

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**РЕФОРМА ВОЈНООБАВЕШТАЈНЕ
АГЕНЦИЈЕ (ВОА) У ОКВИРУ
БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОГ
СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

мастер рад

Ментор:
Проф. др Зоран Јефтић

Студент:
Слађана Ћурчић, 6/18

Београд, 2019.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

**REFORM OF THE MILITARY
INTELLIGENCE AGENCY (MIA) WITHIN
THE SECURITY-INTELLIGENCE SYSTEM
OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

master thesis

Mentor:
Prof. dr Zoran Jeftić

Student:
Slađana Ćurčić, 6/18

Belgrade, 2019.

РЕФОРМА ВОЈНООБАВЕШТАЈНЕ АГЕНЦИЈЕ (ВОА) У ОКВИРУ БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Резиме

У савременом информатичком добу, где правовремена, поуздана и квалитетна информација као елемент моћи постаје све значајнија и за националну безбедност, савремене државе све више улажу у унапређење и јачање капацитета и способности својих обавештајних служби, које су одувек биле битно средство остваривања утицаја и креирања токова у политичким системима држава, али и међународним односима. Стога би и за Републику Србију било значајно да поседује једну такву оспособљену и кредибилну организацију, која ће бити главни елемент остваривања и заштите стратешких спољнополитичких интереса и ослонац највишем државном руководству, које ће своје деловање и одлуке темељити на релевантним и правовременим информацијама. Полазећи од наведеног, рад се бави питањем адекватности садашње обавештајне компоненте Србије, у нормативном, институционалном, организационом, кадровском, материјалном и функционалном смислу. Проблем непостојања некадашње Службе за истраживање и документацију (СИД) и наметање такве улоге Војнообавештајној агенцији (ВОА), условили су да главни циљ рада буде указивање на неопходност даље реформе Војнообавештајне агенције и последично, реформе целокупног безбедносно-обавештајног система и то у правцу изградње обавештајног (под)система. У раду су коришћене следеће методе: анализа научне и стручне литературе, историјско-компаративна анализа, анализа нормативно-правне регулативе и експертски интервју. Интервју је обухватио узорак од 8 испитаника - стручњаке у области безбедности и особе са претходним искуством рада у обавештајним и безбедносним структурама. Добијени подаци су анализирани класичним статистичким методама уз дескриптивну анализу представљених резултата. Применом наведених метода, дошло се до закључка, да би постојећи безбедносно-обавештајни систем требало реформисати у правцу институционализације обавештајне компоненте државе и то успостављањем Националне обавештајне агенције, која би представљала потпуно нову организацију или би настала реактивирањем СИД-а. Тиме би се значајно унапредили национални обавештајни капацитети, али и ефикасност целокупног безбедносно-обавештајног система. Очекује се да ће истраживање послужити у научне сврхе у даљем проматрању и продубљивању ове теме, али и практичне, унапређењем безбедносно-обавештајног система.

Кључне речи: *Војнообавештајна агенција, Национална обавештајна агенција, Република Србија, реформа, обавештајни систем, безбедносно-обавештајни систем, обавештајни капацитети*

REFORM OF THE MILITARY INTELLIGENCE AGENCY (MIA) WITHIN THE SECURITY-INTELLIGENCE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract

In the modern information age, where timely, reliable and high-quality information as an element of power is becoming increasingly important for national security, modern states are increasingly investing in improving and enhancing the capacities and capabilities of their intelligence services, which have always been an essential means of influencing and creating flows in political systems of states, but also in international relations. Therefore, it would also be important for the Republic of Serbia to have such a qualified and credible organization, which will be the main element of realization and protection of strategic foreign policy interests and the support of top government, which will base its actions and decisions on relevant and timely information. Based on the above, the paper deals with the issue of adequacy of the present intelligence component of Serbia, in normative, institutional, organizational, personnel, material and functional terms. The problem of the absence of the former Research and Documentation Service (RDS) and the imposition of such a role to the Military Intelligence Agency (MIA), have conditioned the main aim of the thesis: pointing out the necessity of further reform of the Military Intelligence Agency and, consequently, the reform of the entire security-intelligence system in the direction of building intelligence (sub) system. The following methods were used in the paper: analysis of scientific and professional literature, historical-comparative analysis, analysis of normative-legal regulation and expert interview. The interview included a sample of 8 respondents - security professionals and individuals with previous work experience in intelligence and security structures. The obtained data were analyzed by classical statistical methods with a descriptive analysis of the presented results. Applying the above methods, it was concluded that the existing security and intelligence system should be reformed towards the institutionalization of the intelligence component of the state, by the establishment of a National Intelligence Agency, which would represent a completely new organization or would be created by reactivation of the RDS. This would significantly improve national intelligence capacities as well as the efficiency of the entire security-intelligence system. It is expected that the research will serve in scientific purposes in further observing and deepening this topic, as well as practical ones, by improving the security-intelligence system.

