. godine, dolazi do uvećanja slučajeva tajnog nadzora ali i pritisaka na kritičare vlasti, za koje je dokazano ili se pak sumnjiči da iza njih stoji BIA. Ovde su najizloženiji bili novinari i osobe koji su se bavili koruptivnim vezama nosilaca državne vlasti.

Tako su novinari Mreže za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK) uočili da tajno prate ne samo njihovog glavnog urednika Stevana Dojčinovića već celu redakciju. „Negde već 2015. smo počeli da primećujemo ljude koji nas prate, fotografišu zamaskiranim kamerama sakrivenim u torbama ili mobilnim telefonima.“¹¹⁹⁶ Iako su verovali da iza tajnog nadzora stoji država, odnosno

deluje kao da ne bi otkrio kriminal nečijeg oca?!“ Vuk Cvijić, "Vlast progoni uzbunjivača da sakrije krivca," *NIN*, br. 3589, 10. oktobar 2019, <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=102350301> (pristupljeno 23. oktobra 2019.).

¹¹⁹⁰ Dino Jahić, "Premeštanja sudija za usporavanje suđenja: slučajevi Vučinić i Trešnjev," Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, 01. decembar 2017, <https://www.cins.rs/premestanja-sudija-za-usporavanje-sudjenja-slucajevi-vucinic-i-tresnjev/> (pristupljeno 23. oktobra 2019.).

¹¹⁹¹ Zdenko Tomanović je advokat iz Beograda s velikim iskustvom u sudskim postupcima u kojima su važni dokazi prikupljeni primenom posebnih dokaznih radnji (npr. prisluškivanje). Bio je pravni zastupnik Miroslava Miškovića, Milana Beka, Darka Šarića, Sretene Jocića, Mirjane Marković i Slobodana Miloševića.

¹¹⁹² Press centar UNS, "Ko nas prisluškuje i šta možemo da uradimo da se to otkrije?"

¹¹⁹³ Ovaj deo rada je prvobitno objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 36-40.

¹¹⁹⁴ Više o slučaju tajnog nadzora Vuka Cvijića videti u: Miloš Vasić, "Slučaj prisluškivanja Vuka Cvijića," *Vreme*, br. 721, 28. oktobar 2004, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=394911> (pristupljeno 22. septembra 2019.).

¹¹⁹⁵ Više o slučaju prisluškivanja Ljilje Smajlović videti u: Press centar UNS, "Ko nas prisluškuje i šta možemo da uradimo da se to otkrije?"

¹¹⁹⁶ Stevan Dojčinović, "Špijuniraju nam celu redakciju, a onda BIA daje te podatke Informeru i tabloidima!," intervjuisala Suzana Trajković, *Espresso*, 27. avgust 2017, <https://www.espreso.rs/vesti/drustvo/174477/stevan-dojcinovic-urednik-krik-a-spjuniraju-nam-celu-redakciju-a-onda-bia-daje-te-podatke-informeru-i-tabloidima-video> (pristupljeno 22. septembra 2019.).

BIA,¹¹⁹⁷ novinari KRIK-a tome nisu pridavali veliku pažnju, jer su smatrali da je BIA služba bezbednosti koja (treba) da se bavi pitanjima i problemima od nacionalnog značaja, kao i korupcijom i kriminalom, a ne novinarima. Međutim, kasnije su shvatili da je upravo KRIK glavni predmet tajnog nadzora koji ima za cilj zastrašivanje i otkrivanje njihovih izvora informacija, odnosno onemogućavanje da rade svoj posao – da istražuju veze vlasti i kriminala. To im je postalo jasno onda kada je tabloid blizak vladajućoj partiji SNS, početkom 2016. godine, počeo da objavljuje tekstove u kojima su se nalazili sadržaji neobjavljenih tekstova, kao i razgovora novinara KRIK-a iz njihovog privatnog života. Dojčinović o tome kaže: „Praktično su objavili čak i radni naslov koji smo imali – u reč – i sadržaj našeg teksta smo videli u Informeru. Ne samo to, Informer je objavio neke razgovore koje sam vodio sa kolegama preko telefona – u citat. Nama je bilo jasno da je nešto ozbiljnije u pitanju. Kasnije smo utvrdili da smo bili pod velikim nadzorom BIA. Ona nas je prisluškiivala i pratila, i neku vrstu izveštaja o meni tada dala Informeru, koji je to tada objavio.“¹¹⁹⁸ Ali, i mnogo osetljiviji podaci su dospeli u Informer: „Mogao sam da pročitam u jednom tabloidu o razlogu svađe sa mojom bivšom devojkom... slike načinjene skrivenom kamerom sa izvorima sa kojima sam se viđao.“¹¹⁹⁹

Međutim, ovde se ne radi o curenju informacija iz BIA, kao što bi možda neko mogao da pomisli, već o namernom plasiranju informacija u medije, čiji je krajnji cilj sprečavanje novinara KRIK-a da istražuju korupcijske poslove političara na vlasti i njihove veze s kriminalom. Na to ukazuje obim podataka i informacija objavljenih u Informeru, kao i njihovo oblikovanje na takav način da čitaoci (lako) zaključe da je glavni urednik KRIK-a kriminalac, narkoman i strani špijun koji urušava ugled vladajućih političara po nalogu i za pare. Tako je Informer objavljivao naslove poput: „Mafija udara na porodicu Vučić“¹²⁰⁰, „Sado-mazo francuski špijun: Ko je zapravo glavni urednik KRIK?!“¹²⁰¹ i „Bruka: Amerika i EU plaćaju lažove i reketaše“.¹²⁰² „U jednom broju Informera optužili su me za sve živo što postoji – da saradujem sa mafijom, sa stranim obaveštajcima, korumpiranim policajcima itd.“ Pored urušavanja kredibiliteta, javno objavljivanje obilja informacija iz poslovnog i privatnog života novinara ima za cilj i njihovo zastrašivanje, kao i njihovih saradnika i izvora informacija. Nakon ovakvih tekstova Informera sledilo je kažnjavanje ljudi koji su bili izvor informacija novinarima KRIK-a.¹²⁰³ Poruka svima koji kritički razmišljaju

¹¹⁹⁷ Jednom prilikom su novinari čak i uspeli da uslikaju svoju pratnju. Naime, Dojčinović je s Darkom Jeftićem, novinarom B92, išao u SPS da snimi reakciju partijskih funkcionera na video-snimke koje je KRIK objavio, a na kojima je prikazan susret lidera SPS-a Ivice Dačića i Roduljuba Radulovića, jednog od vođa kriminalne grupe koja se bavila trgovinom drogama. Novinari su tada primetili grupu ljudi ispred zgrade s kamerama koje su bile nameštene u torbama. Kamere B92 tada su sve snimile. "Stevan Dojčinović: Bilo mi je jasno da to nisu samo pisanja Informera," u *Specijalizovani dosije o medijima: novinari pod pritiskom, pretnja demokratskom procesu*, br. 41, ured. Jelka Jovanović (Beograd: Nezavisno udruženje novinara Srbije, 2017), 23.

¹¹⁹⁸ Miodrag Sovilj, "Duga istorija prisluškiivanja novinara u Srbiji, bez sudskih epiloga," *NI*, 18. februar 2020, <http://rs.n1info.com/Vesti/a570549/Prisluskiivanje-novinaru-u-Srbiji.html> (pristupljeno 22. februara 2020.).

¹¹⁹⁹ Jelena Mirković, "Rasprava Vučićevića i Dojčinovića: otkud Informeru podaci?," *NI*, 04. maj 2016, <http://rs.n1info.com/Vesti/a157315/Rasprava-Vucicevica-i-Dojcinovica.html> (pristupljeno 12. septembar 2019.).

¹²⁰⁰ "(Foto) Mafija udara na porodicu Vučić: Otkrivamo reketaški plan za izazivanje haosa u Srbiji!," *Informer*, 17. mart 2016, <http://informer.rs/vesti/politika/259259/foto-mafija-udara-porodicu-vucic-otkrivamo-reketaski-plan-izazivanje-haosa-srbiji> (pristupljeno 12. septembra 2019.).

¹²⁰¹ "(Foto) Sado-mazo francuski špijun: Ko je zapravo glavni urednik KRIK?!" *Informer*, 18. mart 2016, <https://informer.rs/vesti/drustvo/259449/foto-sado-mazo-francuski-spijun-zapravo-glavni-urednik-krik> (pristupljeno 12. septembra 2019.).

¹²⁰² "Bruka! Amerika i EU finansiraju lažove i reketaše! Istražujemo ko su strani plaćenici u Srbiji!," *Informer*, 07. novembar 2016,

http://www.savetzastampu.rs/_cms/download.php?file=/latinica/files/4055_www_informer_rs_vesti_politika_101600_b_ruka_amerika_finansir.pdf (pristupljeno 12. septembra 2019.).

¹²⁰³ Tako je žena koja je dosta komunicirala s KRIK-om dobila otkaz u nedelji kada je Informer krenuo sa svojim pričama. Ta žena je inače bila bolesna od karcinoma na mozgu i imala je dve godine do penzije. Drugom izvoru KRIK-a iznenada su poslali finansijsku inspekciju u firmu. "Stevan Dojčinović: Bilo mi je jasno da to nisu samo pisanja Informera", 22.

jeste „bolje ne pokušavaj ništa, jer sve znamo o tebi ili ako ne znamo, veoma lako ćemo, a onda slede posledice“.¹²⁰⁴

Zbog navedenog, Dojčinović je podneo krivičnu prijavu protiv tabloida Informer, a na suđenju je Informer priznao da je podatke o Dojčinoviću i aktivnostima KRIK-a dobio iz BIA. Prema rečima Dragane Pećo, novinarkе KRIK-a da je, „Informer je na sudu rekao u svom odgovor na našu tužbu: 'Sve što smo objavili je tačno. To možete da proverite, pitajte BIA.'“¹²⁰⁵ Glavni urednik KRIK-a je na kraju dobio spor protiv Informera zbog klevete,¹²⁰⁶ ali nikada nije utvrđeno ko je, kako i zašto, te koliko često i u kom obimu davao podatke i informacije iz BIA. Dojčinović je zbog toga podneo pritužbu Zaštitniku građana, ali BIA nije dostavila sve podatke i obrazloženja neophodne da Zaštitnik građana može da utvrdi da li je bilo nepravilnosti i nezakonitosti u njenom radu u ovom konkretnom slučaju. Zaposleni u instituciji Zaštitnika građana je veoma siguran da „(o)d ovog slučaja neće biti ništa. BIA neće dostaviti ono što treba i što je od njih traženo, jer bi time dali dokaze o svom nezakonitom radu. Novi Zaštitnik građana, Pašalić, na slučaju neće insistirati, jer je čovek sistema i pritom misli da posao Zaštitnika nije da kontroliše službe bezbednosti.“¹²⁰⁷

Da slučaj s Dojčinovićem i KRIK-om nije usamljen i da se ne radi o pojedinačnom curenju informacija iz Agencije, pokazao je i slučaj Saše Ivanića, zamenika specijalnog tužioca za organizovani kriminal. Naime, tabloidi ali i veoma gledana privatna TV stanica Pink u svom glavnom dnevniku su objavili fotografiju Ivanića koja nije snimljena na javnom mestu, već je bila dostupna samo u biometrijskoj bazi MUP-a. Ti isti mediji su istovremeno objavljivali i tekstove o Darku Šariću, insistirajući na manjkavosti u istrazi koju je protiv optuženog narko-bosa vodio upravo Saša Ivanić.¹²⁰⁸ Poverenik za slobodan pristup podacima od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić pokrenuo je postupak u ovom slučaju kako bi se utvrdilo ko je nezakonito koristio Ivanićeve lične podatke. Kontrolom Poverenika „utvrđeno je da je u to vreme bilo šest pregleda baze ličnih podataka Saše Ivanića. U pet slučajeva bazi su pristupali pripadnici Policije, njihovi razlozi za pristupanje bazi su provereni i utvrđeno je da su opravdani. Međutim, utvrđeno je i da je neposredno pre pojavljivanja fotografije u medijima bazi pristupljeno iz druge bezbednosne strukture.“¹²⁰⁹ A ta druga bezbednosna struktura bila je BIA.¹²¹⁰ Poverenik nije mogao da utvrdi individualnu odgovornost, jer je više službenika BIA koristilo istu karticu za pristup bazi podataka. Čini se da je sistem namerno ovako manjkavo ustrojen kako bi bilo moguće zloupotrebljavati službu u privatne i partijske svrhe.

I bivši urednik Južnih vesti, Predrag Blagojević je ustanovio da ga tajno prate i snimaju iz jednog automobila. Prijavio je slučaj policiji, ali on do danas nije rešen uprkos postojanju snimaka događaja. Prema rečima Blagojevića, „(n)emoguće je da ni uz broj registracije i precizan opis automobila, pa još uz fotografije i video-snimke kamera sa zgrade Suda i kamera koje pokrivaju centar grada, policija ne može da otkrije ko je vlasnik auta u roku od samo nekoliko minuta. Ako zaista takvih tablica nema u registru MUP-a, izvesno je da je reč o autu neke 'e da ni u“¹²¹¹

¹²⁰⁴ Intervju autora rada sa novinarom koji se dugi niz godina bavio pritiscima, pretnjama i napadima na novinare, vođen 24. februara 2020. godine.

¹²⁰⁵ Press centar UNS, "Ko nas prisluškuje i šta možemo da uradimo da se to otkrije?"

¹²⁰⁶ Bojana Jovanović, "Potvrđena presuda 'Informeru' zbog neistina o uredniku KRIK-a," *KRIK*, 11. mart 2019, <https://www.krik.rs/potvrđena-presuda-informeru-zbog-neistina-o-uredniku-krik-a/> (pristupljeno 13. septembra 2019.).

¹²⁰⁷ Intervju autora rada sa zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana, vođen 24. septembra 2019. godine. Do marta 2020. godine nije bilo napretka u ovom slučaju. Prethodni zaštitnik građana je mnogo složenije slučajeve rešavao u roku od šest meseci do godinu dana.

¹²⁰⁸ "Šarićevi ljudi stavili metu na glavu tužioca," *Blic*, 2. april 2015, <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/saricevi-ljudi-stavili-metu-na-glavu-tuzioca/251vgre> (pristupljeno 28. oktobra 2019.).

¹²⁰⁹ Insajder, "Ko je odgovoran za objavljivanje fotografije tužioca iz baze MUP-a?"

¹²¹⁰ Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 37.

¹²¹¹ "Osam meseci kasnije: još se ne zna ko je pratio Blagojevića," *Južne vesti*, 22. novembar 2017, <https://www.juznevesti.com/Hronika/8-meseci-kasnije-Jos-se-ne-zna-ko-je-pratio-Blagojevica.sr.html> (pristupljeno 18. jula 2019.).

Blagojević je došao do nepotvrđenih saznanja da su ga snimali radnici BIA, ali da su postupali neformalno, mimo zvaničnih procedura.¹²¹²

Da (deo) BIA radi u interesu vladajuće partije ukazuje i slučaj policijskog inspektora iz Niša, Nebojše Blagotića, koji je utvrdio da informacije iz istrage koju je on vodio pojedinci iz policije preko ljudi iz BIA dostavljaju funkcionerima vladajuće partije.¹²¹³ Zaposleni iz policije i BIA koji su odavali informacije iz operativne obrade, odnosno nisu postupali zbog curenja informacija, ne samo da nisu (krivično i prekršajno) procesuirani već su i napredovali u službi – dobili su načelničke pozicije u policiji i BIA u Nišu. Blagotić, koji je ukazao na curenje informacija, naprasno je penzionisan. Pomenimo i slučaj udruženja građana koje se bavi ekološkim temama, Centar za ekologiju i održivi razvoj – CEKOR, čije je finansijsko poslovanje kontrolisala BIA.¹²¹⁴ Osnovano je zapitati se zašto Agencija čiji su zadaci unapređenje nacionalne bezbednosti i borba protiv teških oblika organizovanog kriminala kontroliše finansije lokalnog udruženja građana. Pritom, provera finansija nije rađena tajnim metodama, već javno, kao da je sprovodi finansijska inspekcija. Ukoliko je postojala sumnja da CEKOR-ovo finansijsko poslovanje ugrožava nacionalnu bezbednost ili je u funkciji organizovanog kriminala, moglo se očekivati da BIA najpre odradi provere tajnim metodama, a da onda odluči o daljem delovanju: primena tajnih mera kojima se štiti nacionalna bezbednost ili prosleđivanje slučaja nadležnom tužilaštvu. O potrebi da BIA sprovodi rutinske inspekcije finansija udruženja građana ne treba ni trošiti reči. Otud se ovo može shvatiti kao vid pritiska vlasti na ovu organizaciju.¹²¹⁵

Pritisci BIA na ljude koji kritički razmišljaju prisutni su i u nešto drugačijoj i blažoj formi u odnosu na opisane slučajeve. Tako je u javnosti poznat slučaj Dragana Petrovića, naučnog saradnika na Institutu za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu. Petrovića je, početkom 2015. godine, BIA pozvala da dođe u njene prostorije da da stručno mišljenje o predsedavanju Srbije OEBS-om.¹²¹⁶ Ovo ne bi bilo ništa sporno da nije bilo nekoliko okolnosti. Najpre, Petrovića su zvali da stručno mišljenje iznese u prostorijama BIA, što je veoma neuobičajeno, jer je on već radio stručne analize za potrebe Vlade Srbije bez dolaska u prostorije Vlade ili Agencije. Dalje, njega su na ulasku u prostorije BIA detaljno pretresli. „Što me zovete i prislonite me uza zid i pretresate me, kada sam stručnjak koga toliko cenite?“, upitao ih je. Nakon dva sata razgovora, inspektori BIA su se zainteresovali za veze Petrovića sa strancima, te su zahtevali da napiše sve kontakte koje je uspostavio s njima u poslednjih 10 godina, što je Petrović i učinio, sastavljajući listu na 27 strana. Razgovor je u jednom momentu dobio i blago preteći ton, jer su ga agenti BIA upitali zašto su mu stranci poklonili ručni sat, te su prokomentarisali da je poklon u vrednosti većoj od 100 evra, aludirajući na to da su ga tako kupili. Na kraju su Petroviću ponudili da se s njima sastaje u kontinuitetu i da ih obaveštava o svojim kontaktima sa strancima.¹²¹⁷ Petrović pretpostavlja da je Agenciji bio interesantan ne samo zbog kontakata sa strancima već i zbog njegovog izraženog rusofilstva, kao i zbog činjenice da je bio zamenik predsednika Srpskog otadžbinskog fronta,

¹²¹² Denis Kolundžija, "Policija uspešno ne nalazi vozača automobila snimljenog na više kamera," *Cenzolovka*, 24. mart 2018, <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/policija-uspesno-ne-nalazi-vozaca-automobila-snimljenog-sa-vise-kamera/> (pristupljeno 18. jula 2019). I u slučaju zloupotrebe policije u partijske svrhe, naređenja su izdavana mimo procedura i bez pisanog traga. Više o tome videti u delu rada „Debezicacija policije“.

¹²¹³ *Južne vesti*, "15 minuta - Nebojša Blagotić", 8. decembar 2017, video, 30:37,

<https://www.youtube.com/watch?v=4Zhgmb89F9E> (pristupljeno 18. jula 2019.).

¹²¹⁴ Isidora Stakić, *Studija slučaja: pretnje i pritisci na aktiviste i nezavisne novinare u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019), 15.

¹²¹⁵ CEKOR je imao i druge vrste pritisaka od ljudi koji su se predstavljali kao pripadnici DB-a. Više o tome videti u: *Ibid.*

¹²¹⁶ *Slavija info TV*, "Intervju: Dragan Petrović - Vučić laže, stanje je katastrofalno zemlja se raspada?!", 2. decembar 2019, video, 1:54:02, <https://www.youtube.com/watch?v=ZNWDCuXcan0>

¹²¹⁷ *Ibid.*

stranke koju je predvodio dramaturg Siniša Kovačević.¹²¹⁸ Slično iskustvo s BIA, samo bez pretresa na ulazu, imao je i Dejan Petar Zlatanović, glavni i odgovorni urednik portala Srbin info.¹²¹⁹

I Zlatanović i Petrović su dobrovoljno otišli na razgovor u BIA. Međutim, oni koji su odbili da razgovaraju s inspektorima BIA bili su dovođeni u prostorije Agencije protiv svoje volje. Tako su jednog političkog aktivistu, koji je bio veoma aktivan na društvenim mrežama i na internetu, gde je pisao kritičke tekstove o vlasti u Srbiji, pripadnici BIA pozvali na razgovor u prostorije Agencije. On je pristao da s njima razgovara, ali ne u prostorijama BIA, već u svojoj kancelariji. Za agenta BIA bilo je nezamislivo da mu neko kaže „ne“, te je, zajedno s dvojicom policajaca, došao na kućnu adresu aktiviste i odveo ga u prostorije BIA.¹²²⁰ Zakon o BIA, inače, propisuje da niko ne može biti prinuđen na saradnju,¹²²¹ te je ovakvo postupanje Agencije nezakonito. Doduše, BIA za razliku od većine drugih savremenih službi bezbednosti ima i policijska ovlašćenja, koja joj daju mogućnost prinudnog dovođenja građana radi prikupljanja obaveštenja. Ali, to je dozvoljeno samo u svrhe krivične istrage, po jasnoj proceduri i ukoliko postoji pisana naredba.¹²²² Agent BIA se nije pozvao na bilo koji zakon prilikom prinudnog odvođenja aktiviste, a aktivista nije učinio bilo kakvo krivično delo niti je postojala ni najmanja sumnja za to. Privedeni aktivista o tome kaže: „Policajcima koji su me hapsili bilo je jako neprijatno, jer su videli da nisam nikakav kriminalac. Videli su iz kakve kuće me odvođe. Bilo im je jasno da se radi o političkom hapšenju.“¹²²³

Veoma je indikativan i slučaj Damnjana Kneževića, vođe narodne inicijative Nema predaje Kosova i Metohije. Agenti BIA su na dan posete Srbiji predsednika Rusije Vladimira Putina pozvali Kneževića da dođe „hitno, hitno...“ u prostorije BIA, a zahtev je „došao sa vrha BIA“. Po njegovom dolasku, zadržan je u prostorijama Agencije sve dok skup podrške Putinu nije bio okončan. Agenti BIA nisu pružili Kneževiću zakonski osnov za njegovo zadržavanje, „niti bilo kakav papir“. Na njegovo pitanje o razlozima zadržavanja, agenti su odgovorili „da nije u interesu države Republike Srbije da se ja pojavim u centru grada“. Kneževićeva je pretpostavka da ga je BIA privela jer je, dan ranije, na javnom skupu, inicijativa koju predvodi istakla tri transparenta: „Nema podele Kosova, nema podele naroda“, „Brate Putine, spasi nam Kosmet“ i „Putine, ne odlikuj zapadne marionete“. Knežević je razloge za zadržavanje u BIA ovako ocenio: „Želeli su da spreče situaciju da Damnjan Knežević prenese neku poruku Putinu koja ne odgovara vlastima.“ Jer da su mislili da on namerava da izazove neki skandal, onda bi vlasti nešto učinile povodom pojedinaca i grupa koje su antiruski nastrojene. „Autonomaši su dan ranije istakli natpis 'Putine, nisi dobrodošao'. Njih nisu privodili.“ Sve ovo je Kneževića podsetilo na vreme vladavine predsednika SFRJ Josipa Broza Tita, kada je policija preventivno zatvarala narodne neprijatelje, staljiniste i četnike dok traje poseta strane delegacije ili dok ne prođe Titova poseta nekom mestu.¹²²⁴ To ga je i podstaklo da upita radnike BIA: „A ko je država? Stranka na vlasti? Jeste vi država?“¹²²⁵

Ali nisu samo liberalno, prozapadno orijentisani, kao i rusofili, bili u zahvatu BIA, već i anarhisti. Tako je vođa Anarho-sindikalne inicijative (ASI) Ratibor Trivunac, početkom 2015. godine, pozvan na razgovor u BIA. Iako je neposredan povod za razgovor bila sumnja da su pripadnici ASI-ja ostavili pakete pune životinjskog izmeta ispred zgrade Vlade Srbije i nekih ministarstava, nakon prvih dvadesetak minuta diskusije o tom pitanju, razgovor je krenuo drugim

¹²¹⁸ "Siniša Kovačević," Istinomer, <https://www.istinomer.rs/akter/sinisa-kovacevic/> (pristupljeno 18. septembra 2019.).

¹²¹⁹ Internet stranica portala: <https://srbin.info/impresum/> (pristupljeno 12. marta 2020.).

¹²²⁰ Intervju autora rada sa političkim aktivistom br. 2, vođen 7. marta 2020. godine.

¹²²¹ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 42/02, 111/09, 65/14 - odluka US, 66/14 i 36/18., član 10.

¹²²² Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 72/211, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 i 35/19, članovi 195–196.

¹²²³ Intervju autora rada sa političkim aktivistom br. 2, vođen 7. marta 2020. godine.

¹²²⁴ Centar - kanal SRBIN info portal, "Vučić izdaje Kosovo, izdaće i Rusiju!" 06. februar 2019, video, 1:19:17, <https://youtu.be/ADqFJaNsT00>.

¹²²⁵ Ibid.

tokom. U fokus priče dospeli su metodi organizovanja ASI-ja u zemlji, regionu, ali i na međunarodnom planu. Razgovor je obuhvatio istoriju i sadašnje delovanje pokreta, ali i idejne razlike između anarhosindikalizma i anarhističkog insurekcionizma, pa čak i filozofska razmatranja koncepta unutrašnjeg neprijatelja.¹²²⁶

Nakon tog incidenta s paketima, pokret je došao u situaciju da je njen lider Trivunac bio u kontinuitetu privođen kad god se desi neki problem. Trivunac kaže da je „postalo (je) na kraju karikaturalno da svaka dva meseca izdajemo saopštenje kako sam opet priveden. Zaključili smo da je najbolje da više ne budem aktivan član i da u daljem radu doprinesem baveći se svojim izdavačkim poslom.“¹²²⁷ Čini se, dakle, da su pritisci na ovaj pokret, odnosno na njihovog vođu dali rezultate.

Najblaži vid pritiska BIA na kritički nastrojene pojedince jeste slučaj kada je Agencija zabranila ulaz na proslavu Dana BIA 2017. godine novinarki KRIK-a Vesni Radojević i novinaru Politike Dušanu Teleskoviću, iako su se oni prethodno uredno akreditovali. Novinarka KRIK-a je tada dobila obrazloženje da „ne ispunjava bezbednosne uslove“, a na njeno pitanje šta to znači, službenici BIA su je uputili da pošalje pitanje imejlom. Odgovor nikada nije stigao.¹²²⁸ Ovakvih primera ranije nije bilo, te je razumno pretpostaviti da se radi o slanju poruke kritički nastrojenim novinarima, i to onima koji izveštavaju upravo o bezbednosnim temama.

Pored ovih slučajeva u kojima je dokazno da je jedan od glavnih aktera BIA, postoji i čitav niz drugih slučajeva tajnog praćenja i zastrašivanja novinara, istraživača i aktivista, u kojima je ostalo nepoznato ko je neposredni izvođač radova. Pomenimo samo javnosti najpoznatije slučajeve. Tako su, na primer, Maju Živanović, novinarku Vojvođanskog istraživačko-analitičkog centra (VOICE), dvojica muškaraca pratila ulicama grada po njenom izlasku iz stana. Novinarka ih je primetila u svojoj blizini, iako je više puta promenila kretanje i lokaciju, a postoje i svedoci ovog događaja. Ona je tada radila na slučajevima veza političke korupcije u oblasti energetike.¹²²⁹ Novinarki KRIK-a Dragani Pećo obijen je i ispreturan stan, a iz njega ništa nije odneto.¹²³⁰ Pećo je tada istraživala koruptivne veze bivšeg gradonačelnika Beograda, a sadašnjeg ministra finansija Siniše Malog. Istraživanje Beogradskog centra za bezbednosnu politiku pokazuje da postoji čitav niz sličnih slučajeva širom Srbije.¹²³¹ Zajedničko za sve ove slučajeve jeste to što su glavne mete napada i pritiska bili kritičari vlasti, a njihovi glavni akteri nikada nisu bili otkriveni, ni procesuirani. Zbog toga je osnovano pretpostaviti da iza njih stoje i da su za njih odgovorne vladajuća partija i BIA, iako ovi akteri nisu bili neposredni izvođači radova. Kao što smo već pokazali, službe bezbednosti se sve više oslanjaju na privatne bezbednosne aktere koje angažuju za različite svrhe, a u nedemokratskim društvima to može biti i obračun s kritičarima vlasti, što je slučaj i u susednoj Mađarskoj pokazao.¹²³²

Iskusna novinarka NIN-a, Tanja Nikolić Đaković, koja prati slučajeve napada, pritiska i pretnji na novinare, aktiviste i opozicione političare dugi niz godina, sigurna je da iza ovih napada stoji Služba. Iz razgovora s njom smo saznali i za brojne druge javnosti nepoznate slučajeve

¹²²⁶ Tanja Nikolić Đaković, "Ouglao na privođenja," *NIN*, br. 3353, 02. april 2015.

¹²²⁷ Vojislav Tufegdžić, "Batinom do solidarnosti: Čime se bave anarhisti u Srbiji?," *Ekspres*, 02. avgust 2019, <https://www.ekspres.net/vesti/batinom-do-solidarnosti-cime-se-bave-anarhisti-u-srbiji> (pristupljeno 12. oktobra 2019.).

¹²²⁸ B.C., "Nekim novinarima zabranjen ulaz u BIA, Vučić otkazao dolazak," *Danas*, 17. oktobar 2017, <https://www.danas.rs/drustvo/nekim-novinarima-zabranjen-ulaz-u-bia-vucic-otkazao-dolazak/> (pristupljeno 12. oktobra 2019.).

¹²²⁹ "NDNV protestuje zbog zastrašivanja novinarkice Voice," *Nezavisno društvo novinara Vojvodine*, 24. jun 2016, <http://www.ndnv.org/2016/06/24/ndnv-protestuje-zbog-zastrasivanja-novinarke-voice/> (pristupljeno 15. februara 2020.).

¹²³⁰ "Novinarki KRIK-a obijen i ispreturan stan," *KRIK*, 07. jul 2017, <https://www.krik.rs/novinarke-krik-obijen-ispreturan-stan/> (pristupljeno 15. februara 2020.).

¹²³¹ Stakić, *Studija slučaja: pretnje i pritisci na aktiviste i nezavisne novinare u Srbiji*.

¹²³² Lily Bayer, "Israeli Intelligence Firm Targeted Ngos During Hungary's Election Campaign," *Politico*, 19. april 2019, <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-israeli-intelligence-firm-targeted-ngos-during-hungarys-election-campaign-george-soros/> (pristupljeno accessed on 16 February 2020).

pritisaka na kritičare vlasti u kojima su primenjeni elementi Cerzetunga, metode psihičkog pritiska koju je Štazi razvio u cilju suptilnijeg obračuna s protivnicima vlasti.¹²³³

Može se zapaziti da je vladajuća partija, koristeći BIA i neformalnije aktere i instrumente, pojačavala i širila pritisak na sve kritičare vlasti bez obzira na njihovo ideološko i političko usmerenje, te da li su oni prozapadno ili proruskim orijentisani. Najvažnije je da je neko iskreni kritičar vlasti, odnosno da kritika vlasti nije urađena po diktatu vladajuće partije u cilju simulacije slobode govora. Vladajućoj partiji je veoma važno da kontroliše informacije o stanju unutar države i društva, kao i o njenim stvarnim namerama koje se šire u Srbiji, ali i ka spolja, kako ka zapadnim državama, tako i ka Rusiji. Analize ukazuju da vladajuća partija u cilju održanja visokog rejtinga kod glasača „vodi dvoličnu i nedorečenu politiku, pa su njene osnovne odlike tvrdi nacionalistički stavovi i postupci u kombinaciji sa deklarativnim proevropskim opredeljenjem“.¹²³⁴ Zato ona ima nekoliko zvaničnih istina u zavisnosti od publike kojoj se obraća. Posledično, svako ko remeti tu zvaničnu istinu argumentovanom kritikom, na primer da se reforme na putu ka članstvo u EU lažiraju ili da Srbija vodi neiskrenu politiku ka Rusiji, predstavlja pretnju za opstanak vlasti, jer joj može urušiti rejting kod glasača u Srbiji, ali i kod zapadnih država i Rusije. Kako se pogoršava društveno-ekonomska situacija u Srbiji, a istovremeno raste spoljnopolitički pritisak na srpske vlasti iz nekoliko pravaca,¹²³⁵ tako i vlast povećava pritisak na njene kritičare.

2.6.2.3. Civili i opozicija u (rutinskom) zahvatu VBA¹²³⁶

Incident na Paradi ponosa i naknadna kontrola Zaštitnika građana o načinu postupanja bezbednosnih aktera uključenih u taj incident u javnosti su otvorili sumnju da VBA gotovo rutinski prekoračuje svoje nadležnosti i ovlašćenja u odnosu na civile. Naime, Zaštitnik građana je utvrdio da su pripadnici VBA nakon incidenta, pre policije, prikupljali izjave potencijalnih svedoka, kao i da su od obezbeđenja Komercijalne i Alfa banke u blizini incidenta uzeli snimke nadzornih kamera. Tokom prikupljanja podataka od pravnih i fizičkih lica, VBA se pozivala na dve strane na dva različita pravna osnova, iako se, zapravo, radilo o istoj činjeničnoj i pravnoj stvari. Pored toga, VBA nije o svim stečenim saznanjima od značaja za postupke u toku preko Ministarstva odbrane odmah upozнала nadležno javno tužilaštvo.¹²³⁷ U ovakvim situacijama, Zakon o VBA obavezuje Agenciju da sarađuje s policijom i BIA, te da saznanja i informacije blagovremeno prosleđuje drugim institucijama, a ne da samostalno tajno obavlja istrage.

Ovaj incident je bio povod i da Odbor za kontrolu službi bezbednosti održi posebnu sednicu,¹²³⁸ u januaru 2015, na kojoj je Zaštitnik građana obelodanio još jedno, važnije potencijalno nezakonito postupanje VBA. Naime, tokom sednice je objavio da je dobio kopiju dokumenta VBA od penzionisanog pripadnika ove agencije iz kojeg se vidi da je VBA pratila aktivnosti jedne

¹²³³ Cerzetung (nem. zersetzung) je metoda koju je razvio Štazi. Ovaj termin se najčešće prevodi kao „dekompozicija“ (engl. decomposition). Tačniji prevod, međutim, bio bi „biodegradacija“, jer njegovu suštinu čine psihološke operacije usmerene na uništenje psihičkog zdravlja pojedinaca, njegovog samopouzdanja i integriteta. To se, na primer, postizalo suptilnim urušavanjem karijere pojedinaca kroz niz isplaniranih profesionalnih neuspeha, ili uništavanjem brakova. Štazi je neretko tajno ulazio u privatne i poslovne prostorije i premeštao stvari i/ili podmetao predmete, dovodeći tako pojedince do granice ludila. Više o tome videti u: Knabe, *The Dark Secrets of Surveillance State*.

¹²³⁴ Snežana Čongradin, "Nacionalističko i proevrpsko rušenje Vučića," Demostat, 21. jul 2018, <https://demostat.rs/sr/vesti/analize/nacionalisticko-i-proevrpsko-rusenje-vucica/458> (pristupljeno 17. septembra 2019.).

¹²³⁵ Najviše po pitanju rešavanja problema Kosova, uvođenja sankcija Rusiji i saradnje s Kinom.

¹²³⁶ Ovaj deo rada je u prvobitnoj verziji objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 44-46.

¹²³⁷ Sva saznanja i dokumentacija u vezi s ovim slučajem do kojih je Zaštitnik građana uspeo da dođe dostupni su na internet stranici ove institucije: <https://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4319-jjhhj> (pristupljeno 18. novembar 2019.).

¹²³⁸ Narodna skuština Republike Srbije, "Trinaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti".

opozicione političke partije.¹²³⁹ Kopija dokumenta je zapravo sadržala izveštaj Drugog regionalnog centra VBA o pripremama za političku aktivnost određenih političkih organizacija, njihovih lidera, članova i simpatizera, s napomenom da nema indicija o ugroženosti Vojske Srbije i Ministarstva odbrane, ali da će, uprkos tome, prikupljanje podataka biti nastavljeno.¹²⁴⁰ Na ovoj sednici, predstavnici vladajućeg SNS-a osporavali su autentičnost dokumenta, ali je kasnije, u martu 2015, Odbor u sprovedenoj nadzornoj poseti Direkciji VBA potvrdio njegovu verodostojnost, te je zaključio da sadrži deo podataka i saznanja koji nisu u skladu sa zakonom propisanim delokrugom rada VBA.¹²⁴¹ Na istoj sednici je Odbor naložio generalnom inspektorju vojnih službi da izvrši kontrolu zakonitosti prikupljanja podataka VBA u vezi s ovim dokumentom, te da o tome izvesti Odbor.

Odbor je na sednici, održanoj aprila 2015. godine, razmatrao izveštaj Generalnog inspektora o vanrednom nadzoru VBA, ali je na osnovu njega zaključio da je VBA podatke o aktivnostima SRS-a pribavila razmenom sa srodnim službama. Navedeno je da je razlog za prikupljanje podataka razmenom s drugim bezbednosnim akterima bezbednosna zaštita snaga, objekata, sredstava i aktivnosti, kao i šticećenih lica, odnosno predsednika Vlade Srbije, koji je u to vreme bio Aleksandar Vučić. Na istoj sednici je zaključeno da Odbor podržava predlog Generalnog inspektora službi da Savet za nacionalnu bezbednost, u skladu s Uredbom o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata, u što kraćem roku donese odluku o kontraobaveštajnoj i bezbednosnoj zaštiti premijera Republike Srbije.¹²⁴² Na ovaj način je indirektno priznato da je prikupljanje podataka u cilju bezbednosne zaštite premijera rađeno bez valjane pravne osnove.

U ovom konkretnom slučaju postoje dva glavna problema. Najpre, Ministarstvo odbrane i VBA sprečili su zaštitniku građana da izvrši kontrolu VBA ovim povodom, a kako čitav slučaj ne bi ostao formalno neistražen, Odbor za kontrolu službi bezbednosti pozvao je generalnog inspektora da obavi kontrolu, za šta Odbor nije nadležan. Drugo, tadašnji generalni inspektor je bio penzionisani oficir, koji je neposredno pre penzionisanja bio šef organizacione jedinice za primenu operativno-tehničkih mera u VBA.¹²⁴³ Prema rečima bivšeg zaposlenog u instituciji Zaštitnika građana, „zapravo taj generalni inspektor je trebalo da utvrdi da li je bilo nezakonitosti u radu za koji je on bio neposredno odgovoran. Dakle, trebalo je da utvrdi da li je on odgovoran za navedene nezakonitosti, što je neverovatno.“¹²⁴⁴

Tumačeći ovako široko i rastegljivo nadležnosti i ovlašćenja VBA, može se zaključiti da se gotovo svaka aktivnost političkih organizacija i pojedinaca može naći u zahvatu VBA ako postoje i najmanje indicije da postoji mogućnost ugrožavanja bezbednosti vojnih objekata i osoba koje oni štite. A VBA i Vojna policija štite civile, nosioce državnih funkcija van MO i VS (npr. sudije i tužioci), što stručna javnost osporava već dugi niz godina. Uprkos tim kritikama, izmenama Zakona o Vojsci Srbije uvedena je odredba da Vojna policija „po odluci ministra odbrane poslove obezbeđenja određenih ličnosti i protivterorističke zaštite vrši i van Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.“¹²⁴⁵ Na taj način je zapravo legalizovana dugogodišnja loša praksa da vojne službe pružaju

¹²³⁹ Video snimak 13. sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti je dostupan na: Ibid.

¹²⁴⁰ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, 15. mart 2016,

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5555/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf> (pristupljeno 23. oktobra 2019.), 273.

¹²⁴¹ Vojnoobaveštajna agencija. "Odbor za kontrolu službi bezbednosti obavio prvu nadzornu posetu Vojnoobaveštajnoj Agenciji".

¹²⁴² Narodna skuština Republike Srbije, "Šesnaesta sednica odbora za kontrolu službi bezbednosti".

¹²⁴³ Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu, 17.

¹²⁴⁴ Intervju autora rada s bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 3, vođen 14. novembra 2019. godine.

¹²⁴⁵ Zakon o Vojsci Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07, 88/09, 101/10 – dr. zakon, 10/15, 88/15 – odluka US i 36/18, član 53. stav 1.

zaštitu civilima – nosiocima najviših državnih funkcija, ali je i uvedeno da ministar odbrane praktično može da dodeli vojno obezbeđenje kome želi.¹²⁴⁶

2.6.2.4. Koncentracija obaveštajnih informacija u vojnom štabu¹²⁴⁷

Početak decembra 2015. godine, tadašnji ministar odbrane, Bratislav Gašić obavestio je javnost da je u okviru Ministarstva odbrane formiran poseban štab zadužen da se stara o bezbednosti tadašnjeg predsednika Vlade, Aleksandra Vučića. Štab čine predstavnici VBA i VOA, a u njega se slivaju sve informacije iz BIA i MUP-a relevantne za sveobuhvatnu bezbednosnu zaštitu premijera. Prema rečima Gašića, „subordinacija svih bezbednosnih službi daje dovoljno podataka kojima se svakodnevno bavi posebno formiran štab u Ministarstvu odbrane“.¹²⁴⁸ Neposredan povod za javno obelodanjivanje da je formiran ovaj poseban vojni štab za zaštitu premijera bilo je to što je osam puta za 24 sata na adresi na kojoj stanuje premijer zatečen pripadnik kriminalne grupe, koji je do 2009. godine bio i pripadnik specijalnih policijskih jedinica MUP-a Srbije.

Isprva se činilo da informacija o formiranju štaba predstavlja medijski spin vlasti, ali nekoliko intervjua sa stručnjacima za bezbednost i (bivšim) pripadnicima službi bezbednosti ukazivalo je da je štab zaista i formiran. „Ne, nije medijska patka. Vojska je stvarno formirala taj nazovi štab. Sad je ona glavna.“¹²⁴⁹ Na upitnik istraživača BCBP-a, MO je odgovorilo da je „odrednica 'štab' neformalnog karaktera i podrazumeva, pre svega, grupu ovlašćenih lica bezbednosne strukture u MO i VS, čije se radne obaveze odnose na preduzimanje mera bezbednosne zaštite prema određenim licima. Iz navedenog može se zaključiti da nivo mera koje se preduzimaju nisu vezane za formiranje ili neformiranje posebnih bezbednosnih formi, već se preduzimanje mera bezbednosne zaštite određenih lica zasniva na trenutnim bezbednosnim procenama ugroženosti.“¹²⁵⁰

Formiranje štaba je veoma problematično iz nekoliko razloga. Najpre, nijednim pravnim aktom nije propisano da su vojne službe bezbednosti nadležne za koordinaciju bezbednosno-obaveštajnih poslova u oblasti zaštite visokih državnih funkcionera. Za koordinaciju službi bezbednosti nadležan je Savet za nacionalnu bezbednost, a za usklađivanje njihovog operativnog rada Biro za koordinaciju službi bezbednosti.¹²⁵¹ Ministarstvo odbrane u odgovoru na upitnik BCBP-a jeste naglasilo da, prema Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti, Biro za koordinaciju osniva mešovite radne grupe za operativne zadatke koji se izvršavaju operativnim usklađivanjem delatnosti i utvrđuje njihove zadatke.¹²⁵² Ali, ovde i dalje ostaje problem da vojne službe nisu nadležne za ove poslove izvan MO i VS. Inače, u momentu kada je formiran štab, odnosno grupa za zaštitu premijera Aleksandra Vučića, na čelu Biroa se nalazio Vučić.

¹²⁴⁶ Više o pravnoj uređenosti poslova i ovlašćenja Vojne policije videti u: Bogoljub Milosavljević, *Nadležnosti i ovlašćenja vojne policije - pravna (ne)uređenost* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019).

¹²⁴⁷ Ovaj deo rada je u prvobitnoj verziji objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 46-48.

¹²⁴⁸ Biljana Baković, "Poseban štab u Ministarstvu odbrane za zaštitu Vučića " *Politika*, 30. novembar 2015, <http://www.politika.rs/sr/clanak/344447/Politika/Poseban-stab-u-Ministarstvu-odbrane-za-zastitu-Vucica> (pristupljeno 13. novembra 2019.).

¹²⁴⁹ Intervju autora rada sa bivšim radnikom službe bezbednosti Srbije br 3, vođen 8. februara 2018. godine.

¹²⁵⁰ Odgovor MO na pitanja BCBP-a, broj 508-13119 od 7. 10. 2019. godine. Navedeno prema: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 46.

¹²⁵¹ Videti Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije (glava III) i Uredbu o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata, "Službeni glasnik RS", br. 72/10 i 64/13, član 14.

¹²⁵² Odgovor MO na pitanja BCBP-a, broj 508-13119 od 7. 10. 2019. godine. Navedeno prema: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 46.

Međutim, i pre formiranja ovog štaba VBA, i „Kobre“¹²⁵³ su pružale bezbednosnu zaštitu premijeru Srbije, Aleksandru Vučiću, iako to nije imalo pravno utemeljenje. U javnosti se kao razlog za to pominjalo da su VBA i „Kobre“ obezbeđivale Vučića dok je bio ministar odbrane, te da je on stekao poverenje u vojne telohranitelje, pa ih je uz sebe zadržao i po preuzimanju funkcije predsednika Vlade.¹²⁵⁴ Pravo političara, nosioca najviših državnih funkcija, da samostalno odlučuju ko će se starati o njihovoj bezbednosti utemeljeno je još u vreme Borisa Tadića, predsednika Srbije od 2004. do 2012. godine, koga su kao ministra odbrane Srbije i Crne Gore (2003–2004) obezbeđivali VBA i „Kobre“, koje je, kada je postao predsednik Srbije, povukao sa sobom. Nasuprot tome, Tomislav Nikolić, novi predsednik Srbije, odlučio je da ga ne obezbeđuju „Kobre“, već MUP Srbije. Ovde se očigledno radi o tome da nosioci najviših državnih funkcija samovoljno odlučuju ko će se starati o njihovoj bezbednosti, u zavisnosti od toga u koga imaju lično najviše poverenja, a neobraćajući pažnju na bezbednosno-obaveštajni sistem i pravne propise.

Iako je ova loša praksa postojala i ranije, formiranje ovog štaba predstavlja dodatno nazadovanje u ovom pogledu, jer su sada VBA i VOA postale glavni centri u koje se slivaju bezbednosno-obaveštajne informacije, a „vojni štab“ je postao glavni koordinator poslova bezbednosne zaštite. Glavno utemeljenje ovog rešenja, čini se, nije u analizi prethodne prakse, te promeni sistema i propisa na osnovu toga, već u ličnim odnosima i poverenju političara.¹²⁵⁵ Naime, Bratislav Gašić je kao ministar odbrane i visoki partijski funkcioner pokazao visoku lojalnost Aleksandru Vučiću kada je sprečio zaštitnika građana da izvrši kontrolu Ministarstva odbrane i VBA, početkom 2015. godine. Povod za ovu kontrolu je bio incident tokom Parade ponosa, kada su pripadnici Žandarmerije primenili prekomernu fizičku silu na bratu tadašnjeg premijera Aleksandra Vučića i bratu tadašnjeg gradonačelnika Beograda Siniše Malog, kao i na njihovo obezbeđenje sastavljeno od pripadnika „Kobri“. ¹²⁵⁶ Vučić je ovaj incident video kao napad ne samo na njegovog brata već i na njega i njegovu celu porodicu, te je, sledstveno tome, i svaka kontrola zaštitnika građana o tome zašto i kako su „Kobre“ obezbeđivale privatne ličnosti smatrana kao dodatni napad na Vučića. Prema oceni bivšeg zaposlenog u instituciji Zaštitnika građana ovo je bio svojevrsan test lojalnosti Vučiću: „E tu su se Gašić i Cvetković pokazali. Blokirajući kontrolu zaštitnika pokazali su da su verni Vučiću i porodici.“¹²⁵⁷

Da formiranje vojnog štaba za zaštitu tadašnjeg premijera nije imalo ne samo pravnog već i praktičnog utemeljenja, te da se upravo radilo o pokazivanju partijske vernosti i dodvoravanju partijskom vođi, ukazuju i dva kasnija događaja. Najpre, oktobra 2016. godine, skoro godinu dana od formiranja štaba, pronađen je arsenal oružja u blizini kuće porodice Vučić. Najviši državni funkcioneri, uključujući tu i ministra unutrašnjih poslova, izrazili su ozbiljnu sumnju u efikasnost rada bezbednosno-obaveštajnih službi u pružanju bezbednosne zaštite premijeru.¹²⁵⁸ Momir Stojanović bivši načelnik VBA i bivši predsednik Odbora za kontrolu službi bezbednosti je povodom rečenog incidenta kazao: „To mi otvara sumnju da se po pitanju obezbeđenja premijera ne zna ko šta radi...“¹²⁵⁹

¹²⁵³ „Kobre“ su bataljon Vojne policije specijalne namene koji je neposredno potčinjen Upravi vojne policije. „Kobre“ pružaju bezbednosnu, odnosno neposrednu fizičku zaštitu nosiocima najviših državnih funkcija, ali i širem krugu civila koji nisu na državnim funkcijama. Ovu praksu stručna javnost godinama kritikuje.

¹²⁵⁴ M. Gavrilović, "Ko su „Kobre“, Vučićevi telohranitelji," *Politika*, 22. oktobra 2014, <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/308697/Drustvo/Ko-su-Kobre-Vucicevi-telohranitelji> (pristupljeno 11. oktobra 2019.).

¹²⁵⁵ Intervju autora rada sa bivšim radnikom službe bezbednosti Srbije br. 1, vođen 13. marta 2017. godine.

¹²⁵⁶ Više o incidentu videti u delu rada „Rastakanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti, Zaštitnik građana“.

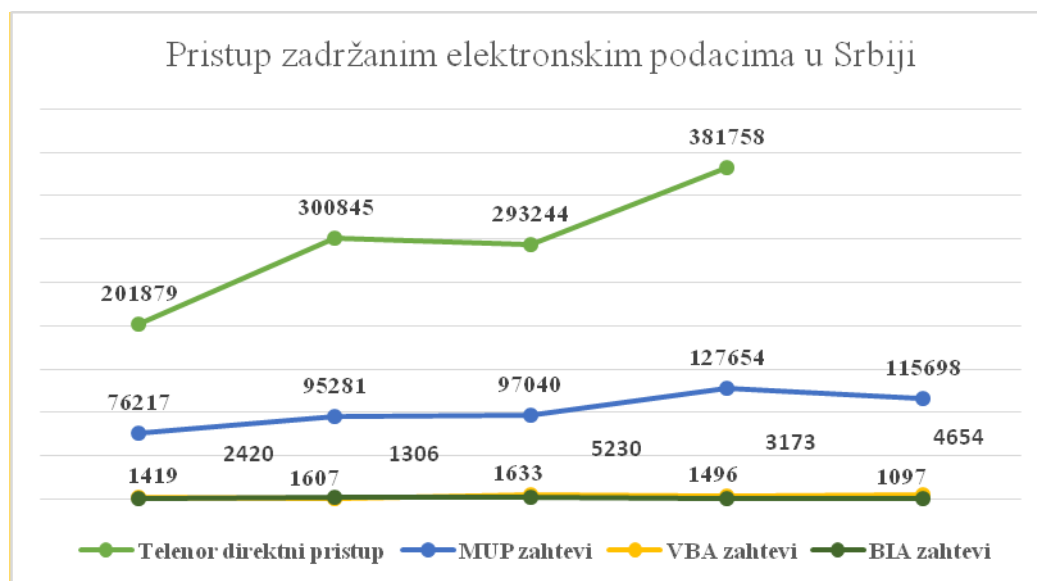
¹²⁵⁷ Intervju autora rada sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 2, vođen 12. oktobra 2019. godine.

¹²⁵⁸ Nataša Latković, "Oružje u Jajincima: da li su zakazali srpski špijuni?," *Blic*, 1. novembar 2016, <https://www.blic.rs/vesti/politika/oruzje-u-jajincima-da-li-su-zakazali-srpski-spijuni/gec0j8r> (pristupljeno 19. novembra 2019.).

¹²⁵⁹ "Ko to čuva premijera," *Sputnik*, 31. oktobar 2016, <https://rs-lat.sputniknews.com/analize/201610311108676313-premier-obezbedjenje-bia/> (pristupljeno 23. novembra 2019.).

2.6.2.5. Širenje tajnog nadzora¹²⁶⁰

Kao što smo prethodno prikazali, da bi službe bezbednosti primenile posebne mere tajnog nadzora kojima se značajno ograničavaju prava građana, one moraju prethodno da pribave saglasnost nadležnog suda. Međutim, u praksi se javlja niz problema, koje ćemo u ovom delu teksta detaljno objasniti. Najpre, prema poslednjim javno dostupnim podacima, telekomunikacioni i internet operateri još uvek nisu ugradili opremu i programe koji bi im omogućili da neizbrisivo beleže kada službe bezbednosti i policija tajno nadziru komunikacije,¹²⁶¹ te je zbog toga nadzornim i kontrolnim telima nemoguće da utvrde da li su ovi akteri primenjivali posebne mere i bez sudskog odobrenja. Ovaj problem je posebno izražen kod pristupa zadržanim podacima, jer ovu meru službe bezbednosti i policija najviše koriste, a zakon im omogućava da pristupe zadržanim podacima na dva načina: slanjem zahteva operaterima (što se beleži) i direktno u realnom vremenu, bez upućivanja zahteva.¹²⁶² Evidencije koje operateri vode zasnovani su na zahtevima za pristup zadržanim podacima, dok pristupi u realnom vremenu ostaju tako van evidencija. Do prošle godine samo je jedan telekomunikacioni operater, Telenor, instalirao opremu za beleženje zadržanih podataka u realnom vremenu, te je i vodio njihovu evidenciju od 2014. do 2017, iako je to obaveza svih operatera. Međutim, pored ove obaveze, ali i dosadašnje dobre prakse, Telenor je bez objašnjenja prestao da vodi evidenciju od 2018. godine, što samo dodatno podgreva sumnje o nekontrolisanom i rastućem direktnom uvidu u zadržane podatke.¹²⁶³



¹²⁶⁰ Ovaj deo rada je u prvobitnoj verziji objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 48-52.

¹²⁶¹ „Uređaji i programska podrška za zakonito presretanje i zadržavanje podataka i njihovo skladištenje moraju omogućiti postojanje neizbrisivog traga o svakom pristupu zadržanim podacima, odnosno svakom zakonitom presretanju elektronskih komunikacija.“ Videti: Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjavanje obaveza zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama, „Službeni glasnik RS“, 88/2015, član 17. stav 3.

¹²⁶² Na primer, MUP je u 2016. godini u 99% slučajeva samostalno pristupao zadržanim podacima. Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 15.

¹²⁶³ NI, "Petrovski: Ne znamo koliko je pristupano bazama, operateri ne šalju podatke," 31. oktobar 2019, video, 15:21, <https://youtu.be/GtadsrNihI> (pristupljeno 3. novembra 2019.).

Dodatni problem predstavlja to što se monitoring centar¹²⁶⁵ nalazi u prostorijama BIA i tu će se nalaziti do sticanja uslova za njegovo uspostavljanje kao nezavisnog tela.¹²⁶⁶ To znači da BIA fizički kontroliše opremu za aktiviranje presretanja komunikacija, te da policija i VBA obavljaju tajno presretanje komunikacije preko BIA.¹²⁶⁷ Bezbednosno-informativna agencija, odnosno pojedinci u njoj, tako imaju mogućnost uvida u tajne operacije VBA i policije, ali i mogućnost (tajnog) uticaja na njih.¹²⁶⁸

Za primenu mera tajnog prikupljanja podataka potrebno je i da postoje osnovi sumnje koji predstavljaju grupu indicija, odnosno činjenica i okolnosti koji posredno ukazuju da neko lice, grupa ili organizacija priprema radnje usmerene protiv bezbednosti i interesa države i društva, odnosno da priprema ili da je izvršila teško krivično delo. Osnov sumnje predstavlja polaznu osnovu za istrage koje vode državni organi, te zato ne sme biti puko nagađanje ili spekulisanje, već mora imati određeni stepen verovatnosti. Sumnja mora biti zasnovana makar na dve indicije o konkretnim akterima koji predstavljaju moguće izvore bezbednosne pretnje ili počiniocima krivičnih dela.

Međutim, kontrolne i nadzorne institucije, kao i novinari, uočili su da dolazi do dve vrste deformacija principa postojanja osnova sumnje za primenu mera tajnog nadzora. Najpre, službe bezbednosti same proizvode osnovu sumnje tako što tabloidi i mediji u kojima one imaju svoje saradnike objave neku vest koja onda predstavlja osnov da one pokrenu istragu, odnosno da primene neke od mera tajnog prikupljanja podataka. Istraživički novinar je taj mehanizam opisao na sledeći način. „Mediji pod kontrolom službi ili partije, što je danas gotovo isto, prvo lansiraju neku laž ili poluistinu o tebi, da se družiš sa krimosima i stranim bezbednjacima, a onda im je to razlog da te zakonito stave na mere.“¹²⁶⁹ Sudovi u ovakvim slučajevima odobravaju predloge za primenu mera tajnog nadzora, jer su ispoštovani svi formalni elementi za odobravanje. A i da nisu ispoštovani formalni razlozi, „kada se na čelu suda koji odobrava mere nalazi čovek koji je prijatelj lidera partije, sudsko odobrenje se lako dobija.“¹²⁷⁰ Veoma je ilustrativan primer novinarke Ljilje Smajlović, koja je bila prisluškivana zakonito: „Saša Janković kaže: 'Ljiljo, jel' ti znaš kako su tebe

¹²⁶⁴ "Pristup bez transparentnosti – praksa zadržavanja podataka u 2018. godini," SHARE fondacija, 29. oktobar 2019, <https://www.sharefoundation.info/sr/pristup-bez-transparentnosti-praksa-zadrzavanja-podataka-u-2018/> (pristupljeno 3. novembra 2019.).

¹²⁶⁵ Pravilnik definiše monitoring centar kao lokaciju na kojoj se nalaze uređaji i programska podrška za presretanje komunikacija. Videti: Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjavanje obaveza zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama, član 2. stav 1. tačka 6.

¹²⁶⁶ U Pravilniku se, doduše, ne kaže eksplicitno da je reč o nezavisnom telu, ali se to sugeriše, jer se u članu 26. navodi da će se do sticanja uslova za sprovođenje odredbe o monitoring centru on nalaziti u prostorijama BIA.

¹²⁶⁷ Zavisnost policije od BIA u primeni posebnih mera Evropska komisija uočila je kao veliki problem, te se Srbija zbog toga u Akcionom planu za Poglavlje 24 (AP24) obavezala da će obezbediti nezavisnost policije od bezbednosnih službi u oblasti posebnih dokaznih radnji. Međutim, vlasti u Srbiji po tom pitanju ništa nisu učinile do sada. Razmatran je model iz susedne Rumunije, da bi vlasti na kraju zaključile da je on veoma sličan modelu u Srbiji, te da je zato neadekvatan. Teško je poverovati da vlasti i službe bezbednosti u Srbiji nisu znale koji model presretanja komunikacija ima susedna Rumunija, te se stiče utisak da su vlasti zapravo odugovlačile kako bi odložile ukidanje monopolskog položaja BIA u presretanju komunikacija. Sanja Đurković, ured. *Preugovor alarm – izveštaj o napretku Srbije u Poglavlju 23 i 24* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019).

¹²⁶⁸ Petrović i Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 16.

¹²⁶⁹ Intervju autora rada sa novinarom s višegodišnjim iskustvom praćenja suđenja za najteža krivična dela br. 1, vođen 5. septembra 2019. godine.

¹²⁷⁰ Intervju autora rada sa sudijom br. 2, vođen 12. jula 2018. godine.

prisluškivali?’ Kaže: ’Prisluškivali su te zakonito sa potpisom sudije Vrhovnog suda, prisluškivali su te kao Jocu narko-dilera.’¹²⁷¹

Drugi problem je to što osnov sumnje o ugrožavanju bezbednosti bude neka aktivnost pojedinaca ili grupa koja je uobičajena za demokratske poretke i ne može ni na koji način ugroziti nacionalnu bezbednost. To može biti, na primer, organizovanje neke tribine, aktivnost na društvenim mrežama, istraživanje o raznim društvenim i političkim temama i sl. Ovu nepravilnost je utvrdio Zaštitnik građana 2014. godine, prilikom kontrole BIA: „Aktivnosti koje su navedene kao razlog za primenu posebnih mera (a na osnovu čega je sud, činjenica je, te mere odobrio), Zaštitnik građana smatra svojstvenim demokratskom društvu i lišenim elemenata protivpravnosti.“ Na osnovu toga je preporučio da BIA „preispita i unapredi svoje tumačenje pojma ’e utvrdio Zaštitnik građana 2014. godine, prilikom kontrole BIA: „Aktivnosti koje su navedene kao razlog za prime predviđene i zaštićene Ustavom Srbije i ratifikovanim međunarodnim dokumentima“.¹²⁷²

Još su četiri veoma važna problema koja se odnose na tajni nadzor i moguće zloupotrebe. Najpre, na mere tajnog nadzora ne stavlja se direktno osoba koja se želi nadzirati, već su formalno pod merama tajnog nadzora osobe koje su u (čestom) kontaktu s glavnom metom nadzora. Na taj način se, zapravo, dolazi do značajnih podataka i informacija o osobi za koju nije ni traženo sudsko odobrenje za tajni nadzor. Drugi veliki problem predstavlja to što se tajni nadzor i presretanje komunikacija obavljaju ne samo preko telekomunikacionih operatera već i preko mobilnih uređaja, kojima samostalno raspolažu službe bezbednosti i policija, a verovatno i privatni akteri.¹²⁷³ To praktično znači da službe bezbednosti mogu i bez naloga suda da vrše tajno presretanje komunikacija. Čak je bivši predsednik Srbije, Tomislav Nikolić, izrazio sumnju da ga na ovaj način prisluškuju.¹²⁷⁴ Upravo zbog velikih mogućnosti, ali i realnog iskustva zloupotreba ovih mobilnih uređaja, u Severnoj Makedoniji se razmatraju modaliteti nadzora i kontrole nad njima.¹²⁷⁵

Treći problem je angažovanje privatnih aktera za izvođenje tajnih operacija, uključujući tu i tajni nadzor. Nedemokratski režim Viktora Orbana u susednoj Mađarskoj koristio je usluge izraelske privatne obaveštajne kompanije za tajni nadzor i pokušaj diskreditacije jedne nevladine organizacije.¹²⁷⁶ Četvrti problem predstavlja, zapravo, kombinaciju prethodna dva, odnosno kada se partiji odani ljudi postavljaju na važne pozicije u službama koje se bave tajnim nadzorom i operacijama, a onda im se neformalnim kanalima izdaju (nelegalni) zadaci tajnog nadzora kritičara vlasti. Oni pritom koriste resurse državnih institucija, ali angažuju i privatne aktere (autorsuju), poput privatnih detektivskih agencija i kvazinevladinih organizacija.¹²⁷⁷ Brojni nerešeni slučajevi tajnog nadzora, obijanja stanova i pretnji koje su aktivisti i novinari u Srbiji prijavili nadležnim

¹²⁷¹ Žaklina Tatalović, "Nije samo "Nedeljnik" praćen, novinari otkrili kada su i kako prisluškivani," *NI*, 11. mart 2020, <http://ba.n1info.com/Regija/a415623/Nije-samo-Nedeljnik-pracen-novinari-otkrili-kada-su-i-kako-prisluškivani.html> (pristupljeno 5. novembra 2019.).

¹²⁷² Izveštaj Zaštitnika građana o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora, del. br: 614-506/14, 03. septembar 2014, https://www.ombudsman.rs/attachments/3454_Izvestaj%20o%20kontroli%20rada%20BIA-2.doc (pristupljeno 30. januara 2016.), 5.

¹²⁷³ Više o nekim od načina kako se obavlja tajni nadzor preko mobilnih uređaja videti u: RelianceGCS, "Smartphone Surveillance and Tracking Techniques," *InfoSec Write-ups*, 04. mart 2019, <https://medium.com/bugbountywriteup/smartphone-surveillance-techniques-f9e206c5c456> (pristupljeno 12. septembra 2019.); "Cell-Site Simulators/Imsi Catchers," *Electronic Frontier Foundation*, 28. avgust 2017, <https://www.eff.org/pages/cell-site-simulatorsimsi-catchers> (pristupljeno 12. septembra 2019.).

¹²⁷⁴ „Eto, mi sada sedimo ovde, a ispred je možda parkiran automobil iz kojeg nas prisluškuju.“ "Nikolić: Znam da me prisluškuju", *RTS*, 23. decembar 2013, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1477900/nikolic-znam-da-me-prisluškuju.html> (pristupljeno 12. septembra 2019.).

¹²⁷⁵ Intervju autora rada sa Magdalenom Lembovskom, iz Centra za evropske strategije – EUROTHINK, vođen 3. juna 2019. godine.

¹²⁷⁶ Bayer, "Israeli Intelligence Firm Targeted Ngos During Hungary's Election Campaign".

¹²⁷⁷ Na osnovu javno dostupnih informacija, upravo to se dešavalo u MUP-u i policiji, gde je jedan od glavnih aktera bila Dijana Hrkalović. Više o tome videti u delu rada „Debeizacija policije“.

institucijama, a ostali su potpuno nerešeni, samo ojačavaju sumnju da je sve ovo postala redovna pojava u Srbiji.

2.6.2.6. Policija u ulozi tajne policije¹²⁷⁸

Profesionalizacija i globalizacija organizovanog kriminala uticale su i na promenu u načinu i organizaciji rada policije. Tako danas svuda u svetu policija primenjuje posebne mere u krivičnim istragama, ali primenjuje i filozofiju rada sličnu službama bezbednosti, koja je nazvana obaveštajno vođen policijski rad. Srbija nije ovde izuzetak, te MUP i policija Srbije nastoje da primene ova načela u svom radu. Danas u Upravi kriminalističke policije (UKP) postoje Služba za borbu protiv kriminala i Služba za specijalne istražne metode. U okviru ove druge službe, postoji Odeljenje za posebne akcije. I dok ova organizaciona rešenja nisu sporna, sporno je to što UKP u praksi rada koristi posebne mere u velikom obimu. Tako je, na primer, Telenor u 2014. godini zabeležio 201.879 samostalnih pristupa zadržanim podacima, od čega je MUP ostvario većinu njih – 199.818, a ostatak BIA i VBA. Nadalje se situacija samo pogoršavala.¹²⁷⁹

Istovremeno, ni prethodni skupštinski Odbor za odbranu i bezbednost, a ni sadašnji Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, koji je nadležan za nadzor MUP-a, kao ni Odbor za kontrolu službi bezbednosti, nisu nadzirali UKP i kako službe u okviru ove uprave primenjuju mere tajnog prikupljanja podataka. Na ovaj problem ukazivala su istraživanja BCBP-a,¹²⁸⁰ ali i Momir Stojanović, predsednik Odbora za kontrolu službi bezbednosti iz redova vladajućeg SNS-a od 2012. do 2016. godine: „Ona se, takođe, bavi primenom posebnih metoda za tajno prikupljanje podataka kojima se zadire u Ustavom garantovana prava i slobode građana. Stoga do medija često dođe da je prisluškivan predsednik ili nešto slično... Krupan nedostatak je što parlamentarni odbor nema ingerencije za nadzor nad njenim radom. Zato moramo da promenimo zakonsku regulativu.“¹²⁸¹ Pored toga, ni druga tela spoljnog nadzora nisu vršila sveobuhvatnu kontrolu i nadzor nad time kako MUP primenjuje mere tajnog nadzora, kao što je to, na primer, Zaštitnik građana radio u BIA u dva navrata.

Posledice toga jesu povećane mogućnosti zloupotrebe MUP-a i policije u političke i partijske svrhe. Prve takve optužbe s konkretnijim podacima došle su iz redova same policije, 2015. godine. Tada je Dejan Tripković, koji je radio pri Kabinetu ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića, izneo optužbe da Odeljenje za poslove bezbednosti¹²⁸² pri kabinetu MUP-a prati kritičare vlasti, a da se podaci o tajnom nadzoru (uključujući i sirov materijal) prosleđuju Dijani Hrkalović, tadašnjoj zamenici šefa Kabineta ministra.¹²⁸³ Tripković je zbog toga podneo i krivičnu

¹²⁷⁸ Ovaj deo rada je prvobitno objavljen u: Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 40-44.

¹²⁷⁹ Zadržavanje podataka o komunikaciji u Srbiji: koliko smo pod nadzorom? (2014 – 2016)," SHARE fondacija, 29. avgust 2017, <https://labs.rs/sr/zadrzavanje-podataka-o-komunikaciji-u-srbiji/> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

¹²⁸⁰ Đokić i Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, 15–17.

¹²⁸¹ Zoran Glavonjić, "Reforma tajnih službi: krv, znoj, suze i politička volja," *Radio Slobodna Evropa*, 9. decembar 2014, <https://www.slobodnaevropa.org/a/reforma-tajnih-sluzbi-krv-znoj-suze-i-politicka-volja/26733627.html> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

¹²⁸² Tada su glavni zadaci Odeljenja bili bezbednosna zaštita MUP-a i tajnih podataka, a u te svrhe je Odeljenje moglo da korisi i posebne metode tajnog prikupljanja podataka. Više o tome videti u: Petrović, *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka*, 28.

¹²⁸³ Bojana Jovanović, "Period Dijane Hrkalović u MUP-u: mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje," *KRIK*, 29. maj 2019, <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-veze-kriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

prijavu protiv Dijane Hrkalović i rukovodstva MUP-a, ali je krivična prijava veoma brzo odbijena bez istraživanja svih dokaza. Pored toga, ni druga tela za nadzor i kontrolu nisu istraživala ovaj slučaj, te su ozbiljne sumnje o zloupotrebama koje je Tripković izneo ostale neproverene.¹²⁸⁴

Vukašin Obradović, predsednik Nezavisnog udruženja novinara Srbije, početkom 2016. godine, na konferenciji za medije izneo je ozbiljne sumnje da ga je MUP tajno nadzirao. On je tu sumnju temeljio na činjenici da je ministar Stefanović u svom gostovanju u Dnevniku RTS-a otkrio detalje susreta Obradovića i policajaca koji su imali podatke o nezakonitom praćenju novinara, te je ministar tom prilikom pokazao i da zna šta su njihovi naredni koraci.¹²⁸⁵

Ozbiljne optužbe o nelegalnim aktivnostima policije pojavile su se ponovo u javnosti 2016. godine, kada su Milan Dumanović i Mladen Trbović, tada radnici UKP-a, obelodanili da su po usmenom naređenju starešina, bez legitimacija i naoružanja, s (lažnim) identitetom novinara, upućeni na tajni zadatak da snimaju moguće napade na tadašnjeg premijera Srbije, Aleksandra Vučića, tokom komemoracije srebreničkim žrtvama, 2015. godine. Prema rečima ovih policajaca, slično se dešavalo i kasnije, kada su policajci Srbije poslani da tajno prate miting protiv Milorada Dodika i kontramiting njegovih pristalica u Banjoj Luci, u maju 2016. godine.¹²⁸⁶ Kriminalistička policija MUP-a Srbije nema pravo izvođenja tajnih operacija van teritorije Srbije, ali nije ni nadležna za tajno praćenje javnih skupova u Srbiji.

Za ove slučajeve zajedničko je nekoliko elemenata. Najpre, ponavljaju se osumnjičeni u MUP-u za nelegalne aktivnosti u ovakvim slučajevima. Po dolasku Nebojše Stefanovića na čelo MUP-a, u njegovom kabinetu su zaposleni ljudi bez prethodnog policijskog iskustva, ali koji su u partijskim i ličnim vezama s ministrom. Dijana Hrkalović, bivša funkcionerka SNS-a, najpre je zaposlena kao zamenica šefa Kabineta ministra, potom je obavljala posao sekretarke UKP-a, da bi na kraju postala državna sekretarka MUP-a. Goran Papić, ministrov kum, bez prethodnog radnog iskustva u policiji, bio je zaposlen u Odeljenju za poslove bezbednosti, da bi ubrzo potom postao zamenik načelnika SBPOK-a.¹²⁸⁷

Dodatno zabrinjavaju i navodi policajaca da su naređenja od starešina dobijali usmeno, što ukazuje na snažno prisustvo neformalnih kanala upravljanja u okviru policije. Dumanović i Trbović su podneli krivične prijave protiv čelnih ljudi Službe za specijalne istražne metode, Dejana Milenkovića i Tomislava Radovanovića, načelnika Odeljenja za opservacije i dokumentovanje Gorana Nešića, ali i sekretarke UKP-a Dijane Hrkalović, što nam može ukazivati na to ko su možda (bili) ključni ljudi u neformalnom upravljanju. O problemu neformalnih grupa i kanala uticaja (u širem kontekstu, ne samo u oblasti tajnog nadzora) kao o veoma ozbiljnom problemu u MUP-u govorio je i zaštitnik građana. On je ukazao da MUP izvršava preporuke Zaštitnika građana kada je reč o pojedinačnim problemima, propustima na štetu pojedinaca, ali sistemski, krupniji problemi ostaju netaknuti. „Čini se da pojedini delovi Policije ne odgovaraju hijerarhijski onima kojima bi trebalo da odgovaraju, nego da imaju neke svoje nalogodavce ili da su sami sebi nalogodavci. Primećuje se da institucionalni okvir rada više nije onakav kakav je nekada bio. Neki ljudi misle da su nedodirljivi, a praksa im to i dokazuje.“¹²⁸⁸

¹²⁸⁴ Jelena Petrović, "Cvijić: Optužbe o nelegalnom prisluškivanju i od policajaca, setimo se Hrkalović," *NI*, 24. jul 2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a502160/Cvijic-Optuzbe-o-nelegalnom-prisluškivanju-i-od-policajaca-setimo-se-Hrkalovic.html> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

¹²⁸⁵ "Krivična prijava protiv Nebojše Stefanovića, ministra unutrašnjih poslova," Nezavisno udruženje novinara Srbije, 11. januar 2016, <http://www.nuns.rs/info/news/26441/krivicna-prijava-protiv-nebojse-stefanovica-ministra-unutrašnjih-poslova.html> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

¹²⁸⁶ Bojana Jovanović, "Detalji tajne operacije u Potočarima," *KRIK*, 6. januar 2017, <https://www.krik.rs/detalji-tajne-operacije-u-potocarima/> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

¹²⁸⁷ Petrović, "Cvijić: Optužbe o nelegalnom prisluškivanju i od policajaca, setimo se Hrkalović".

¹²⁸⁸ Saša Janković, "Tabloidno uterivanje straha," intervjuisala Tamara Skozza, *Vreme*, br. 1213, 03. april 2014, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1186948&print=yes> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

Sumnje i optužbe da se UKP koristi za tajni nadzor kritičara vlasti nastavile su da se pojavljuju u javnosti do danas. Njih su sredinom 2019. godine ponovili opozicioni lideri, ali i bivši predsednik Odbora za kontrolu službi bezbednosti, Momir Stojanović, koji je ukazao da Odeljenje za posebne istražne metode Uprave kriminalističke policije prednjači kada je reč o političkoj zloupotrebi ovlašćenja. „Oni prate političke protivnike i kritičare režima, nadziru njihovu komunikaciju, ucenjuju... Sav kompromitujući materijal koji su objavili tabloidi dolazi upravo od njih.“ Reč je o jako opasnoj organizaciji koja se bavi svime osim borbom protiv organizovanog kriminala.¹²⁸⁹

Čelni ljudi ove organizacione celine MUP-a negirali su optužbe pozivajući se na formalnu proceduru odobravanja i primene mera tajnog nadzora komunikacija, te su ukazivali da se ove mere tehnički izvode preko monitoring centra u BIA.¹²⁹⁰ Ovde, međutim, postoji nekoliko problema. Najpre, tajni nadzor nije samo presretanje komunikacija uvidom u njihov sadržaj, već podrazumeva i uvid u statističke podatke o komunikaciji za koje MUP ima mogućnost direktnog pristupa kod telekomunikacionih i internet operatera, a te direktne pristupe telekomunikacioni operateri ne beleže.¹²⁹¹ Pored toga, uvid u sadržaj komunikacija može se ostvariti i preko mobilnih uređaja/stanica za prisluškivanje, koje imaju kako službe bezbednosti i policija, tako i privatni akteri. Valjana kontrola nad mobilnim uređajima za prisluškivanje ne postoji u Srbiji. Konačno, tajni nadzor obuhvata i tajno praćenje i snimanje, te prikupljanje podataka od doušnika i iz baza i registara podataka, za šta nije potrebno odobrenje suda. Danas nije neuobičajeno da službe bezbednosti i policija poslove tajnog nadzora povere privatnim akterima u cilju povećanja tajnosti operacija i njihove efikasnosti,¹²⁹² ali se ovome pribegava i u cilju nadzora i progona političke opozicije,¹²⁹³ kao i postizanja drugih partikularnih interesa.¹²⁹⁴

Ovde, naravno, možemo da se zapitamo da li je i ranije bilo zloupotreba policije u političke svrhe. Bivši policajci i novinari koji prate bezbednosne teme ukazuju da ovolikih zloupotreba kao danas nije bilo, jer je uvek postojala ravnoteža moći u MUP-u i policiji. Bivši radnik policije o tome kaže: „Ivica Dačić jeste bio ministar unutrašnjih poslova, ali druge važne pozicije u policiji podeljene su koalicionim partnerima. Tako su oni držali jedni druge na oku i nisu smeli da zloupotrebljavaju policijske službe tako lako. Takođe, ranije je dobar deo profesionalaca preživljavao političke promene, nisu svi čišćeni potpuno, a oni su bili neka brana političkim zloupotrebama. To danas nije slučaj, jer sve drži SNS.“¹²⁹⁵ Ključni momenat je, dakle, potpuno preuzimanje svih najvažnijih pozicija u MUP-u i policiji od strane SNS-a, te konsolidacija kontrole nad ovom institucijom, koja je usledila nakon 2014. godine.¹²⁹⁶ Podsetimo i na činjenicu da je

¹²⁸⁹ "Momir Stojanović: Bezbednosne službe, umesto nacionalnim interesima, služe političarima na vlasti," *Beta*, 24. maj 2019, <https://beta.rs/izjava-dana/komentar-politika/111467-momir-stojanovic-bezbednosne-sluzbe-umesto-nacionalnim-interesima-sluze-politicarima-na-vlasti> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

¹²⁹⁰ "UKP: Izjava bivšeg načelnika VBA skandalozna i neistinita," *NI*, 24. maj 2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a486321/UKP-o-Momiru-Stojanovicu-i-prisluskivanju.html> (pristupljeno 8. oktobra 2019.).

¹²⁹¹ Telenor je jedini imao tehničke mogućnosti za beleženje direktnih pristupa zadržanim podacima, te je to i činio do 2017. godine. Javnosti nije, međutim, poznato zbog čega je Telenor prekinuo s ovom dobrom praksom i zašto više ne postupa prema obavezama iz Pravilnika o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjavanje obaveza zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama, "Službeni glasnik RS", broj 88/15.

¹²⁹² Katrein, "Obaveštajci treba da kažu ne bespravnim zahtevima političara".

¹²⁹³ Bayer, "Israeli Intelligence Firm Targeted Ngos During Hungary's Election Campaign".

¹²⁹⁴ Više o ovome videti u delu ovog rada „Širenje tajnog nadzora“.

¹²⁹⁵ Intervju autora rada sa bivšim radnikom MUP-a Republike Srbije, vođen 11. marta 2018. godine.

¹²⁹⁶ Na vanrednim parlamentarnim izborima 2014. godine, SNS je osvojio duplo više mandata u odnosu na izbore iz 2012. godine, što mu je omogućilo da znatno umanjí ucenjivački potencijal koalicionog partnera Socijalističke partije Srbije, odnosno da lider SNS-a Aleksandar Vučić preuzme poziciju predsednika Vlade od lidera SPS-a Ivica Dačića. Više o izborima iz 2014. godine videti u: Slaviša Orlović, "Parlamentarni izbori 2014: Teme, akteri i ishodi," *Politički život*,

ministar unutrašnjih poslova, Nebojša Stefanović, krajem 2017. godine, postavljen na mesto sekretara SNB-a i *de facto* šefa Biroa za operativnu koordinaciju službi bezbednosti.¹²⁹⁷ Iako svi slučajevi nezakonitog i nelegitimnog tajnog nadzora nisu još uvek dokazani na sudu, odsustvo delatnih vansudskih mehanizama nadzora i kontrole (parlamentarni odbori, ekspertska tela, Zaštitnik građana)¹²⁹⁸ samo učvršćuje uverenje da se u poslednjih nekoliko godina delovi policije zloupotrebljavaju u partijske i lične svrhe, te da to poprima sve veće razmere.

2.6.2.7. Poreska uprava u ulozi tajne policije

Poreska uprava je veoma važna državna institucija koja se stara o poreskoj disciplini u državi. Što je veća naplata poreza, to je državni budžet puniji. Otud je ovaj državni organ izuzetno važan za učinkovito funkcionisanje svih savremenih država. Međutim, Poreska uprava može biti i veoma važan instrument u jačanju političke vlasti. Ona, na primer, može da šalje inspekcije selektivno u firme bliske opozicionim partijama ili u medije i udruženja građana koji su kritični prema vlastima. Nije neophodno da poreska inspekcija nađe neku nepravilnost ili nezakonitost kako bi ugrozila poslovanje predmeta kontrole. Zaposleni u privatnoj firmi name je ukazao da je „(d)ovoljno (je) da poreska ne izlazi iz vaše kancelarije danima, da traže obimnu dokumentaciju koja zahteva veliki angažman zaposlenih, i da vam na taj način dovede poslovanje na ivicu opstanka.“¹²⁹⁹

Zato ne treba da čudi što je SNS, nakon ubedljive pobede na izborima 2014. godine, nastojao da iskoristi i ovaj mehanizam državne vlasti u učvršćivanju svoje vladavine. Naime, krajem avgusta 2014. godine, na čelo Poreske uprave postavljen je Marko Marinković, a za njegovog savetnika Ranko Sokolović, obojica iz Bezbednosno-informativne agencije. U cilju jačanja svoje pozicije i legitimisanja svojih aktivnosti, Marinković je tvrdio da radi u skladu s akcionim planom Vlade Srbije za borbu protiv sive ekonomije, korupcije i organizovanog kriminala, po nalogima tadašnjeg premijera Aleksandra Vučića.¹³⁰⁰ Ubrzo su sledile intenzivne poreske kontrole, uključujući tu i veći broj kockarnica i splavova, što nije sporno, jer to i jeste posao Poreske policije, a ovo jesu poslovi i mesta gde se porez najčešće taji. Problem predstavlja to što mi zapravo ne znamo da li su ove kontrole bile selektivne, odnosno da li je bilo zaštićenih zbog veza s vladajućom partijom. Prema rečima zaposlenog u Poreskoj upravi „ne znamo da li je cilj ovih kontrola bilo disciplinovanje i privođenje vladajućem taboru tih privrednika i kontroverznih biznismena“.¹³⁰¹ To je i sam Marinković kasnije potvrdio, rekavši da se nulta toleranciji ne primenjuje na sve poreske neplatiše podjednako, jer na primer „kod javnih preduzeća koja su poreski dužnici morate biti oprezn“.¹³⁰²

Da (pojedine) kontrole jesu bile (politički) selektivne ukazuju i slučajevi pritisaka na kritičare vlasti preko poreske inspekcije. O tome je za Kikindske novine govorio privrednik Zoran

br. 11 (septembar 2014): 37-48, <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-11.pdf> (pristupljeno 28. novembra 2019.); Dušan Vučićević, "Parlamentarni izbori u Srbiji 2014," *Političke analize* 5, br. 17 (2014): 46-52, <https://hrcak.srce.hr/142500> (pristupljeno 28. novembra 2019.).

¹²⁹⁷ "Vučić imenovao Stefanovića za šefa Biroa za koordinaciju službi bezbednosti," *Insajder*, 7. novembar 2017, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/8070/> (pristupljeno 10. oktobra 2019.).

¹²⁹⁸ O stanju nadzora i kontrole službi bezbednosti u Srbiji videti u delu rada „Rastakanje nadzora i kontrole nad službama bezbednosti“.

¹²⁹⁹ Intervju autora rada sa zaposleni u jednoj privatnoj firmi u Beogradu, vođen 16. novembra 2019. godine.

¹³⁰⁰ Dejan Vukelić, "Direktor poreske uprave: I najveće estradne zvezde moraće da pričaju o svojim prihodima," *Blic*, 14. januar 2015, <https://www.blic.rs/biznis/direktor-poreske-uprave-i-najvece-estradne-zvezde-morace-da-pricaju-o-svojim/5z0hkhd> (pristupljeno 27. marta 2020.).

¹³⁰¹ Intervju autora rada sa zaposlenim u Poreskoj upravi, vođen 23. avgusta 2018. godine.

¹³⁰² Mijat Lakićević, "Đavo u detalju," *Novi magazin*, 5. januar 2015, <http://novimagazin.rs/stav/mijat-lakicevi-djavo-u-detalju> (pristupljeno 27. marta 2020.).

Milešević, a preneo portal Peščanik. „Naravno da zakoni moraju da se poštuju i, naročito, da porez mora da se plaća. Ali, prvo, ti zakoni su često, kažu poznavaoi, i to, dodaju, ne slučajno, tako krojeni, tj. međusobno su kontradiktorni, da ih je nemoguće sve poštovati. Kako god se okrenete... znate već šta. A drugo, još češće se oni primenjuju selektivno, odnosno u skladu sa jasnim političkim i, sa tim povezanim, ličnim motivima.“¹³⁰³ Rezultat ovakvih i sličnih pritisaka jeste to da je kikindska VK televizija, čiji je vlasnik bio Milešević, prestala s radom dve godine kasnije, 2016. godine.¹³⁰⁴ Ekonomista Mijat Lakićević je na sledeći način ocenio ove aktivnosti Poreske uprave: „Nova vlast je – valjda pošto je pošteđena političke – započela svojevrsnu privrednu lustraciju.“¹³⁰⁵

Slično su prošle i Kikindske novine, čiji je račun bio blokiran zbog navodnog poreskog duga. Dug je navodni, jer se ubrzo ispostavilo da nikakvog duga nema, nego da je Poreska uprava obavezu Kikindskih povećala za 200 puta.¹³⁰⁶ Kada je ova „greška“ poreznika obelodanjena, Poreska uprava je priznala grešku, ali šteta je već bila učinjena, jer novine nisu štampane zbog blokade. Poreska uprava ne samo da se nije izvinila vlasniku Kikindskih novina Željku Bodrožiću već oduzet novac nije ni vratila, uz objašnjenje „da će nam taj, za nas ogroman iznos, biti računat kao pretplata za porez na dobit u narednim godinama, što znači da ćemo po našim sadašnjim prihodima i rashodima biti u višedecenijskoj pretplati“.¹³⁰⁷

Marinković je zloupotrebljavao Poresku upravu i putem svojih javnih nastupa. Tako je on na konferenciji za medije optužio Milicu Bisić, bivšu savetnicu u Poreskoj upravi, za špijunažu, izdaju i krađu, odnosno da je zajedno s dvojicom kolega iznosila osetljive podatke iz Uprave, uključujući tu i one o MUP-u.¹³⁰⁸ Ovde je problem što je Marković izneo ove javne optužbe samo na osnovu sumnje, jer tek kad se za te sumnje prikupe dokazi i kada se na osnovu njih podigne optužnica – s tom optužnicom i imenima u njoj izlazi se u javnost. Prema rečima pravnik i ekonomiste Mijata Lakićevića „A ovde, prvo te državni činovnici teško oblate, pa se ti onda peri ako možeš.“¹³⁰⁹ Štaviše, on je optužbe javno izneo tek dve nedelje nakon što se Milica Bisić žalila Povereniku, jer su njeni lični podaci iz poreske prijave procurili u javnost. Lakićević je izričit u tome da se radi o velikoj zloupotrebi vlasti: „Dakle, nema sumnje, to što je uradio Marinković najgora je moguća zloupotreba državne funkcije, tačnije vlasti, zbog čega bi odmah trebalo da bude smenjen. A možda i da mu se zabrani da ubuduće radi u državnoj službi, policiji pogotovo. I savetniku sa njim.“¹³¹⁰

Drugi slučaj je još zanimljiviji i važniji, jer je u njega bio uključen i brat Aleksandra Vučića, Andrej Vučić. Naime, oktobra 2014. godine, otkriveno je da je firma „Asomakum“, čiji je registrovani vlasnik Andrej Vučić, osnovana u martu 2010, a već je u junu iste godine račun firme bio u blokadi zbog duga od 22 miliona dinara.¹³¹¹ Zbog toga je poreska inspekcija već 2010. godine

¹³⁰³ Mijat Lakićević, "Čvorovići u besnom galopu," *Peščanik*, 16. novembar 2014, <https://pescanik.net/cvorovici-u-besnom-galopu/> (pristupljeno 27. marta 2020.).

¹³⁰⁴ Dijana Subotički Miletić, "Ne želimo da budemo informativni servis SNS-a," Intervjuisala Marija Vučić, *Cenzolovka*. 18. novembar 2016, <https://www.cenzolovka.rs/vesti/urednica-kikindske-vk-tv-ne-zelimo-da-budemo-informativni-servis-sns-a/> (pristupljeno 27. marta 2020.).

¹³⁰⁵ Lakićević, "Čvorovići u besnom galopu".

¹³⁰⁶ "Kikindske greškom Poreske uprave neće izaći ove nedelje," *Radio-televizija Vojvodine*, 11. decembr 2014, http://rtv.rs/sr_ci/vojvodina/banat/kikindske-greskom-poreske-uprave-nece-izaci-ove-nedelje_546657.html (27. marta 2020.).

¹³⁰⁷ Elektronsko izdanje Kikindskih novina koje nije otišlo u štampu zbog blokade računa. Ekipa Kikindskih, "Pljačka im materina: Poreska uprava gazi Kikindske zbog navodnog duga," *Kikindske*, 12. decembar 2014, https://www.cenzolovka.rs/wp-content/uploads/2014/12/KIKINDSKE-838-12.-decembar-2014.net_.pdf (pristupljeno 4. aprila 2020.).

¹³⁰⁸ Slađana Vukašinović, "Špijunaža u Poreskoj upravi: Ukradeni su podaci građana, kompanija i MUP," *Kurir*, 7. novembar 2014, <https://www.kurir.rs/vesti/biznis/1609067/spijunaza-u-poreskoj-upravi-ukradeni-su-podaci-gradana-kompanija-i-mup> (pristupljeno 4. aprila 2020.).

¹³⁰⁹ Mijat Lakićević, "Ilija Čvorović ponovo jaše," *Peščanik*, 10. novembar 2014, <https://pescanik.net/ilija-cvorovic-ponovo-jase/> (pristupljeno 4. aprila 2020.).

¹³¹⁰ Ibid.

¹³¹¹ Javnost je s ovim slučajem upoznao Zoran Živković, predsednik Nove stranke, tokom skupštinskog zasedanja, 24. 10. 2014. godine.

uzela iskaz od Andreja Vučića, koji je tom prilikom tvrdio da on nije ni vlasnik, ni osnivač firme, ali i da nije nikada gubio ličnu kartu.¹³¹² Marinković je povodom ovog slučaja kazao¹³¹³ da su ličnu kartu Andreja Vučića falsifikovali državni službenici: „Poreska policija je utvrdila da je Andreju Vučiću ukraden identitet, 2010. godine, dok je na vlasti bila Demokratska stranka. [...] Na šta meni ovo liči kao bivšem pripadniku Bezbednosno-informativne agencije? Liči na nešto što se zove 'crna operacija'. Liči na nešto što se zove pravljenje psihološkog pritiska na premijera (Aleksandar Vučić, *prim. aut.*) i članove njegove porodice. Na jednu prljavu i podlu radnju, koju sigurno nisu izvršili pripadnici BIA, onaj čestiti deo koji služi ovoj državi i živi za platu. [...] Ovo će se vrlo lako ustanoviti [...] Treba utvrditi koji je papir korišćen, ko je štampao to i gde to može da se štampa. Ovo ne može na printeru ili od kuće da se uradi, ovo je morala da uradi specijalizovana štamparija koja raspolaže adekvatnim mogućnostima.“¹³¹⁴ Lične karte, inače, štampaju se u Kovnici novca, u kojoj je bio zaposlen upravo Andrej Vučić.

Marinković je smenjen s mesta direktora Poreske uprave početkom 2015, ali nažalost ne zbog ovih spornih slučajeva. Njega je na toj poziciji zamenila Dragana Marković, koja je isto kao i Marković na čelo Poreske uprave došla iz BIA, gde je bila načelnica logistike. Rotacija kadrova BIA nije uticala značajnije na promenu pristupa Poreske uprave, te se nastavilo s pritiscima prema kritičarima vlasti. Javnosti je najpoznatiji slučaj Južnih vesti, medija iz Niša koji pokriva lokalne teme i kritički je orijentisan prema lokalnim vlastima. Južne vesti je poreska inspekcija kontrolisala četiri puta do danas. Prva tri puta su proveravali poslovnu dokumentaciju i legalnost kompjuterskih programa. Za navedeno bismo mogli da ustvrdimo da nema ništa neuobičajenog u ovom slučaju, jer Poreska uprava radi ono što joj je u opisu posla, da nema nekoliko specifičnih činjenica. Naime, Poreska uprava nije kontrolisala nijedan medij iz Niša čiji su vlasnici bliski vladajućoj partiji. Na primer, TV Zona plus, koja je u vlasništvu Vladana Gašića, sina direktora BIA i potpredsednika SNS-a, Bratislava Gašića, nije nijednom kontrolisana. Još ilustrativniji primer jeste Niška televizija, koja je bila predmet kontrole poreske inspekcije dva puta pre privatizacije, dok se s kontrolama prestalo nakon što ju je kupio konzorcijum na čelu sa Slađanom Ostojčić, direktorkom i glavnom urednicom Gašićeve Zone plus.¹³¹⁵

Pored toga, poslovanje Južnih vesti proveravano je od njenog osnivanja, što je u tom trenutku bilo devet godina. Poređenja radi, poreska inspekcija je kontrolisala četiri poslovne godine Niške televizije. Kriterijum za ovakav pristup poreske inspekcije nije najjasniji, jer Južne vesti imaju neuporedivo manji promet u odnosu na neke druge televizije. Poslednja kontrola Južnih vesti, međutim, bila je najintenzivnija, jer prema svedočenju Vitomira Ognjanovića, sadašnjeg glavnog urednika ovog medija, poreski inspektori „bukvalno nisu izlazili nedeljama iz naših kancelarija. Bili su korektni, ali su stalno tražili dosta dokumentacije, što je zahtevalo da svi naši zaposleni budu u to uključeni. To nam je gotovo paralisalo rad. Jedva smo izdržali.“¹³¹⁶ Inspekcija na kraju nije ustanovila nijedan poslovni prekršaj, ali je ipak utvrdila da Južne vesti duguju milionski iznos i pokrenula prinudnu naplatu duga pre konačne odluke suda. „Ovde je neverovatno što je osnov za

¹³¹² Natalija Jovanović, "Sve o asomakumu i falsifikovanoj ličnoj karti," Javno, 18. januar 2019, <https://javno.rs/vest/sve-o-asomakumu-i-falsifikovanoj-licnoj-karti> (pristupljeno 4. aprila 2020.).

¹³¹³ Marinković je ovu tvrdnju izneo 30. 10. 2014. godine u emisiji „Na kafi sa Đukom“ na televiziji Kopernikus, koju vodi Vladimir Đukanović, narodni poslanik SNS-a. Više o Đukanoviću videti u: "Vladimir Đukanović," Istinomer, <https://www.istinomer.rs/akter/vladimir-djukanovic/> (pristupljeno 4. aprila 2020.).

¹³¹⁴ Radmilo Marković, "Falsifikovane lične karte i krađa identiteta: Četiri godine čekanja Andreja Vučića," *Vreme, br. 1267*, 16. april 2015, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1288947> (pristupljeno 7. aprila 2020.).

¹³¹⁵ Vladimir Kostić, "Poreska kontrolisala Južne vesti, ali ne i televizije povezane sa Gašićem," *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije*, 14. mart 2019, <https://www.cins.rs/poreska-kontrolisala-juzne-vesti-ali-ne-i-televizije-povezane-sa-gasicem/> (pristupljeno 7. aprila 2020.).

¹³¹⁶ Intervju autora rada sa Vitomirom Ognjanovićem, glavnim i odgovornim urednikom Južnih vesti, vođen 20. marta 2019. godine.

utvrđivanje duga zapravo bila Uredba Vlade Srbije koja se odnosi na javni sektor, što Južne vesti svakako nisu.“¹³¹⁷

Međutim, poreski inspektori ne samo da su kontrolisali poslovanje Južnih vesti već su obilazili i poslovne partnere ovog medija i zastrašivali ih pričama da su Južne vesti zapravo špijunska organizacija. Ognjanović se dobro seća da je „inspektor (je) tražio da se izvuku svi ugovori koje imamo sa međunarodnim organizacijama, poput OEBS-a, Evropske unije i slično i onda je sa tim dokumentima obilazio neke partnere i mahao im predstavljajući nas kao špijune i strane plaćenike.“¹³¹⁸

Poreski dug Južnih vesti na kraju nije prinudno naplaćen, a prema nezvaničnim saznanjima novinara ovog medija naplatu duga je lično stopirao Aleksandar Vučić. Ukoliko je ovo tačno, ne treba zanemariti da je ovome prethodila i snažna kampanja Južnih vesti i drugih medija i udruženja građana usmerena na informisanje šire javnosti, ali i međunarodnih aktera.¹³¹⁹

Drugi mediji s juga Srbije su prošli, međutim, slično kao Kikindske novine. Tako su Novine Vranjske morale da prestanu s radom nakon 23 godine postojanja i uprkos brojnim nagradama koje su njihovi novinari dobili za veoma važne teme i priče koje su pokretali.¹³²⁰ Vukašin Obradović je povodom gašenja novina kazao: „Poreska i druge inspekcije već nedeljama borave u Vranjskim, a kompanija koja izdaje nedeljnik mora u stečaj.“¹³²¹ Brojni su i drugi javnosti manje poznati slučajevi gde je poreska inspekcija bila korišćena kao instrument obračuna s neistomišljenicima političkih vlasti.¹³²² Pojedini sagovornici, čije organizacije su bile mete poreske inspekcije, tvrde da su im poreski inspektori rekli da postoje spiskovi za kontrolu. Ovu tvrdnju nismo uspeli da proverimo iz drugih izvora. Na kraju, za predmet rada nije od presudne važnosti da prikažemo sve slučajeve, već samo one najznačajnije koji dobro ilustruju kako je Poreska uprava postala, zapravo, politička policija.

¹³¹⁷ Intervju autora rada s Predragom Blagojevićem, glavnim i odgovornim urednikom Južnih vesti do 2019. godine, vođen 12. avgusta 2019. Godine.

¹³¹⁸ Kostić, "Poreska kontrolisala južne vesti, ali ne i televizije povezane sa Gašićem."

¹³¹⁹ Više o celokupnom slučaju Poreske uprave i Južnih vesti videti na posebnoj stranici ovog medija: <https://www.juznevesti.com/Tagovi/Poreska-kontrola-Juznih-vesti.sr.html> (pristupljeno 8. aprila 2020.).

¹³²⁰ Novine Vranjske su bile prvi medij u Srbiji koji je pisao o pedofiliji u Srpskoj pravoslavnoj crkvi.

¹³²¹ "Ugašene „Novine Vranjske“, " *Radio Slobodna Evropa*, 18. septembar 2017,

<https://www.slobodnaevropa.org/a/28742227.html> (pristupljeno 4. aprila 2020.).

¹³²² O različitim vrstama pritisaka na aktiviste, organizacije i medije u lokalnim sredinama u Srbiji videti u: Stakić, *Studija slučaja: pretnje i pritisci na aktiviste i nezavisne novinare u Srbiji*.

Zaključak

Nakon skoro dve decenije od otpočinjanja demokratske transformacije Srbije, službe bezbednosti ne samo da nisu reformisane u potpunosti već je i napredak ostvaren u pojedinim oblastima reforme bezbednosno-obaveštajnog sistema skroz urušen. Štaviše, istraživanjem smo utvrdili da u poslednjih nekoliko godina postoji trend povratka na staro, odnosno da vladajuća partija koristi službe bezbednosti u borbi protiv pojedinaca i grupa koje vlast na legalan i legitiman način kritikuju. Razloge za rečeno treba tražiti u činjenici da glavne partije DOS-a, DS i DSS, nakon (ali i tokom) petooktobarskih promena nisu preduzele sveobuhvatne, korenite i brze reforme službi bezbednosti kako bi uspostavile, kako to Džoša Rovenrau kaže, „zdrav odnos“ između službi bezbednosti i politike, koji je utemeljen u vladavini prava, formalnim institucijama i standardima svojstvenim za savremene demokratije. Umesto toga, nove vlasti, odnosno dve glavne partije koje su je predvodile, nastavile su da neguju, svaka za sebe, klijentske veze sa službama bezbednosti, koristeći ih u borbama oko uvećanja i preraspodele moći, (pogrešno) misleći da ih one sada drže pod svojom (ličnopartijskom) kontrolom.

Ta prva i velika propuštena prilika za sveobuhvatnom reformom službi bezbednosti veoma je važna, jer kako to istorijski institucionalizam ukazuje, institucije su „lepljive“, odnosno one su posebno osmišljene i strukturisane da otežavaju političke i institucionalne promene, što je kod neformalnih institucija, kao i službi bezbednosti, kao veoma zatvorenim i konzervativnim akterima koje su navikle na neformalnosti, još izraženije. Promena institucija, formalnih i neformalnih, međutim, jeste moguća, ali samo u relativno kratkim vremenskim periodima, kada različiti događaji, uslovi i činoci uzrokuju nastanak političke neizvesnosti i/ili fluidnosti u kojima politički akteri imaju (retku) priliku da poremete institucionalnu stabilnost i reformišu institucije. To su, najčešće, periodi kriza i/ili velikih društvenih, ekonomskih i političkih promena u kojima se institucije pokazuju najčešće disfunkcionalnima, jer ne mogu da odgovore na njih i/ili ponude razumevanje tih promena. Ti relativno kratki vremenski periodi su, međutim, samo prilike za institucionalne promene, a da li će one slediti, odnosno kakav će biti njihov tok, tempo i ishod, zavisi od niza faktora koji usmeravaju odlučivanje aktera, među kojima su nasleđe, odnosi moći među akterima i procena njihovih interesa među važnijim. Zato se ti relativno kratki vremenski periodi neizvesnosti i zovu kritične tačke (engl. critical junctures).

Ali, ovde je veoma važno ne samo koje odluke akteri donose već i kada ih oni donose. Odluke donete na samom početku promena ograničavaju i usmeravaju buduće odluke aktera (engl. path dependance). Zato je promena toka jednom donetih odluka i politika gotovo nemoguća, odnosno ona jeste moguća, ali tek u novoj kritičnoj tački. Ta velika kritična tačka u Srbiji bilo je svrgavanje režima Slobodana Miloševića, a odluke koje su u tim momentima velike fluidnosti i neizvesnosti donosili ključni akteri uključeni u smenu režima odredile su tokove i domete reforme službi bezbednosti u Srbiji.

Naime, uoči demonstracija 5. 10. 2000. godine, lideri dve vodeće političke partije koalicije DOS, Zoran Đinđić iz DS-a i Vojislav Koštunica iz DSS-a, sklopili su tajni dogovor s delovima službi bezbednosti da one ne intervenišu u cilju odbrane režima Slobodana Miloševića. Tako je Đinđić sklopio dogovor s komandantom JSO-a Miloradom Ulemekom Legijom, a Vojislav Koštunica s Vojskom i Vojnom službom bezbednosti. Razlog zbog kojeg su oni sklopili dogovor sa službama bezbednosti valja tražiti u nasleđu, odnosno u iskustvu lidera opozicije s ovim akterima. Znalo se tada da je RDB bio umešan u politička ubistva opozicije, te da u vojnim krugovima cirkuliše lista za hapšenja i likvidacije s imenima lidera DOS-a. Lideri DOS-a su nastojali da

izbegnu krvoproliće, ali su istovremeno i procenjivali vlastitu snagu i moć naspram bezbednosnog aparata, odnosno vagali su ishod potencijalnog oružanog sukoba sa snagama režima.

Postizanjem ovih dogovora, međutim, javilo se nekoliko problema. Najpre, dogovore s bezbednosnim aparatom postigli su odvojeno lideri DS-a i DSS-a, što nije bila posledica podele posla u koaliciji, već želje dvojice lidera da svako dobije svoju službu bezbednosti. Ovo je važna okolnost, jer ukazuje da su dvojica lidera imali ambiciju da svako dobije svoju službu bezbednosti, koja bi im ojačala pozicije u budućim političkim nadmetanjima. Ove (dodatne) okolnosti, međutim, podižu cenu sklopljenog dogovora. Naime, u svakom dogovoru, odnosno kljentelističkoj razmeni, obe strane treba da dobiju nešto zauzvrat. Lideri DOS-a su dobili izbegavanje krvoprolića i smenu režima, kao i (iluziju) kontrole (starih) službi bezbednosti. Službe su dobile sprečavanje (krivičnog) gonjenja i lustracije, kao i očuvanje sopstvenih pozicija u novom (demokratskom) sistemu, barem za neko vreme. Ali, službe bezbednosti su jako dobro znale i odnose u samom DOS-u, jer im je u vreme vladavine Slobodana Miloševića to bio glavni zadatak, te su tako mogle da podstiču dodatne političke podele i raskole na političkoj sceni nakon petooktobarskih promena. Na to ukazuje i činjenica da se Rade Marković, načelnik RDB-a, nakon petooktobarskih promena, brzo prilagodio novonastaloj situaciji, te je sklopio dogovor sa DSS-om, što mu je, između ostalog, obezbedilo da ostane na načelničkom mestu još nekoliko meseci. Tako su (višeglavi) kljentski karakter dogovora lidera DOS-a, kao i njihovi međusobno loši odnosi, dali službama bezbednosti dodatni manevarski prostor prema partijama DOS-a, ali i u Srbiji, odnosno učinio ih je moćnim i gotovo samostalnim političkim akterima posle petooktobarskih promena.

Događaji i skandali u periodu nakon svrgavanja Miloševićevog režima idu u prilog navedenom. Tako je DOS u potpunosti zaboravio na obećanja data u Ugovoru s narodom, te su, na primer, izostali otvaranje dosijea i lustracija u službama bezbednosti. Došlo je i do spaljivanja dokumentacije DB-a, sinhronizovane pobune u zatvorima širom Srbije, kao i oružane pobune Albanaca na jugu Srbije, u čemu je sve ostala nerazjašnjena uloga (starog) rukovodstva RDB-a i JSO-a – Radomira Markovića i Milorada Ulemeka Legije. Drugim rečima, ostalo je nerazjašnjeno u kojoj meri su pomenuti akteri podstakli ove događaje a kako bi usporili tok reformi i dodatno uvećali podele između dve ključne partije u koaliciji DOS – DS-a i DSS-a. Jer, u smirivanju ovih kriznih situacija, ključnu ulogu su imali upravo pomenuti ljudi iz ovih službi, a događaji su se dešavali pred najavljenе promene u bezbednosnim institucijama.

Kolika je bila cena novouspostavljenih kljentskih odnosa između novih vlasti i starih službi ukazuje i činjenica da je Milorad Ulemek Legija uspeo da na mesto šefa Uprave za prisluškivanje RDB-a postavi Milorada Bracanovića, bivšeg šefa bezbednosti JSO-a, iako mu nije prošla prvobitna namera da Bracanovića postavi na mesto zamenika načelnika RDB-a. Kasnije, pobuna JSO-a dovela je čak i do smene načelnika RDB-a. Dakle, deo RDB-a je bio veoma moćan akter koji je sve vreme, kako to istorijski institucionalisti kažu, koristio neformalnu instituciju pretnje primenom prinude u cilju iznuđivanja određenih odluka od legitimno izabranih vlasti, koristeći raskole u koaliciji DOS kao svoj veliki manevarski prostor.

Afera u kojoj je Vojna služba bezbednosti uhapsila Momčila Perišića, potpredsednika Vlade Srbije, i američkog diplomatu u Srbiji, 2002. godine, takođe je bila deo mehanizma pokušaja iznude odluke pretnjom primene sile, jer je krajnji cilj tog hapšenja zapravo bilo obaranje republičke vlade predvođene Zoranom Đinđićem, a po uzoru na slučaj zapadnonemačkog kancelara Vilija Branta, koji je podneo ostavku jer je jedan od njegovih najbližih saradnika radio za Štazi. Akcija je rezultat dogovora vrha DSS-a i Ace Tomića, načelnika VSB-a, a izvedena je bez znanja načelnika Generalštaba Vojske, Nebojše Pavkovića, iako je, prema tada važećim propisima, on odobravao mere tajnog nadzora. Dakle, u ovom slučaju formalne institucije su u potpunosti zaobidene kroz neformalne dogovore. Međutim, efekat te akcije bio je zapravo suprotan, odnosno, kako to istorijski institucionalisti kažu, izazvao je nenameravane posledice po njihove glavne inicijatore, jer je hapšenje bilo okidač za pokretanje opsežnih reformi službi bezbednosti na saveznom nivou. Tako je usvojen Zakon o službama bezbednosti SRJ, kojim su službe bezbednosti na saveznom nivou

normativno uređene na za to vreme veoma savremen način. Time je zapravo moć vojne službe bezbednosti svedena u okvire svojstvene demokratskim porecima. Usvojeni zakon se nominalno gotovo u potpunosti poklapao s konceptom reforme službi bezbednosti koji smo predstavili na početku ovog rada. Razlog za to treba tražiti u činjenici da je glavni podsticaj za reformu službi bezbednosti na saveznom nivou, pre svega vojne službe bezbednosti, dolazio ne samo iz Srbije, iz krnjeg DOS-a, koji je vojnu službu video kao instrument DSS-a i pretnju po sopstvenu vlast, već i spolja. Naime, SAD su u akciji VSB-a bile ponižene, ali su takođe uvidele i da olakom zloupotrebom vojne službe republička vlast može da se obori, te su zato i zahtevale da službe na saveznom nivou budu reformisane u skladu s demokratskim standardima. Rešenja u usvojenom zakonu ukazuju nam i da je tada postojalo dovoljno znanja kod domaćih aktera kako urediti službe bezbednosti na savremen način, tako da one ne budu pretnja po konsolidaciju (željenog) demokratskog poretka.

Gotovo istovremeno je usvojen i Zakon o BIA, kojim je RDB izdvojen iz MUP-a i transformisan u Vladinu agenciju pod nazivom Bezbednosno-informativna agencija. Osim ovih izmena, međutim, Zakon nije doneo značajnije promene, odnosno nije ispunio ni minimum očekivanja stručne javnosti u pogledu uvažavanja savremenih demokratskih principa, te je u odnosu na Zakon o službama bezbednosti SRJ doneo zapravo tek kozmetičke promene. Zakon je sadržavao jedva 20 članova, koji su važna pitanja za rad BIA uređivali na veoma uopšten način. Dakle, RDB, odnosno BIA je uspela da ostane netaknuta u ovom reformskom talasu, i to uprkos činjenici da su tada postojali modeli zakona o transformaciji RDB-a u savremenu službu bezbednosti, koji su bili predstavljeni političkim vlastima i predstavnicima RDB-a. Nakon pobune JSO-a i smene tadašnjeg rukovodstva, na mesto zamenika RDB-a, odnosno BIA došao je Milorad Bracanović, što je bio plod kompromisa i dogovora Zorana Đinđića i Milorada Ulemeka Legije. Tako je Vlada Srbije, na čelu sa Zoranom Đinđićem, plaćala skupu cenu (iznuđenih) dogovora, te je stekla i iluziju kontrole nad BIA, dok su zapravo sve informacije sa sednica novoformiranog republičkog Saveta za državnu bezbednost oticale ka čelnim ljudima JSO-a, potom i u Zemunski klan.

Koliko je teško ukinuti jednom uspostavljene neformalne institucije ukazuju i događaji pre i posle atentata na premijera Zorana Đinđića. Naime, Vlada Zorana Đinđića planirala je obračun s organizovanim kriminalom, pre svega sa tada najjačom kriminalnom grupom poznatijom kao Zemunski klan, s kojom su bili povezani i ljudi iz službi bezbednosti, JSO-a, policije i sudstva, kao i pojedini političari. Nevolja je bila ta što je Vlada Zorana Đinđića, kao što smo rekli, imala iluziju kontrole nad BIA. Ne samo da su informacije sa sednica republičkog Saveta za državnu bezbednost oticale ka Zemunskom klanu već BIA nije posedovala nijednu zvaničnu informaciju o ugroženosti bezbednosti premijera Đinđića, iako je na njega bilo nekoliko pokušaja atentata. Očigledno je bilo, dakle, da su neformalne institucije prožele sve pore državne uprave. Nakon uspešno izvedenog atentata, posebna Komisija je istražila propuste u obezbeđenju premijera i naložila da BIA i MUP sprovedu unutrašnju kontrolu, ali se to nikada nije desilo, jer tadašnja Vlada to nije prihvatila. Nalazi istraživanja ukazuju da bi interna istraga zapravo obelodanila klijentelističke veze između novih vlasti i (starih) službi, kao i kontroverznih poslovnih ljudi, što bi bilo veoma kompromitujuće za ljude iz vlasti, bez obzira na to što oni nisu učestvovali u atentatu. Isto tako, javno iskazana osuda građana Srbije atentata na premijera, te nagli skok popularnosti DS-a nakon atentata, kao i postavljanja na ključna mesta u sektoru bezbednosti ljudi odanih partiji stvorili su (opet) iluziju o stabilnoj javnoj podršci i raspolaganju kontrole nad BIA. Međutim, politički skandali i nadmetanja između DS-a i DSS-a, koji su doveli do raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora krajem 2003. godine, na kojima je pobedio suparnički DSS, pokazali su koliko je bila pogrešna procena tadašnjih političkih aktera okupljenih oko DS-a. Ukoliko je DS i imao nameru da ozbiljnije reformiše BIA u nekom budućem periodu, sada je to postalo nemoguće, jer nakon što je DSS preuzeo republičku vlast, na čelo BIA je postavljen Rade Bulatović, koji je u akciji „Sablja“ bio hapšen i koji je po preuzimanju direktorske pozicije u Agenciju vratio kadrove koji su bili lojalni Miloradu Bracanoviću. Tako je još jedna važna kritična tačka za reformu službi bezbednosti, koja je stvorena ubistvom premijera Srbije, u potpunosti propuštena.

Valja ovde imati na umu da sukobi između DS-a i DSS-a nisu bili samo posledica borbe oko raspodele moći i resursa, već su bili uslovljeni i razlikama u, kako to istorijski institucionalisti zovu, idejama, odnosno u „kreativnim načinima za rešavanje problema“. Naime, DS je bio za legitimistički model koji je podrazumevao brze promene u državi koje nisu bile u skladu s tadašnjim normativnim pravilima, jer je njih usvojio stari autokratski režim, te su ona zato bila nepodnošljivo nepravedna. S druge strane, DSS je bio za legalistički pristup koji je podrazumevao spore promene postojećeg zakonskog okvira i njegovu zamenu novim boljim pravilima. DSS se zalagao za model promena kao da se dogodila redovna smena vlasti u stabilnoj demokratiji, a ne svrgavanje autokratskog režima. Otud je za Đinđića odlazak Markovića s mesta načelnika RDB-a bila nužnost, korak ka unapređenju vlasti, države i sistema, dok su za Koštunicu takve promene bile brzoplete, te su zato vodile ka destabilizaciji tih institucija, ali i celog društva. Dakle, osim razmimoilaženja u pogledu raspodele funkcija i moći u državi, postojale su i velike razlike između DS-a i DSS-a u razumevanju tempa, načina i zahvata reformskih mera u društvu i državi.

Raspad državne zajednice Srbija i Crna Gora, te obnova nezavisnosti Srbije 2006. godine, predstavljali su novu kritičnu tačku za reformu sektora bezbednosti. Srbija je dobila priliku da samostalno oblikuje celokupan bezbednosno-obaveštajni sistem u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, neopterećena složenim odnosima svojstvenim za (kon)federalnu državu. U te svrhe domaći stručnjaci su razvili model zakona o službama bezbednosti, koji je sveobuhvatno uređivao bezbednosno-obaveštajni sistem. Na kraju je, međutim, nasuprot očekivanjima stručne javnosti, usvojen zakon koji uređuje tek osnove bezbednosno-obaveštajnog sistema (koordinaciju i parlamentarni nadzor službi), i to na način koji nije u saglasju sa savremenim demokratskim principima, ali ni potrebama Srbije. Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti jeste konačno uređena koordinacija rada bezbednosno-obaveštajnih službi, ali ni to nije učinjeno da bi se ostvario skladniji rad između službi bezbednosti u Srbiji, već da bi se ostvarila ličnopartijska kontrola nad njima. Naime, sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost i *de facto* šef Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti prema slovu zakona postao je šef Kabineta predsednika Srbije. To je bilo u suprotnosti s modelom zakona koji je predviđao da glavni kriterijumi za postavljenje na tu važnu poziciju u koju se slivaju informacije iz službi bezbednosti budu stručnost i profesionalnost, a ne ličnopartijska lojalnost. Međutim, tadašnji predsednik Srbije, Boris Tadić nastojao je da političku moć stečenu na direktnim izborima za predsednika Republike pretoči u bezbednosnu, te da preko svog šefa Kabineta, koji je izrekom zakona postao sekretar SNB-a, ostvari (neki) stepen kontrole nad BIA, na čijem se čelu tada nalazio Rade Bulatović, kadar suparničkog DSS-a. I lišenje ministra spoljnih poslova članstva u SNB posledica je političkih animoziteta i nadmetanja, ali i unutar DS-a, jer je Boris Tadić u mladom i ambicioznom političaru Vuku Jeremiću, tadašnjem ministru spoljnih poslova, video veliku političku konkurenciju. Ovde je zanimljivo primetiti da je ova Tadićeva računica odgovarala i DSS-u, koji se nije bunio protiv ovog, za većinu država, neuobičajenog rešenja (da ministar spoljnih poslova nije član SNB-a), jer nije želeo da DS bude prezastupljen u SNB-u.

Tako su zapravo lična htenja i ambicije političara koji je uživao najviše političke moći i popularnosti u narodu u datom momentu, što je tada bio Boris Tadić, presudno oblikovali bezbednosno-obaveštajni sistem sada samostalne Srbije. Ali, i više od toga. Usvajanjem krnjeg zakona koji je obuhvatao loša rešenja, praktično je legalizovan, ali i legitimizovan klijentelizam, odnosno neformalno pravilo da političar koji uživa najviše političkog poverenja i moći u datom momentu u Srbiji treba da kontroliše službe bezbednosti preko mesta sekretara SNB-a. Postalo je tako nepisano pravo (odnosno u našem konceptualnom okviru neformalna institucija) najjačeg političara u datom momentu u Srbiji, bez obzira na to koju on državnu funkciju obavljao, da određuje tempo (ne)usvajanja propisa, te da zakonskim inženjeringom uvodi neustavna, nepraktična i za savremene demokratije neuobičajena rešenja, ali koja zato njemu politički odgovaraju. Boris Tadić je tako preko svog šefa Kabineta, Miodraga Rakića, koji je ujedno bio i sekretar SNB-a i šef Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti, koncentrisao veliku bezbednosnu moć u svojim rukama, te otud ne treba da čude ocene da je Rakić bio stub celog sistema prošle vlasti, koju je

predvodio DS. Tako, umesto da ukinu neformalnu instituciju oličenu u klijentelizmu, tadašnje vlasti su je zapravo potvrdile i smestile unutar pozicije sekretara SNB-a. Da ne bi bilo zabune, valja se ovde podsetiti stanovišta istorijskog institucionalizma da neformalne institucije ne treba mešati s akterima i organizacijama, te da zapravo formalne organizacije i pozicije vlasti mogu biti akteri koji slede neformalna pravila.

Partija koja je smenila DS na vlasti – SNS preuzela je opisano pravilo i mehanizam upravljanja službama bezbednosti, te ga dodatno hitno upodobila svojim potrebama. Tako, među prvim zakonima koje je nova naprednjačka vlast izmenila, i to u hitnoj proceduri, jeste Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti, a jedina odredba koja je promenjena odnosila se na to ko može biti sekretar SNB-a. Sekretar SNB-a je sada osoba koju odredi predsednik Republike, a ne njegov šef Kabineta. To je omogućilo da tada novi predsednik SNS-a, Aleksandar Vučić, postane sekretar SNB-a, ali i da istovremeno obavlja druge važne državne funkcije: potpredsednik Vlade zadužen za odbranu, bezbednost, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, kao i ministar odbrane. Drugim rečima, Zakon je promenjen kako bi Aleksandar Vučić mogao da koncentriše ogromnu bezbednosnu moć u svojim rukama, što mu je zauzvrat omogućilo da dodatno uveća političku moć i popularnost, kako u društvu, tako i unutar SNS-a. On je to činio tako što je s pozicije sekretara SNB-a najavljuvao obračun s organizovanim kriminalom i korupcijom, što je bilo praćeno i stvarnim hapšenjima. Rezultat toga je bio da je na izborima 2016. godine SNS odneo ubedljivu pobedu, a Vučić je postao najpopularniji i najmoćniji političar u Srbiji. To mu je omogućilo da učvrsti vlast unutar društva i države, ali i unutar svoje partije na klijentelističkim osnovama. Tako je Vučić u narednom periodu u potpunosti marginalizovao samog osnivača SNS-a i tadašnjeg predsednika Srbije, Tomislava Nikolića, kao i njemu lojalne ljude, među kojima je, između ostalih, bio i Momir Stojanović, predsednik Odbora za kontrolu službi bezbednosti (2014–2016).

Ubedljiva pobeda SNS-a na vanrednim izborima 2016. godine za posledicu je, dakle, imala nestanak političkog pluralizma i mehanizama „kočnice i ravnoteže“ unutar društva i među državnim institucijama, kao i u okviru samih državnih institucija i partije. To je dalje omogućilo da SNS na čelu sa Aleksandrom Vučićem uspostavi dubinsku kontrolu nad državnim ustanovama, uključujući tu i one iz sektora bezbednosti, u obimu nezapamćenom od petooktobarskih promena naovamo. Naime, kako je do tada formiranje vlade uvek zavisilo još od neke (manje) partije, to je tim partijama omogućilo da imaju uticaja na kadrovsku politiku, odnosno one su mogle da postavljaju sebi odane ljude na pozicije na višim i srednjim nivoima upravljanja u bezbednosnim institucijama. Posledica toga je ravnoteža moći, odnosno straha, jer su ljudi odani različitim partijama tako jedni druge držali na oku. Pored toga, pozicije predsednika Republike i predsednika Vlade gotovo su sve vreme pripadale različitim političkim partijama. Ovakvi (pluralistički) uslovi omogućili su i da deo profesionalaca na srednjim nivoima upravljanja zadrži svoje pozicije unutar bezbednosnih institucija bez obzira na političke promene koje su se dešavale oko njih, što je za rezultat imalo da bezbednosni akteri ne prekoračuju svoje nadležnosti i ovlašćenja na drastičan način. Međutim, nakon 2016. godine, ovo se promenilo, jer formiranje vlade Srbije sada nije više zavisilo ni od jedne partije, osim SNS-a.

Ta ogromna politička moć stečena na vanrednim izborima 2016, omogućila je dalje jačanje (nekontrolisane) bezbednosne moći. Tek oformljena skupštinska većina promenila je Zakon o BIA, tako da sada posebne mere tajnog prikupljanja podataka u svrhe zaštite nacionalne bezbednosti odobrava predsednik Višeg suda u Beogradu, a na čije mesto je neposredno pre ovih zakonskih promena bio postavljen Aleksandar Stepanović, prijatelj Aleksandra Vučića iz studentskih dana. S obzirom na to da se na čelo BIA već nalazio još jedan prijatelj šefa SNS-a, Aleksandar Đorđević, to je sada omogućavalo Agenciji da praktično može da stavi pod tajni nadzor koga hoće bez bilo kakve kontrole. Kasnije promene Zakona o BIA iz 2017. godine imale su za cilj dodatno jačanje ličnopartijske kontrole nad Agencijom, jer su njima ozakonjena velika diskreciona ovlašćenja direktora BIA u upravljanju ljudskim resursima, odnosno date su mu određene ruke da zapošljava

ljude u Agenciji i otpušta ih iz nje. Čak je uvedena odredba da za povratak na rad u BIA nije dovoljna odluka suda, već je neophodno da ta osoba (ponovo) prođe bezbednosnu proveru, koju pak uređuje direktor Agencije. Time je BIA stavljena iznad sudova. Direktor BIA je u međuvremenu postao Bratislav Gašić, jedan od osnivača SNS-a i, prema rečima Aleksandra Vučića, jedan od njegovih najodanijih prijatelja. Time su, zapravo, stvorene zakonske pretpostavke da vladajuća partija dubinski i bez (zakonskih) posledica (partijski) kadrira po BIA. Zato ne treba da čudi što od 2014. godine raste broj slučajeva zloupotrebe BIA u uskostranačke svrhe, gde se na meti Agencije sve više nalaze kritičari vlasti. Bezbednosno-informativna agencija tako privodi na razgovore brojne aktiviste i istraživače, meša se u unutarpartijske sukobe, realizuje javne (*prim. aut.*) finansijske kontrole udruženja građana, plasira informacije u provladine medije u cilju blaćenja i urušavanja legitimiteta pojedinaca i organizacija koje na legalan i legitiman način kritikuju vlast.

Ali, u uslovima potpune dominacije jedne političke partije u državi i društvu, dolazi i do deformacije nadležnosti i ovlašćenja drugih bezbednosnih institucija koje se takođe stavljaju u funkciju očuvanja partije na vlasti. Tako, VBA rutinski primenjuje ovlašćenja prema civilima i prati rad opozicionih političkih partija, te uz bataljon Vojne policije specijalne namene „Kobre“ pruža bezbednosnu zaštitu i civilima, koji su u srodničkim vezama s državnim funkcionerima. Delovi policije koji su isprva bili organizovani na neformalnim principima, a čiji su osnovi bili partijska pripadnost i kumovske veze s ministrom unutrašnjih poslova Nebojšom Stefanovićem, takođe su počeli da prate rad pojedinaca i organizacija koji su kritički nastrojeni prema vladajućoj partiji. Štaviše, čak su i druge državne institucije stavljene u funkciju vršenja pritisaka na kritičare vlasti. Tako, Poreska uprava, na čije čelo od 2014. godine dolazi kadar BIA, otpočela je niz veoma intenzivnih inspekcija, od kojih su neke kao svoj krajnji rezultat imale i zatvaranje lokalnih medija koji su kritikovali rad vlasti. Poreski inspektori su počeli da se ponašaju čak kao agenti političke policije, jer su obilazili firme s kojima su poslovali predmeti njihove kontrole, te im pokazivali „dokaze“ kako oni zapravo rade za strane interese. Situacija u Srbiji je, dakle, počela veoma da podseća na onu u vreme vladavine Slobodana Miloševića. Razlika je sada što vladajuća partija ne koristi službe bezbednosti kao glavne instrumente za neposredno vršenje pritisaka na kritičare vlasti, već (počinje da) koristi veliki broj drugih državnih i nedržavnih aktera, a po uzoru na slične režime iz daljeg i bližeg okruženja (npr. Mađarska). Uz to, još uvek nisu zabeležena politička ubistva.

U odnosu na sve rečeno, nezavisne državne institucije Zaštitnik građana i Poverenik predstavljaju ogromno odstupanje od klijentelističkog modela odnosa prema službama bezbednosti. Te dve institucije su uspele da za relativno kratko vreme postanu uzor za nadzor i kontrolu nad službama bezbednosti, ne samo u Srbiji već i na Zapadnom Balkanu, ali i šire u Evropi. Iz analize predočene u ovom radu, ovaj fenomen možemo objasniti na osnovu nekoliko faktora. Najpre, NDI su nastale usled snažnog zalaganja spoljnih aktera, pre svega EU, kao i organizacija civilnog društva u Srbiji. Uvođenje NDI u politički sistem Srbije predstavljalo je deo uobičajenog paketa reformskih mera koje su postsocijalističke države primenjivale u svojoj transformaciji ka demokratskom poretku i članstvu u EU. Tako je većina država u okruženju Srbije ustanovila ove institucije. Vlasti u Srbiji su, dakle, videle uvođenje NDI kao deo mera svojstvenih za tranzicione države. One tada nisu mogle da predvide da će deo NDI u Srbiji zaista predstavljati kontratežu izvršnoj vlasti, te da će aktivno nadzirati i kontrolisati čak i službe bezbednosti. Razlog je taj što su njihova očekivanja u vezi s ulogom NDI u Srbiji bila oblikovana nasleđem, odnosno, kako to istorijski institucionalisti zovu, iskustvom koje su vlasti drugih država imale sa istim ili sličnim akterima. Naime, u državama u okruženju NDI su ostvarile veoma skromne rezultate čak i u realizaciji svojih najosnovnijih nadležnosti, a službe bezbednosti nisu (uopšte) kontrolisale.

Tako uobličeno očekivanje političkih vlasti u Srbiji omogućilo je lako usvajanje matičnih zakona NDI, koji su za to vreme na veoma savremen način uredili njihov delokrug rada, nadležnosti i ovlašćenja, dajući im ogroman prostor da učinkovito kontrolišu rad državne uprave, uključujući tu (čak) i službe bezbednosti. Na primer, Zaštitnik građana je dobio nadležnost da nadzire ne samo zakonitost rada već i etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost i delotvornost organa državne uprave. Slično tome, DRI je dobio pravo da preispituje svrsishodnost trošenja budžetskih sredstava. Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisao je da je informacija od javnog značaja svaka informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi s radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Jedan dokument može sadržavati više različitih informacija, a u neke od njih javnost može imati pravo uvida, dok u druge pak ne. O tome u krajnjoj instanci odlučuje Poverenik. Rodoljub Šabić, bivši poverenik, zbog toga je zaključio da u to vreme ministri zapravo nisu ni čitali zakone koje su usvajali, jer da jesu, oni ih nikada ne bi ni usvojili. U nekim slučajevima, vlasti su za to vreme bile čak u izvesnoj meri i popustljive prema pojedinim zalaganjima NDI. To je bio slučaj sa Zakonom o tajnosti podataka, kada je vlast udovoljila zahtevima NDI i OCD-a da NDI imaju pravo pristupa podacima najvećeg stepena tajnosti. Drugim rečima, tadašnje vlasti nisu očekivale da će NDI, a pre svega Zaštitnik i Poverenik, zaista i koristiti sve nadležnosti i ovlašćenja koji su im zakonom dati i to uprkos tome što su im vlasti na početku dodelile veoma ograničene resurse.

Ali, ovde se vraćamo na ključno pitanje: Zašto su ove dve NDI zaista kontrolisale rad službi bezbednosti? Činjenica da neka državna institucija ima dobre nadležnosti i ovlašćenja ne znači nužno i da će ih one koristiti u praksi, o čemu svedoči iskustvo NDI iz država okruženja, ali i iz same Srbije, jer nisu sve NDI u Srbiji bile podjednako aktivne i učinkovite ne samo u nadzoru službi bezbednosti već i u vršenju svojih osnovnih zadataka. Pored toga, NDI u Srbiji su se suočile s problemom da im vlasti nisu obezbedile ni minimum uslova i resursa za rad (prostorije, ljudstvo i sl.), te su one bile prinuđene same da se bore i grade kapacitete.

Nalazi ovog istraživanja ukazuju da glavni razlog zbog koga su institucije Zaštitnika i Poverenika bile veoma aktivne i uspešne u kontroli službi bezbednosti jeste taj što su čelni ljudi tih institucija, Saša Janković i Rodoljub Šabić, razumeli veliku važnost nadzora i kontrole službi bezbednosti u društvima koja su na putu iz autoritarnog poretka u demokratski poredak. Ali, i više od toga. Razumeli su da je za konsolidaciju demokratije i vladavine prava u Srbiji neophodna sveobuhvatna reforma bezbednosno-obaveštajnog sektora. To zato jer su službe bezbednosti u vreme Slobodana Miloševića bile instrument očuvanja autokratskog režima, a u godinama nakon petooktobarskih promena, službe su bile važan akter koji se opirao demokratskim promenama i/ili ih je otežavao, što su i Janković i Šabić neposredno iskusili. Tako je Šabić to iskustvo sa službama bezbednosti stekao kao opozicionar i funkcioner Socijaldemokratije, odnosno Socijaldemokratske partije, a kao član te stranke kasnije je bio i ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu, i to u dve vlade neposredno nakon petooktobarskih promena. Janković je do te spoznaje došao kao pravnik koji se interesovao za reformu službi bezbednosti, kada je bio svedok kako službe bezbednosti, ali i političari simuliraju reforme. Saša Janković je pre izbora na mesto zaštitnika građana u svom elaboratu predlagao rukovodstvu BIA demokratizaciju Agencije, što su oni nominalno prihvatili i javno to zastupali, ali u praksi ništa nisu promenili. Uz to, Janković je koordinirao i izradu Modela zakona o službama bezbednosti, koji je na sveobuhvatan način regulisao bezbednosno-obaveštajni sistem i sadržavao je rešenja koja bi umanjila kljentelističke uticaje političara na službe bezbednosti. Međutim, kao što smo već napomenuli, ovaj model zakona u izvornoj verziji nije usvojen, već je značajno redukovan pod uticajem ličnopolitičkih želja i interesa. Iz ovog njihovog pređašnjeg iskustva proizlazi i njihovo uporno zalaganje za uspostavljanje (redovne) kontrole nad službama bezbednosti, ali i njihovo zagovaranje rešavanja sistemskih problema koji se odnose na rad službi bezbednosti. Jer, na taj način se, između ostalog, izbegava preopterećenje sopstvenih institucija zatrpavanjem pojedinačnim slučajevima i problemima.

I ograničeni dometi Državne revizorske institucije u kontroli službi bezbednosti ukazuju da su ključni faktori za uspešnost institucije njeni čelni ljudi i njihovi najbliži saradnici. Naime, u DRI su zaposleni, u odnosu na Zaštitnika i Poverenika, imali znatno uže razumevanje uloge svoje institucije u kontroli službi bezbednosti. Oni jesu kontrolisali finansije službi bezbednosti, ali na veoma formalistički način, smatrajući da nije zadatak DRI da preispituje odluke bezbednosnih aktera u oblasti finansija, iako im to zakon ne samo dozvoljava već i nalaže. Tako, DRI jeste kontrolisala tajne nabavke u BIA, ali nije preispitivala da li je zaista bilo opravdano da se nešto kupuje u poverljivoj proceduri nabavke, a ne primenom procedure javne nabavke, kao što je to bio, na primer, slučaj s nabavkom nameštaja za potrebe opremanja kancelarije BIA. Razlog za ovaj pristup DRI prema BIA nije bio u slabim nadležnostima i ovlašćenjima DRI, ili pak u nedostatku znanja, već u tome da zaposleni u DRI nisu smatrali da treba da preispituju tajne odluke Agencije.

Da je za dobre rezultate rada u nadzoru nad službama bezbednosti od velike važnosti da se na čelu kontrolne institucije nalazi osoba koja dobro razume značaj reforme službi bezbednosti, te da, samim tim, i ima interesovanje da to pretoči u praksu, ukazuje nam i iskustvo Odbora za kontrolu službi bezbednosti. U vreme dok su se na čelu Odbora nalazili Jadranka Joksimović (2012–2014) i Momir Stojanović (2014–2016), Odbor je beležio trend unapređenja svog rada kako kroz poboljšanje normativnog okvira svog delovanja, tako i u samoj praksi nadzora službi bezbednosti. Nedostatak znanja i veština za praktični nadzor nad službama bezbednosti, Odbor je nadomestio tako što je, na primer, njegova predsednica Jadranka Joksimović otpočela saradnju s NDI. To nam ukazuje da ukoliko postoji interesovanje kod glavnih aktera zaduženih za kontrolu službi bezbednosti, pronaći će se i rešenje za većinu problema, uključujući tu i nedostatke u praktičnom znanju i iskustvu vršenja neposredne kontrole službi bezbednosti. Veoma je ilustrativan i primer Momira Stojanovića, koji je nastavio dobru praksu prethodnog odbora, ali je nastojao da ode korak dalje u odnosu na uobičajene poslove Odbora i svojih prethodnika, te je, polazeći od pretpostavke da je reforma službi bezbednosti u Srbiji izostala, predložio model preuređenja celokupnog bezbednosno-obaveštajnog sektora. On je nastojao da temeljnom reformom bezbednosno-obaveštajnog sektora, između ostalog, rastereti i unapredi rad nadzornih institucija, jer se čitav niz pojedinačnih problema mogu rešiti poboljšanjima na sistemskom nivou.

Svi navedeni primeri zapravo su potvrdili stanovište istorijskog institucionalizma o značaju ideacionih faktora za uspešan ishod institucionalnih promena. Jer, institucije su „ukorenjeni načini razmišljanja“, te nije dovoljno, dakle, da se formiraju nove (nadzorne) institucije, da im se daju dobre nadležnosti i ovlašćenja, kao i resursi, ukoliko čelni ljudi tih institucija i njihovi najbliži saradnici imaju stari način razmišljanja. Čelni ljudi tih institucija treba da razumeju šta je problem, te koja je njihova uloga u njegovom rešavanju, i da budu (lično) zainteresovani da učestvuju u njegovom rešavanju. U ovom našem slučaju problem su nereformisane službe bezbednosti, a načini rešavanja ovog problema idu od onih konkretnijih – bavljenje pojedinačnim problemima, do sistemskih – predlaganje unapređenja jedne oblasti rada službi bezbednosti ili celokupnog bezbednosno-obaveštajnog sektora. Ovde se, takođe, pokazala i važnost tvrdnje istorijskog institucionalizma u pogledu potrebe postojanja saglasnosti kod ključnih aktera (promena) oko toga šta je problem i kako ga rešavati. U odsustvu te saglasnosti, promene su ograničenog dometa, a njihovi dobri rezultati brzo iščezavaju, na šta nam ukazuje i brzo urušavanje rezultata NDI u nadzoru i kontroli službi bezbednosti. Tako je delimično razmimoilaženje između vladajućeg DS-a i NDI za rezultat imalo da vlast blaže opstruiše rad NDI, te da parcijalno usvaja njene predloge i rešenja, dok je potpuno razmimoilaženje između vladajućeg SNS-a i NDI u pogledu razumevanja problema i načina njegovog rešavanja dovelo do toga da vlast ne samo da je uspela da zaustavi nadzor i kontrolu nad službama bezbednosti, već je uspela i da uruši same kapacitete NDI za obavljanje tih poslova. Slično tome, i razmimoilaženje između vrha SNS-a i tadašnjeg predsednika Odbora Momira Stojanovića, tada člana SNS-a, dovelo je, najpre, do Stojanovićevog potpunog političkog skrajnuća, ali i do urušavanja same uloge i prakse nadzora službi bezbednosti narednog odbora.

Sumirajući sve rečeno, možemo da zaključimo da se institucije zaista teško menjaju, a službe bezbednosti i neformalne institucije još teže. Njihova promena jeste moguća, ali u veoma kratkom vremenskom periodu, odnosno u kritičnim tačkama u kojima akteri treba da donesu niz ključnih i ispravnih odluka koje treba da pokrenu institucionalne promene u željenom smeru. Istraživanje je pokazalo da je nemoguće da politički akteri u kritičnim tačkama donesu odluke koje (možda) isprva nisu želeli, a čine im se oportunističkim u datom momentu, a onda da njihove posledice kasnije promene nizom drugih odluka suprotnog smera. Razlog za tako nešto jeste to što odluke donete u ranoj fazi kritičnih tački određuju tok, dinamiku, zahvat i ishode politika i reformi. Tako se odluka vrha DOS-a da odustane od brzih, sveobuhvatnih i dubokih reformi službi bezbednosti u skladu s konceptom, odnosno elementima reforme službi bezbednosti, te da se opredeli za nastavak negovanja klijentskih odnosa sa starim službama bezbednosti, pokazala kao kobna ne samo za ishod reforme službi bezbednosti već i za pojedine političke aktere koji su postali žrtve tih odnosa. Pokazala se, zapravo, ispravnom postavka istorijskog institucionalizma o putnoj zavisnosti, odnosno da odluke donete u ranim fazama kritičnih tačaka usmeravaju, čak i određuju buduće odluke aktera. Tako, propuštena prilika za raskidanje klijentskih odnosa omogućila je njihovo opstajanje i jačanje sve do tačke da danas rad službi bezbednosti veoma podseća na vreme autokratskog režima Slobodana Miloševića.

Pokazala se ispravnom, takođe, i postavka istorijskog institucionalizma da promena institucija mora da dođe spolja, odnosno u našem slučaju da „službe bezbednosti neće same sebe reformisati“. Spoljni podsticaj može predstavljati druga institucija ili politički akter, ali i međunarodni akter. Pod spoljnim podsticajima usvojen je zakon koji je uredio službe bezbednosti na saveznom nivou u skladu s konceptom reforme službi bezbednosti. Slično tome, NDI su kao spoljna tela za nadzor i kontrolu podstakle niz važnih promena u bezbednosno-obaveštajnom sektoru. I tu dolazimo do još jedne potvrde postavke istorijskog institucionalizma o važnosti ideacionih faktora za institucionalne promene. Naime, primer NDI pokazao nam je da je važno da čelni ljudi nadzornih institucija razumeju da je za konsolidaciju demokratije važno ne samo obavljati nadzor i kontrolu službi bezbednosti već da je neophodno pokretati i šire normativne i institucionalne promene službi bezbednosti. U prilog ovome delimično govori i iskustvo Odbora za kontrolu službi bezbednosti iz dva saziva, u periodu od 2012. do 2016. godine, kada je Odbor bio aktivan i učinkovit.

Primeri NDI i Odbora, međutim, u izvesnoj meri mogu da dovedu u pitanje i postavku istorijskog institucionalizma da su promene institucija moguće samo u kritičnim tačkama na način koji smo objasnili. Naime, svojim aktivnostima NDI su pokrenule i ostvarile niz evolutivnih promena u bezbednosno-obaveštajnom sektoru, te se onda postavlja pitanje da li se opsežnije i korenitije institucionalne promene ipak mogu ostvariti u nizu postupnih sukcesivnih promena. Čini se da opsežna promena institucija na ovaj način jeste moguća, ali samo u uslovima postojanja saglasnosti svih važnih aktera o tome šta je problem, o načinima njegovog rešavanja, kao i postojanja privrženosti aktera u realizaciji promena. Takva saglasnost, međutim, nije postojala ni između samih političkih aktera, ali ni između njih i bezbednosnih aktera, kao i institucija za kontrolu i nadzor, od petooktobarskih promena do danas. Saglasnost su jedino postigle institucije za spoljni nadzor i kontrolu, i to u različitom stepenu i u različitom vremenskom periodu. Ključni politički akteri su sve vreme uglavnom pružali samo deklarativnu javnu podršku reformi službi bezbednosti, dok je sprovođenje opsežnih reformi u praksi izostalo. To se najbolje može videti na primeru odustajanja političkih aktera da usvoje predloge stručnjaka o zakonskom uređenju BIA (2002), a kasnije i zakona o službama bezbednosti (2007), kao i drugih unapređenja važnih za funkcionisanje službi bezbednosti (npr. 14 mera Zaštitnika i Poverenika). Da su politički akteri

prihvatili te predloge, niz sukcesivnih promena bi na kraju verovatno imao kumulativni efekat po reformu službi bezbednosti.

Bez saglasnosti i podrške političkih aktera, evolutivne promene su ograničenog dometa i, na kraju, osuđene su na propast, tim pre ukoliko dođe do potpunog razmimoilaženja i sukoba između političkih i drugih aktera, kao što je to bio slučaj između SNS-a i NDI. Ali, i unutar samog SNS-a, gde predsednik Odbora, najpre, nije imao podršku stranačkog vrha za sprovođenje svojih ideja o reformi službi bezbednosti, da bi kasnije zbog političkih razmimoilaženja bio skrajnut u partiji. To nam zapravo ukazuje da su evolutivne promene institucija većeg zahvata moguće samo u stabilni(ji)m političkim kontekstima, ali ne i u krhkim demokratijama prožetim velikim političkim suprotstavljenostima. Politički akteri, pre svega političke partije i njeni funkcioneri koji zauzimaju pozicije državne vlasti, imaju nesrazmerno više moći i resursa u odnosu na druge aktere, te će ih pre ili kasnije uvek nadjačati, ma koliko ti akteri imali dobre rezultate i uživali ugled čak i u širim okvirima. Sve to nam zapravo ukazuje da je za konsolidaciju demokratije u postautoritarnim državama neophodno sprovođenje brzih i korenitih reformi službi bezbednosti na samom početku transformacije, u skladu s konceptom reforme službi bezbednosti. Jer, u suprotnom, parcijalne reforme nužno će omogućiti opstajanje uslova i faktora, koji će dovesti do povratka na staro.

Bibliografija

Knjige

- Arent, Hana. *Izvori totalitarizma*. Prevod Slavica Stojanović i Aleksandra Bajezatov-Vučen. Beograd: Feministička izdavačka kuća 94, 1998.
- Armstrong, Elia. *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. New York: United Nations, 2005.
- Asemoglu, Daron, and Džejms A. Robinson. *Zašto narodi propadaju-poreklo moći, prosperiteta i siromaštva*. Prevod Đorđe Trajković. Beograd: Clio, 2014.
- Atanasović, Zorana. *Javni nadzor politike bezbednosti*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- Azrael, Jeremy R, and Alexander G. Rahr. *The Formation and Development of the Russian Kgb, 1991-1994*. Santa Monica: RAND, 1993.
https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR355.html .
- Babović, Marija, i Slobodan Cvejić. *Kratak pregled partijske patronaže i klijentelizma u Srbiji*. Beograd: SECONS, 2016.
- Bajagić, Mladen. "Reforma službi bezbednosti." U *Druga škola reforme sektora bezbednosti: zbornik predavanja*, ured. Pavle Janković, 214-20. Beograd: CEPROB, G17 Institut, 2003.
- Bajović, Uroš, i Mateja Agatonović. *Statistika prisluškivanja: tajni podatak ili informacija od javnog značaja?*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.
- Barker, Cat. *Oversight of Intelligence Agencies: A Comparison of the 'Five Eyes' Nations*. Wellington: Parliamentary Library Research Paper, New Zealand Parliament, 2017.
- Bansemmer, John D. "Reforming Intelligence: A 50-Year Effort." In *Intelligence Reform: A Question of Balance*, edited by John D. Bansemmer, 39-69. Montgomery: Air University Press, 2006.
- Belgrade Centre for Security Policy, *Constitutional Provisions in the Area of Security: A Comparative Table of Excerpts from 50 Selected Constitutions*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 2018.
http://www.bezbednost.org/upload/document/constitutional_provisions_in_the_area_of_security_.pdf .
- Best, Richard. *Intelligence Information: Need-to-Know vs. Need-to-Share*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2011. <https://fas.org/sgp/crs/intel/R41848.pdf>.
- Blyth, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- . "The New Ideas Scholarship in the Mirror of Historical Institutionalism: A Case of Old Whines in New Bottles?." In *Ideas, Political Power and Public Policy*, edited by Daniel Béland, Martin Carstensen and Leonard Seabrooke, 464-71. Abingdon: Taylor & Francis, 2016.
- Born, Hans. "Learning from Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector." In *Sourcebook on Security Sector Reform*, edited by Philipp Fluri and Miroslav Hadžić, 121-

153. Geneva/Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/Centre for Civil-Military Relations, Belgrade, 2004.
- . *Parliamentary Oversight of Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*. Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2003.
- Born, Hans, and Arnold Luethold, *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and Their Oversight*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011.
- Born, Hans, and Fairlie Jensen. "Intelligence Services: Strengthening Democratic Accountability." In *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, edited by Hans Born and Marina Caparini, 257-70. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007.
- Born, Hans, and Geisler Mesevage. "Introducing Intelligence Oversight." In *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, edited by Hans Born and Aidan Wills, 3-24. Geneva: Geneva Center for Control of Armed Forces, 2012.
- Born, Hans, and Ian Leigh. *Democratic Accountability of Intelligence Services*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007. https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/pp19_born_leigh1.pdf .
- Born, Hans, and Aidan Wills. *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*. Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2012.
- Born, Hans, i Li Jan. *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: pravni standardi i najbolji način nadzora obaveštajnih službi*. Oslo: Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama i Centar za ljudska prava Univerziteta u Daramu, 2005.
- Born, Hans, Ian Leigh, and Aidan Wills, *Making International Intelligence Cooperation Accountable*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2015.
- Bovard, James. *Terrorism and Tyranny: Trampling Freedom, Justice, and Peace to Rid the World of Evil*. London: Palgrave Macmillan, 2004.
- Bredow, Wilfried, and Wilhelm N. German. *Assessing Success and Failure – Practical Needs and Theoretical Responses – DCAF Working Paper No.12*. Geneva: Democratic Control of Armed Forces, 2002.
- Brinks, Daniel M. "The Rule of (Non) Law: Prosecuting Police Killings in Brazil and Argentina." In *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, edited by Gretchen Helmke and Steven Levitsky, 201-26. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.
- Brodeur, Jean-Paul, Peter Gill, and Dennis Tollborg, eds. *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* Vol. 10. London and New York: Routledge, 2016.
- Brunatti, Andrew. *The Architecture of Intelligence: Public Governance of the Secret State in Australia, New Zealand and Canada*. Brunel University London, 2016.
- Bruneau, Thomas C, and Steven C. Boraz, eds. *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. University of Texas Press, 2007.
- Bruneau, Thomas C, and Kenneth R. Dombroski. *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*. Monterey: Center for Civil-Military Relations, 2014.
- Bruneau, Thomas C, and Steven C. Boraz. "Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness." In *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, edited by Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz, 1-24. Austin: University of Texas press, 2007.

- Bunnik, Anno, Anthony Cawley, Michael Mulqueen, and Andrej Zwitter. "Introduction to Big Data Challenges." In *Big Data Challenges: Society, Security, Innovation and Ethics*, edited by Anno Bunnik, Anthony Cawley, Michael Mulqueen and Andrej Zwitter, 1-7. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.
- Campbell, John L. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Caparini, Marina. "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States." In *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, edited by Hans Born and Marina Caparini. Aldershot: Ashgate, 2007.
- . *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Abingdon. Routledge, 2016.
- Caparini, Marina, Philipp Fluri, and Ferenc Molnár, eds. *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*. Munster: LIT Verlag Münster, 2006.
- Capoccia, Giovanni. "Critical Junctures and Institutional Change." In *Advances in Comparative-Historical Analysis*, edited by James Mohoney and Kathleen Thelen, 147-79. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Cardenas, Sonia. "National Human Rights Institutions and State Compliance." In *Human Rights, State Compliance, and Social Change: Assessing National Human Rights Institutions*, eds. Ryan Goodman and Thomas Pegram (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- Centar za evropske politike. *Ka većoj finansijskoj odgovornosti vlasti u Srbiji: Implementacija preporuka i mera Državne revizorske institucije Srbije*. Beograd: Državna revizorska institucija i USAID. 2012.
https://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/sr_analiza_implementacije_preporuka_i_mera_dri.pdf.
- Centar za istraživanje javnih politika. *Ljudska bezbednost - osnovni pojmovi*. Beograd: Centar za istraživanje javnih politika, 2016.
- Chalk, Peter, and William Rosenau. *Confronting the 'Enemy Within': Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies*. Santa Monica: Rand Corporation, 2004.
- Chan, Arthur. *Overcoming Challenges Arising from the Creation of National Security Councils*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2018.
- CIA. "Soviet Use of Assassination and Kidnapping: A 1964 View of Kgb Methods. Unclassified Document." edited by CIA Historical Review Program. Langley: Central Intelligence Agency, 2007.
- Cottey, Andrew, Timothy Edmunds, and Anthony Forster. "The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe." In *Reforma sektora bezbednosti-zbornik radova*, edited by Miroslav Hadžić. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose i G17 Institut, 2003.
- . "Introduction: The Challenge of Democratic Control of Armed Forces in Postcommunist Europe." In *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe*, edited by Andrew Cottey, Timothy Edmunds and Anthony Forster, 1-17. Berlin: Springer, 2002.
- Cox, David. *Close Protection: The Politics of Guarding Russia's Rulers*. Westport: Praeger Publishers, 2001.

- Creasy, Edward. "The Battle Of The Metaurus, B.C. 207." In *Fifteen Decisive Battles of the World from Marathon to Waterloo*. London: JM Dent & Sons, 1963. <https://www.gutenberg.org/files/4061/4061-h/4061-h.htm#link2HCH0004> .
- Čupić, Čedomir. *Politika i zlo*. Beograd: Čigoja štampa, 1997.
- . "Značaj nezavisnih državnih organa za institucionalni poredak: primer Švedske i Srbije." U *Institucionalne reforme, ekonomski razvoj i proces pridruživanja Evropskoj uniji*, ured. Aleksandra Prašević i Predrag Bjelić, 103-20. Beograd: Naučno društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, 2013.
- Cvetković, Srđan. *Između srpa i čekića-represija u Srbiji 1944-1953*. Beograd: Institut za savremenu istoriju, 2006.
- Daase, Christopher, and Cornelius Friesendorf, eds. *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences*. London and New York: Routledge, 2010.
- Daugherty, William. "The Role of Covert Aaction." In *Handbook of Intelligence Studies*, edited by Loch Johnson, 279-88. London: Routledge, 2007.
- Davies, Philip, Kristian Gustafson and Ian Rigden. "The Intelligence Cycle is Dead, Long Live the Intelligence Cycle: Rethinking Intelligence Fundamentals for a New Intelligence Doctrine." in *Understanding the Intelligence Cycle*, edited by Mark Phythian. Abingdon: Routledge, 2013.
- Della Porta, Donatella, and Michael Keating, eds. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Devanny, Joe, and Josh Harris. *The National Security Council: National Security at the Centre of Government*. London: The Institute for Government and King's College London, 2014.
- DeVine, Michael, and Heidi Peters. *Covert Action and Clandestine Activities of the Intelligence Community: Selected Definitions in Brief*. Washington: Congressional Research Service, 2018.
- Dimitrijević, Vojin. "Bezbednost i politička zajednica." U *Reforma sektora bezbednosti-zbornik tekstova*, ured. Miroslav Hadžić, 19-48. Beogrđ: Centar za civilno-vojne odnose i G17 institut, 2003.
- Dirmiši, Arjan. *Koliko su efikasne nezavisne državne institucije u nadzoru bezbednosnog sektora Zapadnog Balkana: Komparativna analiza studija slučaja Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova UNSB 1244, Makedonije i Srbije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013.
- Đokić, Katarina. *Komentari Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o vojsci Srbije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017.
- Đokić, Katarina, i Vladimir Erceg. *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014.
- Dokos, Thanos. *Security Sector Transformation in Southeastern Europe and the Middle East*. Vol. 24. Amsterdam: Ios Press, 2007.
- Đorđević, Biljana, i Predrag Petrović. "Hronologija reforme bezbednosno-obaveštajnih službi," U *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000-2008*. ured. Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose i Beogradska škola za studije bezbednosti, 2009.
- Đurković, Sanja, ured. *Preugovor alarm – izveštaj o napretku srbije u Poglavljima 23 i 24*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019.

- Edmunds, Timothy. "Security Sector Reform: Concepts and Implementation." In *Sourcebook on Security Sector Reform*, edited by Philipp Fluri and Miroslav Hadžić, 45-60. Belgrade: Goragraf, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, and Centre for Civil-Military Relations - Belgrade, 2004.
- Ejdus, Filip. "Koncept reforme sektora bezbednosti." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, Bogoljub Milosavljević, Sonja Stojanović i Filip Ejduš, 65-71. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- . "Narodna skupština." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti*, ured. Miroslav Hadžić, Bogoljub Milosavljević, Sonja Stojanović i Filip Ejduš, 283-95. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- Emsley, Clive. "Political Police and the European Nation-State in the Nineteenth Century." In *The Policing of Politics in the Twentieth Century: Historical Perspectives*, edited by Mark Mazower, 1-25. Providence: Berghahn Books, 1997.
- Erceg, Vladimir. *Poslanička pitanja kao mehanizam parlamentarne kontrole sektora bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014.
- . *Svršishodnost javnih nabavki – značaj i definisanje*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.
- Erceg, Vladimir, and Katarina Đokić. *Parliamentary Oversight and Integrity Building in Security Institutions*. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2014.
- Fatić, Aleksandar, Srđan Korać, i Aleksandra Bulatović. *Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad*. Beograd: Centar za bezbednosne studije, 2011.
- Filipović, Dragan. *Anatomija globalističkog smrada*. Beograd: Printmedia, 2008.
- Fioretos, Orfeo, Tulia G. Falleti, and Adam Sheingate. "Historical Institutionalism in Political Science." In *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, edited by Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti and Adam Sheingate, 3-30. Oxford: Oxford University Press 2016.
- Fluri, Philipp, and Hans Born. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*. Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2003.
- Frankel, Tamar. *The Ponzi Scheme Puzzle: A History and Analysis of Con Artists and Victims*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Frini, Anissa, and Anne-Claire Boury-Brisset. *An Intelligence Process Model Based on a Collaborative Approach*. Quebec: Defence R&D Canada, 2011. https://pdfs.semanticscholar.org/c23d/4e1e7518c1fcf9a417a5d08d74cf4db01e5b.pdf?_ga=2.13964599.1496705724.1599430987-1076639161.1595979685.
- Gažević, Nikola. *Vojna enciklopedija*. Beograd: Redakcija Vojne enciklopedije, 1974.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. *Intelligence Practice and Democratic Oversight—a Practitioner's View*. Geneva: Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 2003.
- Geneva Centre for Security Sector Governance and International Security Sector Advisory Team. *National Security and Justice Sector Reform Guidance: Issat Methodology and Guidance Series*. Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance and International Security Sector Advisory Team, 2018.
- Gentry, John A. "Assesing Intelligence Performance." In *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, edited by Loch Johnson, 88-103. Oxford: Oxford University Press, 2010.

- George, Roger Z., and James B. Bruce. *Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations*. Washington: Georgetown University, 2008.
- Gill, Peter. "The Evolution of the Security Intelligence Debate in Canada since 1976." In *Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for The*, edited by Anthony Stuart Farson, David Stafford and Wesley K. Wark. Abingdon: Routledge, 1991.
- . *Intelligence Governance and Democratisation: A Comparative Analysis of the Limits of Reform*. Abingdon, Florence: Routledge, 2016.
- . "Organised Crime." In *Routledge Companion to Intelligence Studies*, edited by Robert Dover, Michael S. Goodman and Claudia Hillebrand, 313-320. Abingdon: Routledge, 2013.
- Gill, Peter, and Mark Phythian. *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity, 2006.
- Gill, Peter, Stephen Marrin, and Mark Phythian. *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*. London: Routledge, 2008.
- Goati, Vladimir. *Izbore u Srbiji i Crnoj Gori od 1990. do 2013. i u SRJ od 1992. do 2003.* Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski institut za međunarodne odnose, 2013.
- . *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Institut društvenih nauka, 2006.
- Goldstein, Robert Justin. *Political Repression in 19th Century Europe*. Abingdon: Routledge, 2013.
- Golubović, Miljana, i Đorđe Popović. "Hronologija reforme Vojske." U *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000-2008.*, ured. Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- Graaff, Bob, and James Nyce, eds. *The Handbook of European Intelligence Cultures*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2016.
- Greitens, Sheena Chestnut. *Dictators and Their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Gustafson, Kristian. "Protecting the New Rome: Byzantine Influences on Russian Intelligence." In *Intelligence Elsewhere : Spies and Espionage Outside the Anglosphere*, edited by Philip Davies and Kristian Gustafson. Washington: Georgetown University Press, 2013.
- Hadžić, Miroslav. "Konteksti reforme sektora bezbednosti Republike Srbije." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović, 109-38. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- . *Različitost prividno istog*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2005. http://www.bezbednost.org/upload/document/hadi_2005_razliitost_prividno_istog.pdf .
- , ured. *Reforma sektora bezbednosti u Srbiji: dostignuća i perspektive*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2007.
- , ured. *Reforma Vojske-iskustva i izazovi*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2003.
- , ured. *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- . *Ustavna zamisao kontrole i nadzora poslanika bezbednosti Srbije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019.
- . *Vrtlozi korupcije u sektoru bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013.

- Hadžić, Miroslav, i Sonja Stojanović. "Bezbednosne nepoznanice Srbije." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović, 57-76. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- , ured. *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- Hänggi, Heiner. "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction." In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, edited by Alan Bryden and Heiner Hänggi, 3-20. Münster: LIT Verlag, 2004.
- Hastedt, Glenn P. "Controlling Intelligence: The Values of Intelligence Professionals." In *Controlling Intelligence*, edited by Glenn P. Hastedt, 97-112. Abingdon: Frank Cass, 1991.
- Heede, Katja. *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*. Deventer: Kluwer Law International, 2000.
- Hitz, Frederick. "Human Source Intelligence." In *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, edited by Loch K. Johnson, 257-73. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Hoogenboom, Bob. "Grey Intelligence: The Private and Informal Future." In *The Governance of Policing and Security: Ironies, Myths and Paradoxies*, edited by Bob Hoogenboom, 82-93. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- Horvat, Zvonimir. "Reforma vojnih službi bezbednosti." U *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*, ured. Pavle Janković, 121-35. Beograd: ISAC Fund, 2007.
- Huntington, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman-London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Ignjatović, Dušan. *Mere presretanja komunikacije i zadržavanja podataka iz perspektive strazbura i propisa i prakse u Republici Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.
- Ilić, Goran, Miroslav Prokopijević, Saša Varinac, Zoran Sretić, i Vladimir Vasiljev. *Javno tužilaštvo i javni interes - mogućnost javnog tužioca da zaštiti javni interes*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 2018.
- Janković, Pavle, ured. *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*. Beograd: ISAC Fund, 2007.
- Jennings, Ray. "Serbia: Evaluating Bulldozer Revolution." In *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective Paperback*, edited by Kathryn Stoner and Michael McFaul, 96-119. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.
- Johnson, Loch K. "Governing in the Absence of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in the United States." In *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, edited by Hans Born, Loch K. Johnson and Ian Leigh, 57-78. Dulles: Potomac Books, 2005.
- Johnson, Loch K., Hans Born, and Ian Leigh. *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Dulles: Potomac Books, 2005.
- Jovanović, Milan. "Predsednički izbori u Srbiji 6. i 20. maja 2012. godine." U *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012.*, ured. Đorđe Vuković. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski Institut za međunarodne odnose, 2012.
- Katznelson, Ira. "Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science." In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, edited

- by James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, 270-301. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Keefe, Patrick. "Privatized Spying: The Emerging Intelligence Industry." In *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, ed. Loch Johnson, 296-309. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Kessler, Ronald. *The Bureau: The Secret History of the FBI*. New York: St. Martin's Paperbacks, 2016.
- Kinsey, Christopher. *Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Military Companies*. London: Routledge, 2006.
- Klačar, Bojan. "Izbori 2012 - personalizacija izbornih kampanja." U *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012.*, ured. Đorđe Vuković. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2012.
- . "Pravni, politički i medijski okvir izbora 2014." U *Oko izbora-parlamentarni izbori u Republici Srbiji 16. marta 2014. godine*, ured. Bojan Klačar, 7-10. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju 2014.
- Knight, Jack. *Institutions and Social Conflict. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Langston, Joy. "The Birth and Transformation of the *Dedazo* in Mexico." In *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, edited by Gretchen Helmke and Steven Levitsky, 143-59. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.
- Law, David. "Security Sector Reform in the EuroAtlantic Region: Unfinished Business." In *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, edited by Alan Bryden and Heiner Hänggi, 21-43. Münster: LIT Verlag, 2004.
- Leigh, Ian. "National Legal Dimension of the Democratic Control of the Security Sector: Values and Standards in Developed Democracies." In *Sourcebook on Security Sector Reform*, edited by Philipp Fluri and Miroslav Hadžić, 87-104. Belgrade/Geneva: Centre for Civil-Military Relations and Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 2006.
- Ledeneva, Alena. "Blat (Russia)." In *Global Encyclopaedia of Informality: Towards Understanding of Social and Cultural Complexity*, edited by Alena Ledeneva. London: UCL Press, 2018.
- Lembovski, Magdalena *More Than (De)Politicization: The Role of Security-Intelligence Service in (De)Capturing the State*. Skopje: Eurothink, 2020.
- Lilić, Stevan, i Katarina Golubović. *Evropsko upravno pravo - sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih Integracija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011.
- Linc, Huan, i Alfred Stepan. *Demokratska tranzicija i konsolidacija - Južna Evropa, Južna Amerika i postkomunistička Evropa*. Prevod Đurica Krstić. Beograd: Filip Višnjić, 1998.
- Lončar, Jelena, i Boban Stojanović. "Izborne kampanje u Srbiji od 2000. do 2014. godine." U *Kako internu stranačku demokratiju učiniti mogućom? institucionalni faktori i interna dinamika unutarstranačkih odnosa*, ured. Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević i Jelena Lončar, 87-109. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Centar za monitoring i istraživanje Podgorica, 2015.
- Lowenthal, Mark. *Intelligence: From Secrets to Policy*. London: SAGE & CQ press, 2016.
- Lowenthal, Mark, and Robert Clark. *The Five Disciplines of Intelligence Collection*. Berkeley: Sage, 2015.
- Lustgarten, Laurence "National Security and Political Policing: Some Thoughts on Values, Ends and Law." In *Democracy, Law and Security Internal Security Services in Contemporary*

- Europe*, edited by Jean-Paul Brodeur, Peter Gill and Dennis Töllborg. London and New York: Routledge, 2016.
- Mahoney, James, and Dietrich Rueschemeyer. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Pajević, Maid. *Savremene Obavještajne Teorije*. Mostar: Visoka škola Logos centar, 2013.
- Mamiya, Lawrence. *Malcolm X*. Chicago: Encyclopedia Britannica, 2020.
- Matei, Florina, and Carolyn Halladay. "The Role and Purpose of Intelligence in a Democracy." In *The Conduct of Intelligence in Democracies-Processes, Practices, Cultures*, edited by Florina Matei and Carolyn Halladay, 1-26. Denver: Lynne Rienner Publishers, 2019.
- Matić Bošković, Marina, i Goran Ilić. *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka u krivičnom postupku: pogled iz pravosuđa*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.
- Milenković, Dejan, Slobodan Koprivica, i Vladimir Todorić. *Kontrola službi bezbednosti*. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Centar za novu politiku, 2011.
- Milosavljević, Bogoljub. *Nadležnosti i ovlašćenja vojne policije - pravna (ne)uređenost*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019.
- . *Pravni okvir i praksa primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka u Republici Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.
- . "Reforme obaveštajno-bezbednosnih službi: Slučaj Srbije." U *Prva škola reforme sektora bezbednosti: Zbornik predavanja*, ured. Pavle Janković. Beograd: Centar za proučavanje odbrane i bezbednosti, G17 Institut, 2003.
- . "Reforme policije i službi bezbednosti u Srbiji i Crnoj Gori: ostvareni rezultati i izneverena očekivanja." U *Smisao reforme sektora bezbednosti*, ured. Miroslav Hadžić, Milorad Timotić i Bogoljub Milosavljević, 73-98. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2004.
- . "Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi." U *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*, ured. Miroslav Hadžić i Predrag Petrović. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- Milosavljević, Bogoljub, i Aleksandar Resanović. *Državno nasilje nad građanima u Jugoslaviji*. Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2001.
- Milosavljević, Bogoljub, i Đorđe Pavićević. *Tajni dosijeji - otvaranje dosijea službi državne bezbednosti*. Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2001.
- Milosavljević, Bogoljub, i Predrag Petrović. "Bezbednosno-obaveštajne službe." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti*, ured. Miroslav Hadžić, 222-52. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- Milosavljević, Bogoljub, i Saša Đorđević. "Korupcija u sektoru bezbednosti: unutrašnja kontrola." U *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*, ured. Predrag Petrović, 90-105. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013.
- Milošević, Marko. *Nezavisni državni organi i borba protiv korupcije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- Milošević, Milan. "Poreklo i evolucija organa državne bezbednosti Socijalističke Jugoslavije (1944-1966)." U *Glasnik Br. 41*, ured. Aleksa Tomić. Valjevo: Grafička radnja "M&C", 2007.
- Milošević, Srđan. "Društvo Jugoslavije 1918-1991: Od stagnacije do revolucije." U *Jugoslavija u istorijskoj perspektivi*, ured. Latinka Perović, Drago Roksandić, Mitja Velikonja, Wolfgang Hoepken and Florian Bieber, 327-66. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 2017.

- Mitevski, Mancho. *Captured State : Understanding the Macedonian Case*. Skopje: Friedrich Ebert Stiftung - Office Macedonia, 2019.
- Nathan, Laurie. "Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy." In *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, edited by Hans Born and Aidan Wills, 49-68. Geneva: Geneva Center for Control of Armed Forces, 2012.
- Nolte, William. "Signals Intelligence." In *The Five Disciplines of Intelligence Collection*, edited by Mark Lowenthal and Robert Clark, 81-110. Thousand Oaks: Sage, 2015.
- Odanović, Gorana. "Parlamentarna kontrola i nadzor." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović, 316-35. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- . "Postupci, metode i sredstva." U *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti*, ured. Miroslav Hadžić, 66-74. Beograd: Misija OEBS u Srbiji i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- Olivelle, Patrick. *King, Governance, and Law in Ancient India: Kautilya's Arthashastra*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Orlović, Slaviša. "Nezavisna tela: četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti." U *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, ured. Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, 235-58. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer i Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka, 2010.
- Pavićević, Vukašin. "Država i demokratija." U *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*, ured. Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, 11-50. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Centar za demokratiju, 2010.
- Pavlović, Dušan, i Slobodan Antić. *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.
- Payne, Geoff, and Judy Payne. "The Hawthorne Effect." In *Key Concepts in Social Research*, edited by Geoff Payne and Payne Judy. London: SAGE Publications Ltd, 2004.
- Pejić, Jelena. *Bezbednosno-obaveštajni sistemi u državama članicama Evropske unije: primjeri Holandije i Hrvatske*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016.
- . *Ko nas prisluškuje?* Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014.
- Pejić Nikić, Jelena, ured. *Preugovor alarm – izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020.
- Peterson, Marilyn. *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*. Washington: Bureau of Justice Assistance, 2005.
- Petrović, Predrag. *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020.
- . "Bezbednosno-informativna agencija." U *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*, ured. Predrag Petrović, 98-125. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014.
- . *Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe*, Deo II. Beograd, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017. <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/6664/Izmene-Zakona-o-BIA--seci-usi-krpi-rupe-deo.shtml>.
- . "Korupcija i bezbednosno-obaveštajne službe." U *Korupcija u sektoru bezbednosti*, ured. Predrag Petrović, 33-37. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013.
- , ured. *Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013.

- . "Mogući partneri i saradnici." U *Skupštinska kontrola i nadzor*, ured. Miroslav Hadžić. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- , ed. *Priručnik za građansku procenu svrsishodnosti utroška sredstava u sektoru bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016.
- . *Intelligence Governance in Serbia*. Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2012.
- . "Serbia: An Awkward Legacy." In *The Handbook of European Intelligence Cultures*, edited by Bob Graaff and James Nyce, 321-34. Lanham: Rowman & Littlefield, 2016.
- . *Ključne tačke reforme službi bezbednosti: iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020.
- . *Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija*. Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2012.
- . "Nadzorna i kontrolna uloga izvršne vlasti u sektoru bezbednosti." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, 297-315. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013.
- , ured. *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015.
- . *Privatizacija bezbednosti u slabim državama: Slučaj Srbija*. Beograd: Čigoja štampa, 2011.
- Petrović, Predrag, i Katarina Đokić. *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017.
- Petrović, Vesna, Katarina Golubović, Milan Filipović, Vladica Ilić, Teodora Tomić, i Tara Petrović. *5 godina: Analiza rada Zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godine*. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, 2019.
- Pierson, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Pierson, Paul, and Theda Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." In *Political Science: The state of the discipline*, edited by Ira Katznelson, Helen V. Milner, Ada W. Finifter. London, New York: W.W. Norton, 2002.
- Posner, Richard A. *Uncertain Shield: The US Intelligence System in the Throes of Reform*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.
- Prados, John. "The Future of Covert Action." In *Handbook of Intelligence Studies*, edited by Loch Johnson, 289-98. London: Routledge, 2007.
- Radoman, Jelena. "Kontrolna i nadzorna uloga nezavisnih državnih institucija u sektoru bezbednosti Republike Srbije." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić i Sonja Stojanović, 358-76. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2012.
- Ratchev, Valeri. *Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution*. Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance, 2011.
- Ratcliffe, Jerry H. *Intelligence-Led Policing*. Abingdon: Routledge, 2016.
- Rovner, Joshua. *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*. New York: Cornell University Press, 2011.
- Rovner, Joshua. *Fixing the Facts or Missing the Mark? Intelligence, Policy, and the War in Iraq*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 2011.

- Russell, Richard. "Achieving All-Source Fusion in the Intelligence Community." In *Handbook of Intelligence Studies*, edited by Loch K. Johnson, 189-198. Abingdon: Routledge, 2007.
- Schattschneider, Elmer Eric. *The Semisovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.
- Schmeidel, John Christian. *Stasi: Shield and Sword of the Party*. Abingdon: Routledge, 2007.
- Sedra, Mark, ed. *The Future of Security Sector Reform*. Ontario: CIGI, 2010.
- Sekunda, Nick, and Simon Northwood. *Caesar's Legions*. Oxford: Osprey Publishing, 2000.
- Shulsky, Abram N, and Gary James Schmitt. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Lincoln: Potomac Books, Inc., 2002.
- Simić, Dragan R. *Nauka o bezbednosti: savremeni pristupi bezbednosti*. Službeni list SRJ, 2002.
- Singer, Peter Warren. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press, 2008.
- Stakić, Isidora. *Studija Slučaja: pretnje i pritisci na aktiviste i nezavisne novinare u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019.
- Stanarević, Svetlana. "Državna/nacionalna bezbednost i ljudska bezbednost." U *Mali vodič kroz ljudsku sigurnost*, ured. Samid Šarenkapić, 9-18. Novi Pazar: Kulturni centar DamaD, 2004.
- Steinmo, Sven. "Historical Institutionalism." In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, edited by Donatella Della Porta and Michael Keating, 118-38. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Stojanović, Boban. "Uloga kontrolnih institucija u političkom sistemu Republike Srbije." U *Evropa 2020-Izazovi koji očekuju Srbiju*, ured. Aleksandar Čorluka. Beograd: CRMS, 2011.
- Stojanović, Sonja "Pristup mapiranju i merenju reforme sektora bezbednosti." U *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, ured. Miroslav Hadžić, Bogoljub Milosavljević, Sonja Stojanović i Filip Ejodus, 75-108. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- Stojanović, Sonja, Ivan Dimitrijević, i Saša Đorđević. "Hronologija reforme policije 2000-2008." U *Hronologija reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2000-2008.*, ured. Sonja Stojanović i Miroslav Hadžić. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2009.
- Stojiljković, Zoran. "Đurđevdanski izbori 2012. godine - koalicione igre i igrice oko vlasti." U *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012.*, ured. Đorđe Vuković, 27-47. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski Institut za međunarodne odnose, 2012.
- Stove, Robert James. *The Unsleeping Eye: Secret Police and Their Victims*. New York: Encounter Books, 2003.
- Sun, Cu. "Upotreba špijuna." U *Umeće ratovanja*, prevod i priredio Mirko Bižić, urednik Vojin V. Ančić. 115–123. Beograd: Mono i Manjana, 2009.
- Sunić, Tomislav. *Titoism and Dissidence: Studies in the History and Dissolution of Communist Yugoslavia*. Bern: Peter Lang, 1995.
- Thomson, Janice E. *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*, vol. 63. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- Toornstra, Dick, and Marc Bentinck. *Parliamentary Oversight of the Security Sector*. Brussels: Office for Promotion of Parliamentary Oversight of the European Parliament, 2013.
- Treverton, Gregory. *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- Unijat, Jelena. *Piramida pravnih i političkih dokumenata u sektoru bezbednosti*. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008.
- Vasić, Miloš. *Atentat na Zorana Đinđića*. Beograd: Politika, B92, Vreme i Narodna knjiga, 2005.
- Veber, Maks. *Privreda i društvo*. Beograd: Prosveta, 1976.
- Vitkauskas, Dovydas. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*. Brussels: NATO, 1999. <https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf>.
- Vladislavljević, Nebojša. *Uspon i pad demokratije posle petog oktobra*. Beograd: Arhipelag, 2019.
- Vuković, Đorđe, ured. *Oko izbora: predsednički i parlamentarni izbori maj 2012*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju i Nacionalni demokratski Institut za međunarodne odnose, 2012.
- Ward, Amanda. *The Okhrana and the Cheka: Continuity and Change*. Ohio University, 2014.
- Warrick, Joby. *Black Flags: The Rise of Isis*. New York: Doubleday, 2015.
- Wills, Aidan. *Understanding Intelligence Oversight*. Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2010.
- Wills, Aidan, and Mathias Vermeulen. *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*. Brussels: European Parliament, 2011.
- Žunec, Ozren. "Democratic Oversight and Control over Intelligence and Security Agencies." In *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives: A Self-Assessment Study. Albania, Bulgaria, Croatia*, edited by Jan Arveds Trapans and Philipp Fluri. Geneva: Geneva Centre for Control of Armed Forces, 2003.

Članci u naučnim i stručnim časopisima

- Akrap, Gordan. "Mač i štit u rukama partije—represivni sustav u funkciji oblikovanja korpusa javnog znanja." *National security and the future* 11, no. 4 (September 2010): 165-239. <https://hrcak.srce.hr/86765>.
- Andregg, Michael, and Peter Gill. "Comparing the Democratization of Intelligence." *Intelligence and National Security* 29, no. 4 (July 2014): 488-490. <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915174>.
- Baker, Stewart A. "Should Spies be Cops?." *Foreign Policy*, no. 97 (Winter 1994-95): 36-52. <https://www.jstor.org/stable/1149438>.
- Bilandžić, Mirko, i Ivica Mikulić. "Business intelligence i nacionalna sigurnost." *Polemos: časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira* 10, br. 19 (oktobar 2007): 27-43. <https://hrcak.srce.hr/41751>.
- Bonnie, Richard. "Political Abuse of Psychiatry in Soviet Union and in China: Complexities and Controversies." *The Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* 30, no. 1 (February 2002): 136-44. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1760001>.
- Bowling, Ben, and James Ross. "SOCA: the Serious and Organised Crime Agency." *Criminal Justice Matters* 63, no. 1, (March 2008): 8-36. <https://doi.org/10.1080/09627250608553105>.
- Bowman, M.E. "Intelligence and International Law." *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 8, no. 3 (January 1995): 321-35. <https://doi.org/10.1080/08850609508435287>.

- Božilović, Jelena. "Otpor!-od studentskog pokreta do političke partije." *Teme* XXXV, br. 03 (jul-septembar 2011): 921-38. <http://teme2.junis.ni.ac.rs/public/journals/1/previousissues/teme3-2011/teme%203-2011-13.pdf>.
- Bradbury, Danny. "In Plain View: Open Source Intelligence." *Computer Fraud & Security* 2011, no. 4 (April 2011): 5-9. [https://doi.org/10.1016/S1361-3723\(11\)70039-2](https://doi.org/10.1016/S1361-3723(11)70039-2).
- Brattberg, Erik. "Coordinating for Contingencies: Taking Stock of Post-9/11 Homeland Security Reforms." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 20, no. 2 (March 2012): 77-89. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2012.00662.x>.
- Cameron, Iain. "Commission of Inquiry concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. Second Report: "Freedom and Security under the Law"." *The Modern Law Review* Vol. 48, No. 2 (March 1985): 201-211. <https://www.jstor.org/stable/1096281>.
- Capoccia, Giovanni. "When Do Institutions "Bite"? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change." *Comparative Political Studies* 49, no. 8 (February 2016): 1095-127. <https://doi.org/10.1177%2F0010414015626449> .
- Capoccia, Giovanni, and Daniel Kelemen. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World politics* 59, no. 3 (June 2007): 341-69. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852> .
- Capoccia, Giovanni, and Daniel Ziblatt. "The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond." *Comparative Political Studies* 43, no. 8/9 (June 2010). <https://doi.org/10.1177%2F0010414010370431> .
- Clark, Robert M. "Perspectives on Intelligence Collection." *The Intelligencer* 20, no. 2 (Fall/Winter 2013 2013): 50. https://www.afio.com/publications/CLARK%20Pages%20from%20AFIO_INTEL_FALLWINTER2013_Vol20_No2.pdf.
- Colaïaco, James. "Martin Luther King, Jr. And the Paradox of Nonviolent Direct Action." *Phylon* 47, no. 1 (1st Qtr. 1986): 16-28. <http://www.jstor.org/stable/274691> .
- Cottey, Andrew, Timothy Edmunds, and Anthony Forster. "The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations." *Armed Forces & Society* 29, no. 1 (September 2002): 31-56. <https://doi.org/10.1177%2F0095327X0202900103>.
- Cvetković, Srđan. "Metode i oblici rada službi državne bezbednosti u Socijalističkoj Jugoslaviji." *Istorija 20. veka XXVII*, br. 2 (2009): 131-44. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=23129> .
- Edmunds, Timothy. "Illiberal Resilience in Serbia." *Journal of Democracy* 20, no. 1 (January 2009): 128-42. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/illiberal-resilience-in-serbia/>.
- . "Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia after Milošević." *Europe-Asia Studies* 60, no. 1 (June 2008): 25-48. <https://doi.org/10.1080/09668130701760315> .
- Fitzgerald, Thomas H. "Can Change in Organizational Culture Really Be Managed?." *Organizational Dynamics* 17, no. 2 (September 1988): 5-15. [https://doi.org/10.1016/0090-2616\(88\)90015-0](https://doi.org/10.1016/0090-2616(88)90015-0) .
- Gioe, David V., Michael S. Goodman, and David S. Frey. "Unforgiven: Russian Intelligence Vengeance as Political Theater and Strategic Messaging." *Intelligence and National Security* 34, no. 4 (February 2019): 561-75. <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1573537> .

- Glušac, Luka. "National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services." *Journal of Human Rights Practice* 10, no. 1 (February 2018): 58-82. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huy002>.
- Gill, Peter, and Mark Phythian. "What Is Intelligence Studies?." *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 18, no. 1 (2016): 5-19. <https://doi.org/10.1080/23800992.2016.1150679>.
- Hall, Peter A, and Rosemary CR. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political studies* 44, no. 5 (December 1996): 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hardy, Timothy. "Intelligence Reform in the Mid-1970s." *Studies in Intelligence* 20, no. 2 (1994), https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol20no2/html/v20i2a01p_0001.htm.
- Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics* 2, no. 4 (December 2004): 725-40. <https://www.jstor.org/stable/3688540>.
- Hicken, Allen. "Clientelism." *Annual review of political science* 14, no. 1 (June 2011): 289-310. <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.1146%2Fannurev.polisci.031908.220508>.
- Hijzen, Constant. "More Than a Ritual Dance. The Dutch Practice of Parliamentary Oversight and Control of the Intelligence Community." *Security and Human Rights* 24, no. 3-4 (April 2014): 227-38. <https://doi.org/10.1163/18750230-02404002>.
- Hulnick, Arthur S. "What's Wrong with the Intelligence Cycle." *Intelligence and National Security* 21, no. 6 (December 2006): 959-79. <https://doi.org/10.1080/02684520601046291>.
- Huntington, Samuel P. "Democracy's Third Wave." *Journal of Democracy* 2, 2 (Spring 1991): 12-34. <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>.
- Jackso, Paul, and Shivit Bakrania. "Is the Future of SSR non-linear?." *Journal of Intervention and Statebuilding* 12, no. 1 (February 2018): 11-30. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1426548>.
- Johnson, David T., and Jon Fernquest. "Governing through Killing: The War on Drugs in the Philippines." *Asian Journal of Law and Society* 5, no. 2 (November 2018): 359-90. <https://doi.org/10.1017/als.2018.12>.
- Kahn, David. "An Historical Theory of Intelligence." *Intelligence and National Security* 16, no. 3 (Jun 2001): 79-92. <https://doi.org/10.1080/02684520412331306220>.
- . "The Rise of Intelligence." *Foreign Affairs* 85, no. 5 (September/October 2006): 125-34. doi:10.2307/20032075.
- Kitson, Simon. "Political Policing." *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies* 3, no. 2 (June 1999): 95-102. <https://journals.openedition.org/chs/893>.
- Konstantinović, Nenad. "Policijski dosijeji: pogled iz ugla Otpora." *Hereticus* II, br. 1 (2004): 50-56. <http://media.hereticus.org/2014/11/Hereticus-1-2004.pdf>.
- Krishnan, Armin. "The Future of U.S. Intelligence Outsourcing." *The Brown Journal of World Affairs* 18, no. 1 (Winter 2011): 195-211. <https://www.jstor.org/stable/24590792>.
- Kusovac, Zoran. "New Rivals Protect Old Guard." *Jane's Intelligence Review* 13, no. 3 (March 2001): 17-19.
- Lauth, Hans-Joachim. "Informal Institutions and Democracy." *Democratization* 7, no. 4 (September 2000): 21-50. <https://doi.org/10.1080/13510340008403683>.

- Lawson, Tony. "Process, Order and Stability in Veblen." *Cambridge Journal of Economics* 39, no. 4 (October 2014): 993-1030. <https://doi.org/10.1093/cje/beu045> .
- Mahoney, James. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29, no. 4 (August 2000): 507-48. <https://www.jstor.org/stable/3108585> .
- Maland, Charles. "A Documentary Note on Charlie Chaplin's Politics." *Historical Journal of Film, Radio and Television* 5, no. 2 (September 1985): 199-208. <https://doi.org/10.1080/01439688500260201>.
- March, James G, and Johan P. Olsen. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *Revista de Sociologia e Política* 16, no. 31 (November 2008): 121-42. <https://www.jstor.org/stable/1961840>.
- Matei, Iorina Cristiana, and Thomas Bruneau. "Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress." *Democratization* 18, no. 3 (May 2011): 602-30. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.586257> .
- Matschulat, Austin. "Coordination and Cooperation in Counterintelligence." *Studies in Intelligence* 13, no. 2 (July 2007): 25-36. https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol13no2/html/v13i2a05p_0001.htm .
- Mavrak, Dano. "Analitički model otkrivanja obmana u obaveštajnom ciklusu." *Vojno delo* 68, br. 7 (decembar 2016): 129-63. <https://doi.org/10.5937/vojdelo1607129M> .
- Merkel, Wolfgang, and Johannes Gerschewski. "Autocracies at Critical Junctures: A Model for the Study of Dictatorial Regimes." *Schlossplatz* 3, no. 11 (2011): 14-17. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-308712>.
- Michael, Kobi, and Aaron Kornbluth. "The Academization of Intelligence: A Comparative Overview of Intelligence Studies in the West." *Cyber, Intelligence, and Security* 3, no. 1 (May 2019). <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/30871> .
- Mijanović, Vladimir, Kosta Čavoški, Dragoslav Mihailović, Svetlana Knjazev-Adamović, Vojislav Stojanović, Matija Becković, Mihailo Marković, i dr, "Enquiry Called for into the Death of Radomir Radović." *Index on Censorship* 13, no. 4 (May 1984): 27-27. <https://doi.org/10.1080/03064228408533754>.
- Milenković, Dejan. "Kontroverze povodom Zakona o tajnosti podataka." *Pravo&Društvo*, br. 1 (2010): 26-34. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1080/03064228408533754>.
- Miller, Bowman H. "Open Source Intelligence (Osint): An Oxymoron?." *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 31, no. 4 (December 2018): 702-19. <https://doi.org/10.1080/08850607.2018.1492826>. d
- Mills, Jon L. "Privacy Revisited: A Global Perspective on the Right to Be Left Alone." Review of Privacy Revisited: A Global Perspective on the Right to Be Left Alone, by Ronald J. Krotoszynski. *Tulsa Law Review* 53, Issue 2 (Winter 2018): 321-328. <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3110&context=tlr>.
- Milosavljević, Bogoljub. "Novo zakonsko uređenje službe državne bezbednosti Republike Srbije." *Reč stručnjaka* 1, br. 2 (30. jul 2002.) https://web.archive.org/web/20060825222304if_/http://www.ccmr-bg.org:80/analize/rec/rec2.htm.
- . "Osvrt na Predlog zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti." *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7-8 (oktobar 2007–mart 2008): 132-36. [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3\(07-08\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3(07-08).pdf).

- . "Prilog teorijskopravnom određenju pojma bezbednosti." *Pravni zapisi* V, br. 1 (2014). <https://doi.org/10.5937/pravzap0-6036>.
- . "Saveti za nacionalnu bezbednost i odbranu prema uporednim ustavnim rešenjima." *Srpska politička misao* 62, br. 4 (2018): 285-99. <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.14>.
- . "Zakonsko pročišćavanje." *Pravda u tranziciji* 2006, br. 7 (decembar 2006). http://www.tuzilastvorz.org.rs/pravda_u_tranziciji/SRP/SRP07/1471.pdf.
- Milošević, Milan. "Državna bezbednost u sistemu društvene samozaštite: Od Brionskog plenuma do početka 'razdruživanja' (1966-1989)." *Bezbednost* 51, br. 1-2 (2009): 399-413. <https://scindeks.ceon.rs/article.aspx?artid=0409-29530902399M>.
- Mizoguchi, Tetsuro, and Nguyen Van Quyen. "Amakudari: The Post-Retirement Employment of Elite Bureaucrats in Japan." *Journal of Public Economic Theory* 14, no. 5 (October 2012): 813-47. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2012.01563.x>.
- Mrdalj, Mladen. "Politička dinamika, organizacioni problemi i potrebne reforme sistema nacionalne bezbednosti Srbije." *Humanističke studije*, br. 5 (2019): 157-79. <http://humanistickestudije.me/wp-content/uploads/arhiva/broj5/5-2019.pdf>.
- Munck, Gerardo L., and Carol Skalnik Leff. "Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective." *Comparative Politics* 29, no. 3 (1997): 343-62. <https://doi.org/10.2307/422125>.
- Nathan, Laurie. "Intelligence Bound: The South African Constitution and Intelligence Services." *International Affairs* 86, no. 1 (January 2010): 195-210. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2010.00875.x.
- Orlović, Slaviša. "Parlamentarni izbori 2014: Teme, akteri i ishodi." *Politički život*, br. 11 (septembar 2014): 37-48. <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Politicki-zivot-11.pdf>.
- Pavlović, Dušan. "Srbija za vreme i nakon Miloševića." *Sociološki pregled XXXIX*, br. 2 (januar 2005): 183-96. <https://doi.org/10.5937/socpreg0502183P>.
- Parker, Marc, and Max Taylor. "Financial Intelligence: A Price Worth Paying?." *Studies in Conflict & Terrorism* 33, no. 11 (October 2010): 949-59. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2010.514574>.
- Pierson, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94, no. 2 (Jun 2000): 251-67. <https://www.jstor.org/stable/2586011>.
- Predrag, Petrović. "Nepotpun iskorak ka (pre)uređenju bezbednosno-obaveštajnog sistema u Srbiji – kritički osvrt na Predlog zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije." *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 7-8 (oktobar 2007–mart 2008): 137-43. [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3\(07-08\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3(07-08).pdf).
- . "Sudije ipak nisu bile obrađene: glavni nalazi izveštaja Zaštitnika građana o kontroli nad radom BIA." *Bilten o pitanjima unutrašnjih poslova Evropske unije i Srbije*, br. 11 (februar 2010): 7–8. http://www.bezbednost.org/upload/document/bilten_o_pitanjima_unutranjih_poslova_eu_i_srbije_.pdf
- . "Sudije obrađene? Uloga BIA i kratki prikaz afere o (re)izboru sudija i tužilaca." *Bilten o pitanjima unutrašnjih poslova Evropske unije i Srbije*, br. 9-10 (decembar 2009-januar 2010): 8-9. http://www.bezbednost.org/upload/document/bilten_o_pitanjima_unutranjih_poslova_eu_i_srbije__20120224_141018.pdf

- Previšić, Martin. "Broj kažnjenika na Golom Otoku i drugim logorima za informbirovce u vrijeme sukoba sa SSSR-om (1948-1956.)." *Historijski zbornik* 66, br. 1 (februar 2015): 173-93. <https://hrcak.srce.hr/134023>.
- Rankin, Mark. "Richard Topcliffe and the Book Culture of the Elizabethan Catholic Underground." *Renaissance Quarterly* 72, no. 2 (June 2019): 492-536. <https://doi.org/10.1017/rqx.2019.84>.
- Resanović, Aleksandar. "Otvaranje dosijea tajnih službi—uporedna iskustva." *Hereticus*, br. 1 (2004). <http://media.hereticus.org/2014/11/Hereticus-1-2004.pdf>.
- Roniger, Luis. "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy." *JSTOR* 36, no. 3 (April 2004): 353-375. <https://www.jstor.org/stable/4150135>
- Roulet, Thomas, Michael Gill, and Sébastien Stenger. "Reconsidering the Value of Covert Research: The Role of Ambiguous Consent in Participant Observation." *Organizational Research Methods* 20, no. 3 (March 2017). <https://doi.org/10.1177%2F1094428117698745>.
- Schulhofer, Stephen J. "Checks and Balances in Wartime: American, British and Israeli Experiences." *Michigan Law Review* 102, no. 8 (2004): 1906-58. <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1641&context=mlr>.
- Schroeder, Ursula C, and Fairlie Chappuis. "New Perspectives on Security Sector Reform: The Role of Local Agency and Domestic Politics." *International Peacekeeping* 21, 2 (June 2014): 133-148. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.910401>.
- Segell, Glen M. "Reform and Transformation: The UK's Serious Organized Crime Agency." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 20, no. 2 (February 2007): 217-39. <https://doi.org/10.1080/08850600601079941> .
- Simić, Predrag "Srbija: kontinuitet i promene posle izbora 2012. godine." *South-East Europe International Relations Quarterly* 4, no. 1 (Spring/Proleće 2013). https://www.southeast-europe.org/pdf/13/DKE_13_SB_DK_Predrag-Simic.pdf .
- Snow, Brian, and Clinton Brooks. "Privacy and Security: An Ethics Code for US Intelligence Officers." *Communications of the ACM* 52, no. 8 (August 2009): 30-32. <https://doi.org/10.1145/1536616.1536630>.
- Sorensen, Andre. "Taking Path Dependence Seriously: An Historical Institutional Research Agenda in Planning History." *Planning Perspectives* 30, no. 1 (2015): 17-38. <https://doi.org/10.1080/02665433.2013.874299>.
- Sorensen, Jens Stilhof. "War as Social Transformation: Wealth, Class, Power and an Illiberal Economy in Serbia." *Civil Wars* 6, no. 4 (2003): 55-82. <https://doi.org/10.1080/13698240308402555>.
- Theurl, Theresia, and Jochen Wicher. "Comparing Informal Institutions." *CESifo DICE Report* 10, no. 3 (Autumn 2012): 52-59. <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport312-rr3.pdf> .
- Tošić-Malešević, Nikola. "Jugoslavija i Informbiro – uzroci i početak sukoba." *Vojno delo* 68, br. 3 (decembar 2016): 302-21. Doi: 10.5937/vojdela1603302T.
- Trkulja, Jovica. "Pravno savladavanje prošlosti." *Hereticus* I, br. 1 (2003): 205-212. <http://media.hereticus.org/2014/11/Hereticus-1-2003.pdf>
- . "Otvaranje dosijea tajnih službi." *Hereticus* II, br. 1 (2004). <http://media.hereticus.org/2014/11/Hereticus-1-2004.pdf>
- Van Cleave, Michelle. "What Is Counterintelligence? A Guide to Thinking and Teaching About Ci." *The Intelligencer* 20, no. 2 (Fall/Winter 2013): 57-65. https://www.afio.com/22_intelligencer.htm.

- Vučičević, Dušan. "Parlamentarni izbori u Srbiji 2014." *Političke analize* 5, br. 17 (2014): 46-52. <https://hrcak.srce.hr/142500>.
- Warner, Michael. "A Matter of Trust: Covert Action Reconsidered." *Studies in Intelligence* 63, no. 4 (December 2019): 38. <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol-63-no-4/pdfs/Covert-Action-Reconsidered.pdf>.
- Watts, Larry L. "Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies - Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts." *Journal of the American Intelligence Professional* 48, no. 1 (April 2004): 11-25. <http://people.exeter.ac.uk/mm394/intelligence%20reform%20in%20emerging%20democracies.pdf>.
- Williams, Kieran, Brigid Fowler, and Aleks Szczerbiak. "Explaining Lustration in Central Europe: A 'Post-Communist Politics' Approach." *Democratization* 12, no. 1 (January 2007): 22-43. <https://doi.org/10.1080/1351034042000317943>.
- Willmetts, Simon. "The Cultural Turn in Intelligence Studies." *Intelligence and National Security* 34, no. 6 (May 2019): 800-17. <https://doi.org/10.1080/02684527.2019.1615711>.
- Zegart, Amy. "September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies." *International Security* 29, no. 4 (Spring 2005): 78-111. <https://www.jstor.org/stable/4137498>.

Medijski izvori (vesti i magazini)

- Anastasijević, Dejan. "Karijere - Aca Tomić: Devet života jednog generala." *Vreme*, 20. maj 2004. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=379191>.
- . "Ko su "Crvene Beretke"." *Vreme*, br. 511, 19. oktobar 2000. https://www.vreme.com/arhiva_html/511/03.html.
- . "The Dismissal of Jovica Stanisic: The Night of the Long Ears." *Transitions*. 31 October 1998. <https://tol.org/client/article/18578.html>.
- . "Portret savremenika – Jovica Stanišić: Naš čovek u Beogradu." *Vreme* br. 948, 5. mart 2009. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=835376>.
- . "Savet za avet." *Vreme*, br. 785, 19. januar 2006. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=440010>.
- . "Špijuni i kontrolori." *Vreme*, br. 884, 13. decembar 2007. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=546006>.
- . "Večni plamen." *Vreme*, br. 666, 9. oktobar 2003. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=354426>.
- Apostolovski, Aleksandar. "Politika čeka zvanično izvinjenje BIA." *Politika*, 18. oktobar 2017. <http://www.politika.rs/sr/clanak/390989/Politika/Politika-ceka-zvanicno-izvinjenje-BIA>.
- Arsenović, Jelena. "Vučićev čuvar pištoljem na žandarme." *Vesti online*, 01. oktobar 2014. <https://www.vesti-online.com/vucicev-cuvar-pistoljem-na-zandarme-3/>.
- Baković, Biljana. "Poseban štab u Ministarstvu odbrane za zaštitu Vučića." *Politika*, 30. novembar 2015. <http://www.politika.rs/sr/clanak/344447/Politika/Poseban-stab-u-Ministarstvu-odbrane-za-zastitu-Vucica>.
- Bačević, Batić. "Pronađite doktora." *NIN*, br. 2726, 27. mart 2003. <http://www.nin.co.rs/2003-03/27/28048.html>.

- Bayer, Lily. "Israeli Intelligence Firm Targeted Ngos During Hungary's Election Campaign." *Politico*, 19. april 2019. <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-israeli-intelligence-firm-targeted-ngos-during-hungarys-election-campaign-george-soros/>.
- Beta. "Momir Stojanović: Bezbednosne službe, umesto nacionalnim interesima, služe političarima na vlasti." 24. maj 2019. <https://beta.rs/izjava-dana/komentar-politika/111467-momir-stojanovic-bezbednosne-sluzbe-umesto-nacionalnim-interesima-sluze-politicarima-na-vlasti>.
- Biševac, Safeta. "Vučićev kolega." *Danas*, 27. oktobar 2013. <https://www.danas.rs/ljudi/vucicev-kolega/>.
- Blic. "BIA otpušta 600 agenata." 19. maj 2005. <https://www.blic.rs/vesti/tema-dana/bia-otpusta-600-agenata/69f7tdz>.
- . "DSS: Rade Bulatović radio strogo po zakonu." 22. jun 2012. <https://www.blic.rs/vesti/hronika/dss-rade-bulatovic-radio-strogo-po-zakonu/wf5946z>.
- . "Đinđić: Moguća direktna primena Statuta Tribunala." 27. jun 2001. <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/djjindjic-moguca-direktna-primena-statuta-tribunala/pflh3xx>.
- . "Marković mora da ode." 06. novembar 2000. <https://www.blic.rs/vesti/politika/markovic-mora-da-ode/gvh180w>.
- . "MUP objavio dokumenta o samoubistvu prijatelja Saše Jankovića." 22. april 2015. <https://www.blic.rs/vesti/hronika/mup-objavio-dokumenta-o-samoubistvu-prijatelja-sase-jankovica/xm58q4v>.
- . "Nikolić: Ako BIA zna samo ono što dobijam od njih, poklanjam je opoziciji." 2. jul 2012. <https://www.blic.rs/vesti/politika/nikolic-ako-bia-zna-samo-ono-sto-dobijam-od-njih-poklanjam-je-opoziciji/tt4mevy>.
- . „Savić smenjen jer nije 'očistio' tajnu policiju.“ 25. januar 2003. <https://www.blic.rs/vesti/politika/savic-smenjen-je-ocistio-tajnu-policiju/8d4vv08>.
- . "Srpski poslanik priveden zbog krađe u Nemačkoj." 01. jun 2018. <https://www.blic.rs/vesti/politika/srpski-poslanik-priveden-zbog-kradje-u-nemackoj-mehom-omerovic-uhvacen-sa-kozmetikom/dc90hex>.
- . "Stojanović: Skupštinski odbor treba da kontroliše i SBPOK i UKP." 08. septembar 2015. <https://www.blic.rs/vesti/politika/stojanovic-skupstinski-odbor-treba-da-kontrolise-i-sbpok-i-ukp/mfgcdw6>.
- . "Šutanovac i Bogdanović traže sednicu Odbora za kontrolu službi bezbednosti." 22. januar 2015. <https://www.blic.rs/vesti/politika/sutanovac-i-bogdanovic-traze-sednicu-odbora-za-kontrolu-sluzbi-bezbednosti/gsxqx8f>.
- B92. "Dupli ključ za prisluškivanje." 21. avgust 2012. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=21&nav_category=206&nav_id=636594.
- . "Đinđić predsedava Savetom za državnu bezbednost." 15. januar 2002. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&mm=01&dd=15&nav_category=1&nav_id=55613.
- . "Gašić u utorak ide na čelo BIA." 22. maj 2017. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=05&dd=22&nav_category=11&nav_id=1263030.
- . "Intervjui: Vojislav Koštunica." Intervjuisao Aleksandar Timofejev. *B92*, 27. mart 2003. <https://www.b92.net/intervju/2003/kostunica.php>.

- . "Kako je "procureo" vojni izveštaj?." 14. jun 2011. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=06&dd=14&nav_id=518879
- . "Kod reizbora korišćeni i podaci BIA." 30. decembar 2009. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2009&mm=12&dd=30&nav_category=11&nav_id=401293.
- . "Promene u MUP Srbije." 20. april 2002. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2002&mm=04&dd=20&nav_category=1&nav_id=58316.
- . "Za sada bez ostavke Radeta Markovića." 31. oktobar 2000. https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2000&mm=10&dd=31&nav_category=1&nav_id=15034.
- C.B. "Nekim novinarima zabranjen ulaz u BIA, Vučić otkazao dolazak." *Danas*, 17. oktobar 2017. <https://www.danas.rs/drustvo/nekim-novinarima-zabranjen-ulaz-u-bia-vucic-otkazao-dolazak/>.
- Crnjanski Spasojević, Vojislava. "Naše tajne službe radiće kao BND." *Večernje novosti*, 06. septembar 2014. <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:508976-Nase-tajne-sluzbe-radice-kao-BND>.
- Cvetković, Ljudmila. "Ombudsman u kontroli obaveštajaca." *Radio Slobodna Evropa*, 5. februar 2010. https://www.slobodnaevropa.org/a/ombudsman_bia/1949529.html.
- . "Uspon i predaja Saše Jankovića." *Radio Slobodna Evropa*, 18. decembar 2018. <https://www.slobodnaevropa.org/a/odlazak-sasa-jankovic-politika-pokret/29663277.html>.
- . "Zabranjena parada ponosa u Beogradu." *Radio Slobodna Evropa*, 27. septembar 2013. <https://www.slobodnaevropa.org/a/u-toku-donosenje-odluke-hoce-li-biti-prajda-u-beogradu/25119994.html>.
- Cvijić, Vuk. "Direktor BIA razrešio Markonija." *Blic*, 04. april 2014. <https://www.blic.rs/vesti/hronika/direktor-bia-razresio-markonija/rpc3jlm>.
- . "Duga ruka državne bezbednosti – Ko je Branko Crni i kako se stiže do 'amnezije'?" *B92*, 28. jun 2018. https://www.b92.net/info/vesti/pregled_stampe.php?yyyy=2018&mm=06&dd=28&nav_id=1411940.
- . "Jezik pravde ili urlik nepravde (drugi deo)." *Cenzolovka*, 27. decembar 2018. <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/jezik-pravde-ili-urlik-nepravde-drugi-deo/>.
- . "Povratak (ne) otpisanih: kadrovi za specijalne poslove." *NIN*, br. 3437. 10. novembar 2016. <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=105571>.
- . "Vlast progoni uzbunjivača da sakrije krivca." *NIN*, br. 3589, 10. oktobar 2019. <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=102350301>.
- Ćirić, Aleksandar. "Zatvorska pobuna: uslovi, amnestija i...." *Vreme*, br. 514, 9. novembar 2000. https://www.vreme.com/arhiva_html/514/02.html.
- Čekerevac, Mirjana. "Vlast disciplinuje kontrolore vlasti." *Politika*, 04. avgust 2010. <http://www.politika.rs/sr/clanak/144779/Vlast-disciplinuje-kontrolore-vlasti>.
- Danas. "Nikolić: Prisluskuju me." 23. decembar 2013. <https://www.danas.rs/drustvo/nikolic-prisluskuju-me/>.
- . "YUCOM: Smanjen integritet Zaštitnika građana." 29. novembar 2019. <https://www.danas.rs/drustvo/yucom-smanjen-integritet-zastitnika-gradjana/>.

- D. D. "Upucan kum Zlatibora Lončara." *Danas*, 13. jun 2019. <https://www.danas.rs/drustvo/upucan-kum-zlatibora-loncara/>.
- Dekić, Dragana. "Budžet BIA glavna tajna." *Vesti online*, 11. decembar 2017. <https://arhiva.vesti-online.com/Vesti/Srbija/678349/Budzet-BIA-glavna-tajna>.
- . "Po volji vlasti, a ne struke." *Vesti online*, 23. decembar 2015. <https://arhiva.vesti-online.com/Vesti/Srbija/541242/Po-volji-vlasti-a-ne-struke>.
- Delić, Petar. "Tajni pretres BIA pod lupom Ombudsmana." *Dnevni Akter*, 30. mart 2014. <https://www.vesti.rs/arhiva/2014/3/30/Akter-nedeljnik/>.
- Didanović, Vera. "Start trogodišnjeg ogleda." *Vreme* br. 635, 06. mart 2003. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=334400>.
- Dojčinović, Stevan. "Špijuniraju nam celu redakciju, a onda BIA daje te podatke Informeru i tabloidima!" Intervjuisala Suzana Trajković. *Espresso*, 27. avgust 2017. <https://www.espresso.rs/vesti/drustvo/174477/stevan-dojcinov-urednik-krik-a-spijuniraju-nam-celu-redakciju-a-onda-bia-daje-te-podatke-informeru-i-tabloidima-video>.
- Dokumentacioni centar Vreme. "Privođenje za narodnu zabavu." *Vreme*, br. 535, 05. april 2001. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=70493>.
- Drašković, Vuk. "Mora da se razvlasti DB." *NIN*, br. 3437, 10. novembar 2016. <https://www.pressreader.com/serbia/nin/20161110/281758448861972>.
- Dulović, Jovan. "Dosije u piratskom izdanju." *Vreme*, br. 576, 17. januar 2002. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=305673>.
- Dulović, Jovan, i Filip Švarn. "Ekskluzivno - dokumenti o JSO: vukovi i zmije." *Vreme*, br. 638, 27. mart 2003. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=336129>.
- Firsing, Scott. "The Growing Link between Intelligence Communities and Academia." *The Conversation*, September 30, 2015. <https://theconversation.com/the-growing-link-between-intelligence-communities-and-academia-47184>.
- Galović, Milan. "Radomir Marković iz zatvora preći državi." *Politika*, 15. novembar 2013. <http://www.politika.rs/scc/clanak/275813/Radomir-Markovic-iz-zatvora-preti-drzavi#!>.
- Gavrilović, M. "Ko su „Kobre“, Vučićevi telohranitelji." *Politika*, 22. oktobra 2014. <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/308697/Drustvo/Ko-su-Kobre-Vucicevi-telohranitelji>.
- Gedošević, Lana. "Cirkus u Skupštini: Šešelj napustio sednicu Odbora, Bečić izabran za predsednika." *Blic*, 5. jul 2016. <https://www.blic.rs/vesti/politika/cirkus-u-skupstini-seselj-napustio-sednicu-odbora-becic-izabran-za-predsednika/mdwfeec>.
- Georgiev, Slobodan. "Ko je Dijana Hrkalović: Žena koje se plaši policija." *Vreme*, br. 1459, 20. decembar 2018. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1651343>.
- Glas javnosti. "Formiran Savet za državnu bezbednost." 13. januar 2002. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2002/01/13/srpski/H02011203.shtml>.
- . "Vojislav Koštunica: Nisam tražio ostavke vrha vojske i policije." 04. novembar 2000. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2000/11/05/srpski/P00110415.shtm>.
- Glavonjić, Zoran. "Istraga: Zašto je žandarmerija pretukla Andreja Vučića?." *Radio Slobodna Evropa*, 30. septembar 2014. <https://www.slobodnaevropa.org/a/istraga-zasto-je-zandarmerija-pretukla-andreja-vucica/26613923.html>.
- . "Reforma tajnih službi: krv, znoj, suze i politička volja." *Radio Slobodna Evropa*, 9. decembar 2014. <https://www.slobodnaevropa.org/a/reforma-tajnih-sluzbi-krv-znoj-suze-i-politicka-volja/26733627.html>.

- Grujić, Dragoslav. "Jelovnik bez tajni." *Vreme*, br. 974, 3. septembar 2009. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=884148>.
- . "Radomir Rade Marković, šef Državne bezbednosti-lik i delo." *Vreme* br. 514, 9. novembar 2000. https://www.vreme.com/arhiva_html/514/05.html.
- Hersh, Seymour M. "The Stovepipe." *The New Yorker*, 27 October 2003. http://www.newyorker.com/archive/2003/10/27/031027fa_fact?currentPage=all.
- Ikonić, Slobodan. "U senci krivice." *NIN*, br. 2727, 03. april 2003. <http://www.nin.co.rs/2003-04/03/28174.html>.
- Ilić, Goran. "Samo podobni ljudi se biraju za ključne funkcije u tužilaštvu." Intervjuisao Antonije Kovačević. *Ekspres*, 25. avgust 2016. <https://www.ekspres.net/drustvo/intervju-goran-ilic-u-srbiji-vlada-onaj-ko-kontrolise-vrh-tuzilastva>.
- Informer. "Bruka! Amerika i EU finansiraju lažove i reketaše! Istražujemo ko su strani plaćenici u Srbiji!" 07. novembar 2016. http://www.savetzastampu.rs/_cms/download.php?file=/latinica/files/4055_www_informer_rs_vesti_politika_101600_bruka_amerika_finansir.pdf.
- . "(Foto) Mafija udara na porodicu Vučić: Otkrivamo reketaški plan za izazivanje haosa u Srbiji!" 17. mart 2016. <http://informer.rs/vesti/politika/259259/foto-mafija-udara-porodicu-vucic-otkrivamo-reketaski-plan-izazivanje-haosa-srbiji>.
- . "(Foto) Sado-mazo francuski špijun: Ko je zapravo glavni urednik KRIK?!" 18. mart 2016. <https://informer.rs/vesti/drustvo/259449/foto-sado-mazo-francuski-spijun-zapravo-glavni-urednik-krik>.
- Insajder. "Niko nije krivično odgovarao zbog zloupotrebe ličnih podataka, sve prijave Poverenika u predistražnoj fazi." 07. novembar 2018. <https://insajder.net/sr/sajt/tema/12494/>.
- . "Ko je odgovoran za objavljivanje fotografije tužioca iz baze MUP-a?" 13. april 2016. <https://insajder.net/sr/sajt/tema/720/>.
- . "Ko upravlja srpskom tajnom službom." 27. oktobar 2016. <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1892/>.
- . "Na suđenju za ubistvo Ćuruvije potvrđeno da je dokumentacija DB-a uništena posle 5. oktobra." 6. april 2017. <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/4032/>.
- . "Sumnjiva nabavka kamera za Kosovo – moguće poreklo novca za Vulinov stan?" 20. oktobar 2017. <https://insajder.net/sr/sajt/tema/7691/>.
- . "Vučić imenovao Stefanovića za šefa Biroa za koordinaciju službi bezbednosti." 7. novembar 2017. <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/8070/>.
- Ivanković, Davor. "Objavljujemo analizu koju je Miroslav Tuđman 2013. poslao Josipoviću i Milanoviću." *Večernji list*, 10. februar 2016. <https://www.vecernji.hr/premium/ekskluzivno-objavljujemo-analizu-koju-je-miroslav-tudman-2013-poslao-josipovicu-i-milanovicu-1058989>.
- Jahić, Dino. "Premeštanja sudija za usporavanje suđenja: slučajevi Vučinić i Trešnjev." *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije*, 1. decembar 2017. <https://www.cins.rs/premestanja-sudija-za-usporavanje-sudjenja-slucajevi-vucinic-i-tresnjev/>.
- Janković, Saša. "Pucanje režimskog kruga laži i obmana." Intervjuisao Radmilo Marković. *Vreme*, br. 1440, 9. avgust 2018. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1617239>.
- . "Tabloidno uterivanje straha." Intervjuisala Tamara Skozza. *Vreme*, br. 1213, 3. april 2014. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1186948&print=yes>.

- Janković, Siniša. "Polijski inspektor u penziji: sve boje prljavog novca." Intervjuisao Radmilo Marković. *Vreme*, br. 1507, 21. novembar 2019. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1733105>.
- Jeremić, Vuk. "Imenovanje Gašića pokazatelj Vučićeve osionosti." *Danas*, 23. maj 2017. <https://www.danas.rs/drustvo/imenovanje-gasica-pokazatelj-vuciceve-osionosti/>.
- . "Neophodan zakon o bezbednosnim proverama." *Danas*, 31. avgust 2014. <https://www.danas.rs/drustvo/neophodan-zakon-o-bezbednosnim-proverama/>.
- Jevtić, Željka. "Naprednjak ugostitelj, budući operativac BIA." *Blic*, 5. april 2013. <https://www.blic.rs/vesti/politika/naprednjak-ugostitelj-buduci-operativac-bia/sfdy1jy>.
- . "Vojni bezbednjaci bez nadzora zbog svađe u SNS-Gašić hteo da kontroliše VBA." *Blic*, 19. mart 2016. <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/vojni-bezbednjaci-bez-nadzora-zbog-svadje-u-sns-gasic-hteo-da-kontrolise-vba/yssh5qf>.
- Jovanović, Bojana. "Detalji tajne operacije u Potočarima." *KRIK*, 6. januar 2017. <https://www.krik.rs/detalji-tajne-operacije-u-potocarima/>.
- . "Period Dijane Hrkalović u MUP-u: mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje." *KRIK*, 29. maj 2019. <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-veze-kriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>.
- . "Potvrđena presuda 'Informeru' zbog neistina o uredniku KRIK-a." *KRIK*, 11. mart 2019. <https://www.krik.rs/potvrdena-presuda-informeru-zbog-neistina-o-uredniku-krik-a/>.
- Jovanović, Natalija. "Sve o asomakumu i falsifikovanoj ličnoj karti." *Javno*, 18. januar 2019. <https://javno.rs/vest/sve-o-asomakumu-i-falsifikovanoj-licnoj-karti>.
- JUGpress. "Momir Stojanović: Stidim se što sam pre Bekčića bio na čelu Odbora." 7. jul 2016. <https://jugpress.com/general-stojanovic-stidim-se-sto-sam-pre-bekcica-bio-na-celu-odbora/>.
- Jutarnji list. "BBC-jevu voditeljicu jednim hicem u glavu likvidirao je Miloševićev plaćeni ubojica?." 3. mart 2012. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/bbc-jevu-voditeljicu-jednim-hicem-u-glavu-likvidirao-je-milosevicev-placeni-ubojica-1643385>.
- Južne vesti. "Ko je ko: Boško Ristić." 24. decembar 2015. <https://www.juznevesti.com/ko-je-ko/Bosko-Ristic.sr.html>.
- . "Osam meseci kasnije: još se ne zna ko je pratio Blagojevića." 22. novembar 2017. <https://www.juznevesti.com/Hronika/8-meseci-kasnije-Jos-se-ne-zna-ko-je-pratio-Blagojevica.sr.html>.
- Karabeg, Omer. "Čija je BIA." *Radio slobodna Evropa*, 16. jun 2017. <https://www.slobodnaevropa.org/a/most-cija-je-bia/28618158.html>.
- Kolundžija, Denis. "Policija uspešno ne nalazi vozača automobila snimljenog na više kamera." *Cenzolovka*. 24. mart 2018. <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/policija-uspesno-ne-nalazi-vozaca-automobila-snimljenog-sa-vise-kamera/>.
- KoSsev. "Kako je stvorena vojska Kosova: od Drenice do NATO komande." 8. maj 2014. <https://kossev.info/kako-je-stvorena-vojska-kosova-od-drenice-do-nato-komande/>.
- . "21 godina od ubistva u kaficu Panda." 14. decembar 2019. <https://kossev.info/21-godina-od-ubistva-u-kaficu-panda/>.
- Kostić, Vladimir. "Poreska kontrolisala Južne vesti, ali ne i televizije povezane sa Gašićem." *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije*, 14. mart 2019. <https://www.cins.rs/poreska-kontrolisala-juzne-vesti-ali-ne-i-televizije-povezane-sa-gasicem/>.

- KRIK. "Novinarki KRIK-a objijen i ispreturan stan." 7. jul 2017. <https://www.krik.rs/novinarki-krik-obijen-ispreturan-stan/>.
- Lakićević, Mijat. "Ilija Čvorović ponovo jaše." *Peščanik*, 10. novembar 2014. <https://pescanik.net/ilija-cvorovic-ponovo-jase/>.
- . "Čvorovići u besnom galopu." *Peščanik*, 16. novembar 2014. <https://pescanik.net/cvorovici-u-besnom-galopu/>.
- . "Đavo u detalju." *Novi magazin*, 5. januar 2015. <http://novimagazin.rs/stav/mijat-lakicevi-djavo-u-detalju>.
- Lalić, Veljko. "Tri godine od odlaska Mikija Rakića: najveće tajne najvažnijeg čoveka u državi." *Nedeljnik*, br. 148, 3. novembra 2014. <https://arhiva.nedeljnik.rs/nedeljnik/portalsnews/tri-godine-od-odlaska-mikija-rakica-najvece-tajne-najvaznijeg-coveka-u-drzavi/>.
- Latković, Nataša. "Oruđe u Jajincima: da li su zakazali srpski špijuni?." *Blic*, 1. novembar 2016. <https://www.blic.rs/vesti/politika/oruzje-u-jajincima-da-li-su-zakazali-srpski-spijuni/gec0j8r>.
- Lukač, Davor. "Pod velom tajnosti." *Vreme*, br. 1392, 7. septembar 2017. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1527608>.
- Maleš, Marija. "Kolundžiji za sve krivi Šabić i Janković." *Blic*, 18. jun 2010. <https://www.blic.rs/vesti/politika/kolundziji-za-sve-krivi-sabic-i-jankovic/2mf71c4>.
- Marković, Radmilo. "Falsifikovane lične karte i krađa identiteta: Četiri godine čekanja Andreja Vučića." *Vreme*, br. 1267, 16. april 2015. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1288947>.
- Milenković, M. R. "Bivši ministar odbrane nije prošao bezbednosnu proveru." *Danas*, 8. maj 2015. <https://www.danas.rs/drustvo/bivsi-ministar-odbrane-nije-prosao-bezbednosnu-proveru/>.
- Milenković, Nebojša. "Demokratska Opozicija Srbije: Ugovor sa narodom, 2000." *B92 blog*, 18. septembar 2011. <http://blog.b92.net/text/18685/Demokratska-Opozicija-Srbije%3A-UGOVOR-SA-NARODOM-2000/>.
- Milikić, Milan. "BIA uvodi „dupli ključ“ kontrole." *Danas*, 20. jul 2012. <https://www.danas.rs/drustvo/bia-uvodi-dupli-kljuc-kontrole/>.
- Miller, Greg. "Serbian Spy's Trial Lifts Cloak on His Cia Alliance." *Los Angeles Times*, March 1, 2009. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2009-mar-01-fg-serbia-spy-cia1-story.html>.
- Milosavljević, Bogoljub. "Manipulišu i policija i političari." Intervjuisao Sl. K., *Politika*, 11. septembar 2010. <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/149024/Tema-nedelje/Tajni-dosije/Manipulisu-i-policija-i-politicari>.
- Milošević, Milan. "Kraj koalicije: KOS i DOS." *Vreme*, br. 585, 21. mart 2002. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=310256>.
- . "Slučaj Gavrilović: ubistvo, korupcija i političke igre." *Vreme*, br. 554, 16. avgust 2001. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=294895>.
- Milutinović, Aleksandra. "Parada ponosa kroz istoriju: Prva je u Beogradu održana 2001. godine, dok je ona 2010. bila najtužnija." *Blic*, 16. septembar 2018. <https://www.blic.rs/vesti/beograd/parada-ponosa-kroz-istoriju-prva-je-u-beogradu-odrzana-2001-godine-dok-je-ona-2010/sez3g26>.
- Mirković, Jelena. "Rasprava Vučićevića i Dojčinovića: otkud Informeru podaci?." *NI*, 4. maj 2016. <http://rs.n1info.com/Vesti/a157315/Rasprava-Vucicevica-i-Dojcinovica.html>.
- Mulvey, Stephen. "Analysis: The Men Milosevic Fears." *BBC News World Edition*. July 26, 2002. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2153367.stm>.

- Nikolić, Maja. "Pljušte optužbe na račun Saše Jankovića," *NI*, 20. april 2015. <http://rs.n1info.com/Vesti/a53503/Pljuste-optuzbe-na-racun-Sase-Jankovica.html>.
- . "SNS i misterija rumunskih "internet specijalaca"." *NI*, 5. jul 2017. <http://rs.n1info.com/Vesti/a281097/SNS-i-misterija-rumunskih-internet-specijalaca.html>.
- Ninić, Ivan. "Poslovi Đelićeve verenice (1): BIA tajno kupuje nameštaj." *Pistaljka*, 22. februar 2012. <http://pistaljka.rs/home/read/195>.
- N.M. "SPO i DOS istrajni u zahtevu za smenu šefa SDB: Marković blokira rad Vlade Srbije." *Glas javnosti*, 3. novembar 2000. <http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2000/11/04/srpski/P00110305.shtm>.
- N1. "UKP: Izjava bivšeg načelnika VBA skandalozna i neistinita." 24. maj 2019. <http://rs.n1info.com/Vesti/a486321/UKP-o-Momiru-Stojanovicu-i-prisluskivanju.html>.
- Pavlović, Bojana. "Hronologija slučaja „tetka iz Kanade“." *KRIK*, 10. maj 2018. <https://www.krik.rs/hronologija-slucaja-tetka-iz-kanade/>.
- Pejčić, Ivana. "Zaboravljeni nalazi Koraceve komisije." *Danas*, 27. novembar 2011. <https://www.danas.rs/drustvo/zaboravljeni-nalazi-koraceve-komisije/>.
- Petrović, Jelena. "Cvijić: Optužbe o nelegalnom prisluškivanju i od policajaca, setimo se Hrkaović." *NI*, 24. jul 2019. <http://rs.n1info.com/Vesti/a502160/Cvijic-Optuzbe-o-nelegalnom-prisluskivanju-i-od-policajaca-setimo-se-Hrkalovic.html>.
- Petrušić, Željko. "Kako je funkcionirala ilegalna trgovina - krijumčarile su se cigarete, kava i alkohol... a od zarade kupovala oprema za tajne službe." *Jutarnji list*, 12. decembar 2016. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-kako-je-funkcionirala-ilegalna-trgovina-krijumcarile-su-se-cigarete-kava-i-alkohol...-a-od-zarade-kupovala-oprema-za-tajne-sluzbe-5377651>.
- Politika. "Nema nove rasprave o Jarinju i Brnjaku." 5. oktobar 2010. <http://www.politika.rs/sr/clanak/193465/Nema-nove-rasprave-o-Jarinju-i-Brnjaku>.
- . "Nikolić kovertirao ostavku na funkciju predsednika SNS." 9. maj 2012. <https://bit.ly/3aLpACO>.
- Popović, Srđa. "Vojislav Koštunica i pobuna JSO u 25 tačaka," *Peščanik*, 19. mart 2012. <https://pescanik.net/vojislav-kostunica-i-pobuna-jso-u-25-tacaka/>.
- Preradović, Katarina. "BIA ignoriše zakone." *Blic*, 16. septembar 2007. <https://www.blic.rs/vesti/politika/bia-ignorise-zakone/np65lg4>.
- Pezdir, Rado, i Branislav Krivokapić. "Biznis Udbe i italijanske mafije." *NIN*, br. 3432, 6. oktobar 2016. <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=104819>.
- Radio Slobodna Evropa. "Ugašene „Novine Vranjske“." 18. septembar 2017. <https://www.slobodnaevropa.org/a/28742227.html>.
- Radio-televizija Vojvodine. "Kikindske greškom Poreske uprave neće izaći ove nedelje." 11. decembar 2014. http://rtv.rs/sr_ci/vojvodina/banat/kikindske-greskom-poreske-uprave-nece-izaci-ove-nedelje_546657.html.
- . "Vremeplov: SB uveo sankcije SRJ, najteže u istoriji UN." 18. april 2017. http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/novi-sad/vremeplov-sb-uveo-sankcije-srj-najteze-u-istoriji-un_817249.html.
- . "Smenjen ministar odbrane Bratislav Gašić." 5. februar 2016. http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/smenjen-ministar-odbrane-bratislav-gasic_686313.html.

- Radivojević, Jelena, i Dragana Pećo. "Mali ministar finansija uprkos aferama." *KRIK*, 29. maj 2018. <https://www.krik.rs/mali-ministar-finansija-uprkos-aferama/>.
- Radomirović, Vladimir. "Vukčević i Radovanović nisu tražili podatke od BIA." *Pištaljka*. 31. mart 2011. <https://pistaljka.rs/home/read/97>.
- Rakić-Vodinić, Vesna. "Časni sudija Nebojša Simeunović." *Peščanik*, 8. oktobar 2015. <https://pescanik.net/casni-sudija-nebojsa-simeunovic/>.
- . "Pripreme za izbor javnih tužilaca – institucionalne i vaninstitucionalne." *Peščanik*, 1. decembar 2015. <https://pescanik.net/pripreme-za-izbor-javnih-tuzilaca-institucionalne-i-vaninstitucionalne/>.
- Republika. "Ovo su dokazi da je Janković čovek službe." 27. decembar 2017. <https://www.republika.rs/vesti/srbija/34065/ovo-dokazi-jankovic-covek-sluzbe>.
- Rudić, Mirko. "Zaostavštine državne bezbednosti: tajna šestog odeljenja." *Vreme*, br. 1131, 06. novembar 2012. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1070986>.
- . "Za one koji ga ne znaju: portret savremenika-Miodrag Miki Rakić." *Vreme*, br. 1206, 13. februar 2014. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1173569>.
- RTS. "Nikolić: Znam da me prisluškuju." 23. decembar 2013. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1477900/nikolic-znam-da-me-prisluskuju.html>.
- . "Reagovanja na pobedu Nikolića." 20. maj 2012. <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/1950/izbori-2012/1106014/reagovanja-na-pobedu-nikolica.html>. RTS.
- . "Rogović prelazi u BIA." 2. april 2013. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1296764/rogovic-prelazi-u-bia.html>.
- . "Saša Janković ponovo izabran za ombudsmana." 4. avgust 2012. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1151416/sasa-jankovic-ponovo-izabran-za-ombudsmana-.html>.
- . "Vučić sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost." 03. avgust 2012. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1150792/vucic-sekretar-saveta-za-nacionalnu-bezbednost.html>.
- Sovilj, Miodrag. "Duga istorija prisluškivanja novinara u Srbiji, bez sudskih epiloga." *NI*, 18. februar 2020. <http://rs.n1info.com/Vesti/a570549/Prisluskivanje-novinara-u-Srbiji.html>.
- Sputnik. "Ko to Čuva Premijera." 31. oktobar 2016. <https://rs-lat.sputniknews.com/analize/201610311108676313-premier-obezbedjenje-bia/>.
- Stankov, Aleksandar. "Stojanović i Aleksić formirali grupu građana." *Južne vesti*, 17. mart 2016. <https://www.juznevesti.com/Politika/Stojanovic-i-Aleksic-formirali-grupu-gradjana.sr.html>.
- Stojanović, Momir. "Nije paranoja da prisluškuju novinare." Intervjuisala Tanja Nikolić Đaković. *NIN*, br. 3489, 09. novembar 2017. <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=111956>.
- Subotički Miletić, Dijana. "Ne želimo da budemo informativni servis SNS-a." Intervjuisala Marija Vučić. *Cenzolovka*. 18. novembar 2016. <https://www.cenzolovka.rs/vesti/urednica-kikindske-vk-tv-ne-zelimo-da-budemo-informativni-servis-sns-a/>.
- Šabić, Rodoljub. "Kako su "tajne" službe transparentnije od "javnih" preduzeća." *B92 blog*, 13. jun 2014. <http://blog.b92.net/text/24320/KAKO-SUTAJNE-SLUZBE-TRANSPARENTNIJE-OD-JAVNIH-PRE-/>.

- . "Poverenik između čekića i nakovnja." Intervjuisao PC Press. *PC Press*, 21. decembar 2018. <https://pcpress.rs/intervju-rodoljub-sabic-poverenik-između-čekica-i-nakovnja/>.
- . "Ne odričem se kritikovanja kršenja prava građana." *NI*, 25. decembra 2018. <http://rs.n1info.com/Vesti/a447019/Sabic-Ne-odricem-se-kritikovanja-kršenja-prava-gradjana.html>.
- Švarn, Filip. "Dete službe." *Vreme*, br. 818, 7. septembar 2006. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=464243>.
- . "U mreži pauka." *Vreme*, br. 819, 14. septembar 2006. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=464949>.
- Tatalović, Žaklina. "Nije samo "Nedeljnik" praćen, novinari otkrili kada su i kako prisluškivani." *NI*, 11. mart 2020. <http://ba.n1info.com/Regija/a415623/Nije-samo-Nedeljnik-pracen-novinari-otkrili-kada-su-i-kako-prisluškivani.html>.
- Telesković, Dušan. "Ko je Saša Vukadinović, novi direktor BIA." *Politika*, 17. jul 2008. <http://www.politika.rs/scc/clanak/49029/Ko-je-Sasa-Vukadinovic-novi-direktor-BIA>.
- Tufegdžić, Vojislav. "Batinom do solidarnosti: Čime se bave anarhisti u Srbiji?." *Ekspres*, 2. avgust 2019. <https://www.ekspres.net/vesti/batinom-do-solidarnosti-cime-se-bave-anarhisti-u-srbiji>.
- Vasić Miloš. "Anatomija zločina: Legija, Duća i momci iz Kule." *Vreme*, br. 637, 20. mart 2003. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=335512>.
- . "Državna "bezbednost": heroin – 600 kilograma." *Vreme*, br. 532, 15. mart 2001. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1256>.
- . "DSS i Srbija: Svi predsednikovi ljudi." *Vreme*, br. 555, 25. avgust 2001. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=2953>.
- . "Kad država nije država." intervjuisao Milan Janković. *B92*, 15. mart 2015. <http://www.b92.net/intervju/2005/vasic2.php>.
- . "Odsudni napad i odbrana." *Vreme*, br. 586, 28. mart 2002. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=310909>.
- . "Propusti, javašluk, subverzija..." *Vreme*, br. 659, 21. avgust 2003. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=348554>.
- . "Slučaj braće Vučić - parada, policija i posledice." *Vreme*, br. 1239, 2. oktobar 2014. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1232295>.
- . "Slučaj prisluškivanja Vuka Cvijića." *Vreme*, br. 721, 28. oktobar 2004. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=394911>.
- Vasić, Miloš, Filip Švarn i Dragoslav Grujić. "Ubistva poznatih ličnosti od 1990. do 2002." *Vreme*, 7. novembar 2002. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=325042>.
- Vasić, Miloš, and "Vreme's" team of reporters. "The Purge Continues." *Vreme*, no. 44, 27 July 1992. <http://www2.scc.rutgers.edu/serbiandigest/44/t44-1.htm>.
- Večernje novosti. "Vučić: Ja kočim izbor direktora BIA." 17. novembar 2013. <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:454419-Vucic-Ja-kocim-izbor-direktora-BIA>.
- . "Vukadinović savetuje Pajtića." *Večernje novosti*, 15. februar 2013. https://www.novosti.rs/dodatni_sadržaj/clanci.119.html:419931-Vukadinovic-savetuje-Pajtica.
- Vojinović, Milica. "Izmene zakona o BIA – legalizacija stranačke službe." *KRIK*, 9. maj 2018. <https://www.krik.rs/izmene-zakona-o-bia-legalizacija-stranacke-sluzbe/>.

- . "KRIK-ova priča o kriminalnim vezama ministra Lončara osvojila EU nagradu." *KRIK*, 10. septembar 2019. <https://www.krik.rs/krik-ova-prica-o-kriminalnim-vezama-ministra-loncara-osvojila-eu-nagradu/>.
- Vreme - Web specijal 01/17. "Predsednički izbori 1997. godine (I)." 1. mart 2017. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1485991>.
- . "Predsednički izbori 1997. godine (II)." 1. mart 2017. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1485995>.
- Vrzić, Nikola. "Usud ulaza br. 5." *NIN*, br.2748, 28. avgust 2003. <http://nin.co.rs/2003-08/29/30560.html>.
- Vukašinović, Slađana. "Špijunaža u Poreskoj upravi: Ukradeni su podaci građana, kompanija i MUP." *Kurir*, 7. novembar 2014. <https://www.kurir.rs/vesti/biznis/1609067/spijunaza-u-poreskoj-upravi-ukradeni-su-podaci-gradana-kompanija-i-mup>.
- Vukelić, Dejan. "Direktor poreske uprave: I najveće estradne zvezde moraće da pričaju o svojim prihodima." *Blic*, 14. januar 2015. <https://www.blic.rs/biznis/direktor-poreske-uprave-i-najvece-estradne-zvezde-morace-da-pricaju-o-svojim/5z0hkhd>.
- Živanović, Katarina. "Incident je propust bezbednosnih službi." *Danas*, 15. oktobar 2014. <https://www.danas.rs/drustvo/incident-je-propust-bezbednosnih-sluzbi/>.
- Živanović Popović, Natalija. "Razvojni put Igora Bečića: bio je kondukter, proslavio ga je "mortadela", a sada će mu tajne službe polagati račune." *Blic*, 5. jul 2016. <https://www.blic.rs/vesti/politika/razvojni-put-igora-becica-bio-je-kondukter-proslavio-ga-je-mortadela-a-sada-ce-mu/nzphvkg>.
- Živković, Petar. "Brižni baštovan na čelu BIA." *Vreme*, br. 1377, 25. maj 2017. <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1501979>.

Video zapisi

- BIRN Srbija*. "Dokumentarni film „SNS: Početak”." 26. novembar 2018. Video, 52:18. <https://youtu.be/zGF9sezCfsk>.
- Insajder Video. "Insajder uživo - gosti Srđan Kusovac, Slaviša Lekić i Nebojša Spajić." 3. jun 2015. Video, 1:16:25. <https://youtu.be/YJLgJe6AMPM>.
- . "Rukopisi ne gore - Insajder (1.deo)." 30. april 2015. Video, 48:51. https://youtu.be/4Cwc9bk-r_s.
- . "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (prva epizoda)." 19. maj 2015. Video, 47:46. <https://youtu.be/959H7fL1VYA>.
- . "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (druga epizoda)." 20. maj 2015. Video, 48:37. <https://youtu.be/wDpiUWY14Uw>.
- . "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (treća epizoda)." 21. maj 2015. Video, 48:20. <https://youtu.be/MgZrxQKSf5c>.
- . "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (četvrta epizoda)." 21. maj 2015. Video, 47:44. https://youtu.be/2CVddh3M_M0.
- . "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (peta epizoda)." 22. maj 2015. Video, 47:51. <https://youtu.be/arrxcy-3cz8>.

- . "Službe državne bezbednosti - Službena tajna - Insajder (šesta epizoda)." 22. maj 2015. Video, 46:38. <https://youtu.be/WIGsTN89djE>.
- . "Ubistvo Zorana Đinđića - politička pozadina – Insajder." 8. jul 2015. Video, 46:33. <https://youtu.be/QfSvRfuZZpw>.
- Istinomer*. "Vladavina SNS-a najgori period za rad poverenika." 5. decembar 2018. Video, 23:32. <https://www.youtube.com/watch?v=kLzWqASBNIY>.
- Južne vesti*. "15 minuta - Nebojša Blagotić." 8. decembar 2017. Video, 30:37. <https://www.youtube.com/watch?v=4Zhgmb89F9E>.
- Knabe, Hubertus. "The Dark Secrets of Surveillance State." TEDSalon Berlin. June 2014. Video, 19:26. https://www.ted.com/talks/hubertus_knabe_the_dark_secrets_of_a_surveillance_state.
- NI*. "Petrovski: Ne znamo koliko je pristupano bazama, operateri ne šalju podatke." 31. oktobar 2019. Video, 15:21. <https://www.youtube.com/watch?v=GtadsrrNihI>.
- Press centar UNS. "Ko nas prisluškuje i šta možemo da uradimo da se to otkrije?." 11. mart 2020. Video, 1:55:30. <https://youtu.be/5RISbRcNDxk>.
- Slavija info TV. "Intervju: Branko Veljković - Vučić raportira britanskoj obaveštajnoj službi?!" 21 februar 2020. Video, 1:39:42. https://www.youtube.com/watch?v=IggLc-5TTdU&list=PLWJ2bd-8QAKQjmDGKWS_26gXVSI28tNfN&index=6&t=0s.
- . "Intervju: Dragan Petrović - Vučić laže, stanje je katastrofalno zemlja se raspada?!" 2. decembar 2019. Video, 1:54:02. <https://www.youtube.com/watch?v=ZNWDCuXcan0>.
- TeVe Novine. "Rodoljub Šabić, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti," 6. jul 2012. Video, 15:14. <https://www.youtube.com/watch?v=zccx-JcJ9II&list=PL65D1BC467DF21CEA&index=2&t=0s>.

Internet izvori

- Amnesty International. "You Killed My Son: Homicides by Military Police in the City of Rio De Janeiro." July 31, 2015. <https://www.amnestyusa.org/reports/you-killed-my-son-killings-by-military-police-in-rio-de-janeiro/>.
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku. "Bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije se kroji po diktatu Aleksandra Vučića." 23. jul 2012. <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4869/Bezbednosnoobavestajni-sistem-Srbije-se-kroji-po.shtml>.
- Bezbednosno-informativna agencija. "Obraćanje direktora Bezbednosno-informativne agencije Bratislava Gašića povodom obeležavanja Dana BIA (2018)." 17. oktobar 2018. <https://bia.gov.rs/mediji/saopštenja-za-javnost/obracanje-direktora-bezbednosno-informativne-agencije-bratislava/>.
- Bjeloš, Maja. "Stručna rasprava o Predlogu zakona o tajnosti podataka." Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 25. avgust 2009. <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4559/Strucna-rasprava-o-Predlogu-zakona-o-tajnosti.shtml>.
- Brown, James. "The Case for an Australian National Security Council." Australian Strategic Policy Institute. 29 Jun 2016. <https://www.aspistrategist.org.au/case-australian-national-security-council/>.

- Buchanan, Paul G. "Democratic Oversight of Intelligence Agencies: A Primer." *The Interpreter*. 5 May 2014. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/democratic-oversight-intelligence-agencies-primer>.
- Centar resora državne bezbednosti. "Informacija—podaci se odnose na uništavanje dokumentacije u RDB." 15. mart 2001. https://pescanik.net/wp-content/PDF/dokumenta/Prilog_6_.
- Čongradin, Snežana. "Nacionalističko i proevrpsko rušenje Vučića." *Demostat*. 21. jul 2018. <https://demostat.rs/sr/vesti/analize/nacionalisticko-i-proevrpsko-rusenje-vucica/458>.
- Dojčinović, Stevan. "Serbian Privatisation: Criminals Still Cashing In." *Balkan Insight*. November 4, 2011. <https://balkaninsight.com/2011/11/04/serbian-privatisation-criminals-still-cashing-in/>.
- Dojčinović, Stevan: Bilo mi je jasno da to nisu samo pisanja Informera." U *Specijalizovani dosije o medijima: novinari pod pritiskom, pretnja demokratskom procesu*, br. 41, ured. Jelka Jovanović. Beograd: Nezavisno udruženje novinara Srbije, 2017. <http://www.nuns.rs/info/activities/33728/stevan-dojcinovic-bilo-mi-je-jasno-da-to-nisu-samo-pisanja-informera.html>
- Ekipa Kikindskih. "Pljačka im materina: Poreska uprava gazi Kikindske zbog navodnog duga." *Kikindske*. 12. decembar 2014. https://www.cenzolovka.rs/wp-content/uploads/2014/12/KIKINDSKE-838-12.-decembar-2014.net_.pdf.
- Electronic Frontier Foundation. "Cell-Site Simulators/Imsi Catchers." 28. avgust 2017. <https://www.eff.org/pages/cell-site-simulatorsimsi-catchers>.
- Field, Chris. "The Fourth Branch of Government: The Evolution of Integrity Agencies and Enhanced Government Accountability." Paper presented at the AIAL National Administrative Law Forum, Adelaide, Australia, 19-20 July 2012. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AIAdminLawF/2013/4.pdf>.
- General Intelligence and Security Service, Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Kingdom of the Netherlands (AIVD). "2017 in Review." 2018. <https://english.aivd.nl/binaries/aivd-en/documents/annual-report/2018/03/09/annual-report-2017-aivd/In+Review+2017+AIVD.pdf>.
- Glušac, Luka. *Strengthening Ombudspersons in Central and Eastern Europe*. Policy Paper. Vol. 7, Berlin: The German Marshall Fund of the United States, June, 2020. <https://www.jstor.org/stable/resrep25033>.
- Harry S. Truman Presidential Library and Museum. "Longhand Note of President Harry S. Truman, May 12, 1945." <https://www.trumanlibrary.gov/library/truman-papers/longhand-notes-presidential-file-1944-1953/may-12-1945>.
- Inicijativa mladih za ljudska prava. "Slučaj BIA." *Peščanik*. 27. jun 2013. <https://pescanik.net/slucaj-bia/>.
- Istinomer. "Bratislav Gašić." <https://www.istinomer.rs/akter/bratislav-gasic/>.
- . "Dijana Hrkalović." <https://www.istinomer.rs/akter/dijana-hrkalovic/>.
- . "Jadranka Joksimović." <https://www.istinomer.rs/akter/jadranka-joksimovic/>.
- . "Nebojša Rodić." <https://www.istinomer.rs/akter/nebojsa-rodic/>.
- . "Od visokog rejtinga do dubokog pada." 7. mart 2017. <http://www.istinomer.rs/clanak/1889/Od-visokog-rejtinga-do-dubokog-pada>.
- . "Siniša Kovačević." <https://www.istinomer.rs/akter/sinisa-kovacevic/>.
- . "SNS: Nastanak." 21. oktobar 2018. <https://www.istinomer.rs/amnezija/sns-nastanak/>.

- . "Sreća u stenogram." Istinomer. 19. jun 2010. <https://www.istinomer.rs/izjava/sreca-u-stenogram/>.
- . "Vladimir Cvijan." <https://www.istinomer.rs/akter/vladimir-cvijan/>.
- . "Vladimir Đukanović." <https://www.istinomer.rs/akter/vladimir-djukanovic/>.
- Katrein, Ferenc. "Obaveštajci treba da kažu ne bespravnim zahtevima političara." Intervjuisao Predrag Petrović. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 2017. <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/6623/Obavestajci-treba-da-kazu-NE-bespravnim-zahtevima.shtml>.
- Korcinski, Teo. "Jednaka politička zastupljenost i politička neutralnost vode do profesionalnog rada nadzornog tela." Intervjuisao Predrag Petrović. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Oktobar 2016. <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6422/Jednaka-politicka-zastupljenost-i-politicka.shtml>.
- KRIK: Baza imovine političara. "Ivica Dačić." https://imovinapoliticara.krik.rs/display/display1/profil.php?disp_id=35.
- Lauth, Hans-Joachim. "Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections." Presented at The European Consortium for Political Research Joint Sessions - Workshop: Comparing Transformations: The Institutional Paradigm. Uppsala, Sweden: 13-18 April 2004). <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d9288181-8a8c-4268-9eb9-3c98922f1893.pdf>.
- Milošević, Marko. "Specijalne jedinice." Beogradski centar za bezbednosnu politiku. http://www.bezbednost.org/upload/document/cv_specijalne_jedinice.pdf.
- Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. "Burzan: Cilj atentata da se Srbija obezglavi." 12. mart 2003. http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b120303_s.html.
- . "SAD-SRJ-O'Brajan: Nužna reforma službi bezbednosti." 04. april 2002. http://www.mfa.gov.rs/Srpski/Bilteni/Srpski/b050402_s.html#N18.
- Narodna skuština Republike Srbije. "Jedanaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti." 29. mart 2013. http://www.parlament.gov.rs/11._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednost_i.18139.941.html.
- . "Osma sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti." 27. decembar 2012. http://www.parlament.gov.rs/Osma_sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti.17125.941.html.
- . "Trinaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti." 28. januar 2015. http://www.parlament.gov.rs/13._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednost_i.24170.941.html.
- . "Četnaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti." 8. decembar 2017. http://www.parlament.gov.rs/14._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednost_i.32968.941.html.
- . "Šesnaesta sednica odbora za kontrolu službi bezbednosti." 09. april 2015. http://www.parlament.gov.rs/16._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednost_i.19018.941.html.
- Nejtan, Lori. "Bez valjanog Ustava nema odgovorne vlasti." Intervjuisala Jelena Pejić. Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 18. maj 2018. <https://bezbednost.org/publikacija/bez-valjanog-ustava-nema-odgovorne-vlasti/>.

- Nezavisno udruženje novinara Srbije. "Krivična prijava protiv Nebojše Stefanovića, ministra unutrašnjih poslova." 11. januar 2016. <http://www.nuns.rs/info/news/26441/krivicna-prijava-protiv-nebojse-stefanovica-ministra-unutrasnjih-poslova.html>.
- . "Vojna služba, spisak i JSO." 26. decembar 2006. <http://nuns.rs/info/news/7232/vojna-sluzba-spisak-i-jso.html>.
- Nezavisno društvo novinara Vojvodine. "BIA ignoriše Poverenika." 19. februar 2007. <http://www.ndnv.org/2007/02/19/bia-ignorise-poverenika/>.
- . "NDNV protestuje zbog zastrašivanja novinarkе Voice." 24. jun 2016. <http://www.ndnv.org/2016/06/24/ndnv-protestuje-zbog-zastrasivanja-novinarke-voice/>.
- Petrović Predrag. *Velika Britanija centralizuje bezbednosne provere* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2011). http://www.bezbednost.org/upload/document/petrovic_2011_velika_britanija_centralizuje_bezbed.pdf
- . "Štrajk francuskih bezbednjaka pokreće reformu službe bezbednosti nakon izbora." Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 25. januar 2012. <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4625/Strajk-francuskih-bezbednjaka-pokrece-reformu.shtml>.
- Previšić, Martin. "Povijest informbiroovskog logora na Golom otoku 1949 - 1956." Doktorski rad. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, 2014. <http://darhiv.ffzg.unizg.hr/id/eprint/6836/1/Previ%C5%A1i%C4%87%2C%20Martin.pdf>
- RelianceGCS. "Smartphone Surveillance and Tracking Techniques." InfoSec Write-ups. 04. mart 2019. <https://medium.com/bugbountywriteup/smartphone-surveillance-techniques-f9e206c5c456>.
- Säkerhetspolisen (SAPO). "Säkerhetspolisens Årsbok 2014." 2015. <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4c7cab6d1465fb27b01f1a/1426682274489/Arsbok2014.pdf>.
- SHARE fondacija. "Pristup bez transparentnosti – praksa zadržavanja podataka u 2018. godini." 29. oktobar 2019. <https://www.sharefoundation.info/sr/pristup-bez-transparentnosti-praksa-zadrzavanja-podataka-u-2018/>.
- . "Zadržavanje podataka o komunikaciji u Srbiji: koliko smo pod nadzorom? (2014 – 2016)." 29. avgust 2017. <https://labs.rs/sr/zadrzavanje-podataka-o-komunikaciji-u-srbiji/>.
- Sičev, Strahinja. "Stepen reformisanosti bezbednosnih službi oslikava stanje demokratije u državi." Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 28. septembar 2017. <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6604/Stepen-reformisanosti-bezbednosnih-sluzbi.shtml>.
- Spurling, Bryden. "The peril of modern democracy: Short-term thinking in a long-term world." United States Studies Centre at the University of Sydney. 3 February 2020. <https://www.ussc.edu.au/analysis/the-peril-of-modern-democracy-short-term-thinking-in-a-long-term-world>.
- United States Courts. "Wiretap Report 2018." Last updated on 31 December 2018. <https://www.uscourts.gov/statistics-reports/wiretap-report-2018>.
- Warner, Michael. "Wanted: A Definition of 'Intelligence' - Understanding Our Craft." CIA. Last updated Jun 27, 2008. <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol46no3/article02.html>.

Vojnoobaveštajna agencija. "Odbor za kontrolu službi bezbednosti obavio prvu nadzornu posetu Vojnoobaveštajnoj Agenciji." 15. jul 2013. <http://www.voa.mod.gov.rs/sr-lat/info/dogadjaji/15-07-2013/odbor-za-kontrolu-sluzbi-bezbednosti-obavio-prvu-nadzornu-posetu-vojnoobavestajnoj-agenciji#.XA-3amhKiM8>.

Zakoni i drugi propisi

Odluka o usvajanju Strategije nacionalne bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 88/09.

Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 32/06.

Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS“, broj 52/10.

Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjavanje obaveza zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama, „Službeni glasnik RS“, broj 88/15.

Rezolucija Narodne Skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 125/07.

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 42/02, 111/09, 65/14 - odluka US, 66/14 i 36/18.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 – dr. zakon.

Zakon o elektronskim komunikacijama, „Službeni glasnik RS“, br. 44/10, 60/13 - odluka US, 62/14 i 95/18 - dr. zakon.

Zakon o javnom tužilaštvu, „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US, 121/12, 101/13, 111/14 – odluka US, 117/14, 106/15 i 63/16 – odluka US

Zakon o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik RS“, broj 9/10.

Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, „Službeni glasnik RS“, broj 42/02.

Zakon o osnovama sistema državne bezbednosti, „Službeni list SRJ“, br. 15/84 i 42/90.

Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07 i 72/12.

Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, "Narodne novine", br. 79/06, 105/06.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list SRJ“, broj 37/02.

Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“, broj 104/09.

Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“, br. 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13.

Zakon o Vojsci Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 116/07, 88/09, 101/10 – dr. zakon, 10/15, 88/15 – odluka US i 36/18.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – odluka US i 107/12.

Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07.

Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2018. godinu, „Službeni glasnik RS“, br. 95/19.

Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 i 35/19.

Uredba o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata, „Službeni glasnik RS“, br. 72/10 i 64/13

Uredba o stavljanju na uvid određenih dosijea vođenih o građanima Republike Srbije u službi državne bezbednosti, „Službeni glasnik RS“, broj 30/01.

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora, „Službeni list Srbije i Crne Gore“, broj 1/03.

Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.

Odluke i akti državnih organa

Komisije za ispitivanje sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića. Izveštaj o uređivanju, organizovanju i funkcionisanju sistema obezbeđenja predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića, s predlogom mera, DT 72 Broj: 00-002/2003-86, 13. avgust 2003, http://www.b92.net/specijal/sudjenje/izvestaj_komisije_lat.zip.

Odbor za administrativno-budžetska i mandatsko-imunitetska pitanja Narodne skupštine Republike Srbije. Odluka o postupanju sa tajnim podacima, broj: 02-2285/14, 7. jul 2014. <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/administrativni/07.07.2014.%20Odluka%20o%20postupanju%20sa%20tajnim%20podacima.pdf>.

Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine. Odluka o načinu održavanja sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti na kojoj se razmatraju tajni podaci, broj: 02-2263/16, 30 septembar 2016. godine.

———. Uputstvo o kancelarijskom poslovanju sa tajnim podacima, broj: 031-4344/17, 29. decembar 2017.

———. Zaključci sa 13. sednice. 28. januar 2015. <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/Zakljuci%2013.%20sednice%20Odbora%20za%20kontrolu%20sluzbi%20bezbednosti.Lat.docx>

———. Zapisnik sa 13. sednice, broj: 06-2/37-15, 5. februar 2015. godine. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/zapisnik_odbora/13%20sednica%20zapisnik%20LAT.doc.

Ustavni sud Republike Srbije. Odluka broj U.149/01, 19. jun 2003. <https://sirius.rs/praksa/h6GCIQ>.

- . Odluka broj Iy3-1218/2010, 24. maj 2012.
<https://www.poverenik.rs/images/stories/praksazastita/Odluke-Ustavnog-suda/odluakaustsudazazvbaivoa.pdf>.
- . Odluka broj Iy3-252/2002, 26. decembar 2013.
<http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0%20I%D0%A3%D0%B7-252-2002.pdf>.
- Državno veća tužilaca. Zapisnik sa desete redovne sednice, br. 06-00-10/2009-01, 03.novembar 2009. <https://www.uts.org.rs/images/stories/aktuelnosti/10-sednica.pdf>.

Izveštaji i preporuke nezavisnih državnih institucija

- Državna revizorska institucija. Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2010. godinu, broj 400-193/2011-01, decembar 2011.
<https://www.dri.rs/php/document/download/340/2>.
- . Izveštaj o reviziji delova izveštaja o izvršenju budžeta i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2016. godinu, br. 400-3512/2017-03/17. decembar 2017. godine, <https://www.dri.rs/php/document/download/1114/2>.
- . Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2012. godinu, broj: 400-278/2013-01, avgust 2013.
<https://www.dri.rs/php/document/download/184/2>.
- . Izveštaj o reviziji sastavnih delova finansijskih izveštaja Ministarstva odbrane za 2012. godinu, broj 400-277/2013-01, 24. decembar 2013.
<https://www.dri.rs/php/document/download/135/2>.
- . Izveštaj o reviziji svrsishodnosti upravljanja službenim vozilima direktnih korisnika budžeta Republike Srbije, broj 400-1928/2013-08, 25. jun 2014.
<https://www.dri.rs/php/document/download/122/1>.
- Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2008.godinu. Mart 2009. <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacijanova/izvestajiPoverenika/izvestaj-za-08lat.pdf>.
- . Zapisnik o izvršenom nadzoru u Državnom veću tužilaca, br. 164-00-33/2011-07, 30. mart 2011. https://pistaljka.rs/public/fck_files/file/Pravosudje/zapisnik.pdf.
- . "Faktičko stanje u oblasti zaštite privatnosti u značajnom raskoraku sa ustavnim garancijama - 14 mera." 6. jul 2012. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/1386-konferencija-za-medije.html>.
- Zaštitnik građana. Izveštaj o preventivnoj kontrolnoj poseti Zaštitnika građana Bezbednosno-informativnoj agenciji sa preporukama i mišljenjima, br. 44-26/10, 16. februar 2010.
https://www.ombudsman.rs/attachments/791_761_izvestaj%20finalprint.doc.
- . Izveštaj Zaštitnika građana o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora, poseban izveštaj, del. br: 614-506/14, 03. septembar 2014.
https://www.ombudsman.rs/attachments/3454_Izvestaj%20o%20kontroli%20rada%20BIA-2.doc.

- . Javna preporuka Zaštitnika građana za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i Javna preporuka Zaštitnika građana za razrešenje direktora Vojnoobaveštajne agencije Petra Cvetkovića, del. br. 34934, 21. septembar 2015.
http://zastitnik.rs/attachments/4320_javne%20preporuke.pdf.
- . Predlog za ocenu ustavnosti člana 286. stav 3. Zakona o krivičnom postupku, 25-22/12, del. br. 112327, 28. maj 2012. https://www.ombudsman.rs/attachments/2362_inicijativa.pdf.
- . Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2007. godinu. 15. mart 2008.
<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5563/Redovan%20godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202007.%20godinu.pdf>.
- . Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu. 15. mart 2010.
<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5561/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20za%202009.pdf>.
- . Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2010. godinu. 15. mart 2011.
<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5560/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20za%202010%20godinu.pdf>.
- . Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu. 15. mart 2013.
<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5558/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu.pdf>.
- . Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. 15. mart 2016.
<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5555/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>.

Dokumenta međunarodnih organizacija i tela

- Evropska komisija. Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, SEC(2010) 1330. 9. novembar 2010.
https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf.
- . Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, SEC (2012) 333. 10. decembar 2012.
https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf.
- Ministry of Justice and Law Commission of the New Zealand. Review of the Search and Surveillance Act 2012. Report 141. June 2017.
https://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/projectAvailableFormats/NZLC-R141-Review-of-the-Search-and-Surveillance-Act-2012-final_0.pdf.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe. "Resolution 1096 (1996): Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems." Adopted on 27 June 1996. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507>.
- . Recommendation 1402 (1999): Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States. Adopted on 26 April 1999. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en>.
- United Nations. Vienna Convention on Diplomatic Relations. Adopted on 18 April 1961, entered into force on 24 April 1964.
- Venice Commission of the Council of Europe. Report on the Democratic Oversight of the Security Services. Study no. 388 / 2006. Adopted at 71st Plenary Session of the, 1–2 June 2007.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)016-e).

107th Congress. An Act to Establish the Department of Homeland Security, and for other purposes. Public Law No: 107–296 (11/25/2002).

108th Congress. Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. Public Law No: 108-458 (12/17/2004).

Prilog: Spisak intervjuja

1. Intervju sa bivšim radnikom službe bezbednosti Srbije br. 1, 13. mart 2017. godine.
2. Intervju sa bivšim radnikom službe bezbednosti Srbije br. 2, 17. april 2018. godine.
3. Intervju sa bivšim radnikom službe bezbednosti Srbije br. 3, 8. februar 2018. godine.
4. Intervju sa bivšim radnikom službe bezbednosti Srbije br. 4, 4. mart 2019. godine.
5. Intervju sa bivšim radnikom službe bezbednosti Srbije br. 5, 19. maj 2019. godine.
6. Intervju sa bivšim radnikom vojne službe bezbednosti br. 1, 15. oktobar 20179. godine.
7. Intervju sa bivšim radnikom vojne službe bezbednosti br. 2, 27. jun 2018. godine.
8. Intervju sa bivšim visokorangiranim operativcem SDB-a SFRJ, 7. april 2017. godine.
9. Intervju sa bivšim radnikom RDB-a, a kasnije i MUP-a, 22. jun 2017. godine.
10. Intervju sa bivšim radnikom MUP-a Srbije, 11. mart 2018. godine.
11. Intervju sa zaposlenim u Poreskoj upravi, 23. avgust 2018. godine.
12. Intervju sa zaposlenim u privatnoj firmi u Beogradu, 16. novembar 2019. godine.
13. Intervju sa Mate van der Berselorum, bivšim radnikom holandske bezbednosno-obaveštajne službe, 2. jun 2016. godine.
14. Intervju sa Ferenc Katreinom, bivšim glavnim savetnikom direktora Službe za zaštitu ustava Mađarske, 28. septembar 2017. godine.
15. Intervju sa Polom Abelsom, bivšim radnikom holandske bezbednosno-obaveštajne službe, 23. oktobar 2018. godine
16. Intervju sa zaposlenim u Narodnoj skupštini RS br. 1, 12. maj 2017. godine.
17. Intervju sa zaposlenim u Narodnoj skupštini RS br. 2, 19. maj 2017. godine.
18. Intervju sa Momiom Stojanovićem, bivšim predsednikom Odbora za kontrolu službi bezbednosti, 22. mart 2019. godine
19. Intervju sa poslanikom SNS-a u Narodnoj skupštini RS, 18. februar 2017. godine.
20. Intervju autora rada sa funkcionerom SNS-a, 5. jun 2018. godine.
21. Intervju sa Teo Korcinskim, članom Norveškog parlamentarnog odbora za nadzor bezbednosno-obaveštajnih službi, 13. oktobar 2016. godine.
22. Intervju sa zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana, 24. septembar 2019. godine.
23. Intervju sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 1, 3. oktobar 2019. godine.
24. Intervju sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 2, 12. oktobar 2019. godine.
25. Intervju sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 3, 14. novembar 2019. godine.
26. Intervju sa bivšim zaposlenim u instituciji Zaštitnika građana br. 4, 22. novembar 2019. godine.
27. Intervju sa zaposlenim u instituciji Poverenika br. 1, 7. jul 2019. godine.
28. Intervju sa zaposlenim u instituciji Poverenika br. 2, 3. decembar 2018. godine.
29. Intervju sa bivšim Poverenikom, Rodoljubom Šabićem, 11. jun 2020. godine.
30. Intervju sa zaposlenim u DRI br 1, 8. jun 2017. godine.
31. Intervju sa zaposlenim u DRI br. 2, 8. jun 2017. godine.
32. Intervju sa advokatom br. 1, 12. jun 2018. godine.
33. Intervju sa advokatom br. 2, 7. septembar 2018. godine.
34. Intervju sa tužiocem br. 1, 26. oktobar 2019. godine.
35. Intervju sa tužiocem. br. 2, 6. novembar 2019. godine.
36. Intervju sa sudijom br. 1, 3. jun 2018. godine.
37. Intervju sa sudijom br. 2, 12. jul 2018. godine.

38. Intervju sa novinarom koji prati bezbednosne teme dugi niz godina, 12. oktobar 2019. godine.
39. Intervju sa novinarom s višegodišnjim iskustvom praćenja suđenja za najteža krivična dela br. 1, 5. septembar 2019. godine.
40. Intervju sa novinarom s višegodišnjim iskustvom praćenja suđenja za najteža krivična dela br 2, 26. oktobar 2019. godine.
41. Intervju sa novinarom koji se dugi niz godina bavio pritiscima, pretnjama i napadima na novinare, 24. februar 2020. godine.
42. Intervju autora rada s političkim aktivistom br. 1, 16. april 2019. godine.
43. Intervju autora rada s političkim aktivistom br. 2, 7. mart 2020. godine.
44. Intervju sa Vitomirom Ognjanovićem, glavnim i odgovornim urednikom Južnih vesti, 20. mart 2019. godine.
45. Intervju sa Predragom Blagojevićem, glavnim i odgovornim urednikom Južnih vesti do 2019. godine, 12. avgust 2019. godine.
46. Intervju sa Magdalenom Lembovskom, iz Centra za evropske strategije – EUROTHINK, vođen 3. juna. 2019. godine.
47. Intervju sa Konstant Hijzenom, profesorom bezbednosno-obaveštajnih studija na „Institutu za bezbednosne i globalne poslove“ pri Univerzitetu u Lajdenu, 25. oktobar 2018. godine.

Biografija

Kandidat Predrag Petrović je rođen 1976. godine. Osnovne studije iz politikologije je završio na Fakultetu političkih nauka 2003. godine gde je kasnije i magistrirao na temu privatizacije bezbednosti. Njegov magistarski rad „Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija“ je Čigoja štampa objavila 2011. godine kao monografiju koja se koristi kao literatura u visokoškolskim ustanovama koje se bave bezbednosnim temama.

Profesionalnu karijeru Petrović je započeo kao istraživač 2006. godine u Centru za civilno-vojne odnose, gde je ubrzo napredovao do mesta koordinatora istraživanja a potom i do programskog direktora u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku. Tokom svoje profesionalne karijere Petrović se bavio zahtevnim istraživačkim temama koje su nalagale intervjuisanje veoma zatvorenih ciljnih grupa, poput onih iz (nasilno)ekstremističkih grupa, privatnog sektora bezbednosti i službi bezbednosti. U tom pogledu, Petrović je sa svojim kolegama iz Beogradskog centra za bezbednosnu politiku obavio prvo empirijsko istraživanje u Srbiji na temu privatizacije bezbednosti i (nasilnog) islamističkog ekstremizma u Srbiji. Pored toga, kandidat se reformom službi bezbednosti bavi u kontinuitetu od 2006. godine. Izdavačka kuća Rawman & Littlefield objavila je publikaciju „Handbook of European Intelligence Cultures“ o službama bezbednosti 32 države Evrope, a Petrović je autor studije za Srbiju. Njegovo poslednje istraživanje „Anatomija zarobljavanja službi bezbednosti u Srbiji“ je privukla veliku pažnju stručne i šire javnosti. Petrović je dobitnik „Civil Society Scholar Award“ stipendije koja mu je omogućila da se opsežnije bavi reformom službi bezbednosti na „Institutu za bezbednosne i globalne poslove“ pri Univerzitetu u Lajdenu.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: **Предраг Петровић**

Број индекса: **5058/2016**

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Реформа служби безбедности у Србији 2000-2017.“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду, 10. септембра 2020. године

Потпис аутора

Предраг Петровић

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: **Предраг Петровић**

Број индекса: **5058/2016**

Студијски програм: **Докторске студије политикологије – Међународне и европске студије**

Наслов рада: **„Реформа служби безбедности у Србији 2000-2017.“**

Ментор: **проф. др Драган Р. Симић**

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 10. септембра 2020. године

Предраг Петровић

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Реформа служби безбедности у Србији 2000-2017.“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND) ✓
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 10. септембра 2020. године

Предраг Петровић