Key words: Military Intelligence Agency, National Intelligence Agency, the Republic of Serbia, reform, intelligence system, security-intelligence system, intelligence capacities

САДРЖАЈ

1. УВОД	9
2. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР	11
2.1. Предмет истраживања – теоријско одређење	11
2.1.1. Концепт реформе сектора безбедности.....	11
2.1.2. Безбедносно-обавештајни систем – појам, улога и функције	13
2.1.3. Обавештајна делатност.....	16
2.1.4. Обавештајне службе – појам, карактеристике и врсте.....	18
2.1.5. Безбедносно-обавештајни систем Републике Србије.....	23
2.2. Дисциплинарно одређење предмета истраживања.....	411
2.3. Временско и просторно одређење предмета истраживања.....	41
2.4. Циљеви истраживања.....	411
2.5. Хипотетички оквир - истраживачка питања	422
2.6. Истраживачке методе и извори прикупљања података.....	Error! Bookmark not defined.2
3. АНАЛИЗА ПОЗИЦИОНИРАНОСТИ ВОЈНООБАВЕШТАЈНЕ АГЕНЦИЈЕ У БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	455
3.1. Правни оквир деловања.....	45
3.2. Организациона структура	51
3.3. Кадровска структура	62
3.4. Материјално-финансијски аспект.....	66
3.5. Демократска цивилна контрола.....	68
3.5.1. Контрола од стране органа законодавне, извршне и судске власти (спољашња контрола)	70
3.5.2. Контрола од стране независних државних органа	83
3.5.3. Унутрашња контрола	88
3.5.4. Контрола од стране јавности и организација цивилног друштва.....	93
3.5.5. Препоруке за ефикаснију контролу служби безбедности	97
3.6. Функционисање.....	100
4. ИСТРАЖИВАЊЕ	104
4.1.Опис истраживања.....	104
4. 2. Резултати истраживања	Error! Bookmark not defined.5
5. ДИСКУСИЈА	117
5.1. Препоруке будућих решења у реформи Војнообавештајне агенције	118
5.2. Ограничења истраживања	120
6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	122

7. ЛИТЕРАТУРА	126
8. ПРИЛОЗИ	136
9. БИОГРАФИЈА АУТОРА	139

1. УВОД

Изазови које је пред савремене државе на почетку 21. века ставило ново постхладноратовско безбедносно окружење, у виду нетрадиционалних безбедносних ризика и претњи, условили су потребу прилагођавања националних система безбедности новонасталој међународној стварности и превођење истог из постојећег у квалитативно ново стање. Узимајући у обзир националне, политичке, војне, економске и друге интересе и потребе једне државе, јавља се и неопходност прилагођавања безбедносно-обавештајног система, како би службе безбедности, као носиоци планирања и реализације активности тог система, могле ефикасно одговорити на савремене претње националној безбедности.

Тај задатак је додатно захтеван када су питању државе које још увек пролазе кроз процес транзиције и демократизације, каква је и Србија, где су у периоду владавине комунистичког режима, службе безбедности биле инструментализоване, политизоване и у служби остваривања интереса владајуће структуре. Демократске промене подразумевале су и промене у сектору безбедности и самим тим постепену трансформацију безбедносно-обавештајног система у политички и идеолошки неутралан систем. То се може остварити једино расветљавањем одређеног дела активности служби и успостављањем демократске и цивилне контроле над радом служби, јер само као такав може служити својој сврси – заштити уставног поретка и безбедности земље.

Потенцијалне претње националној безбедности и ресурси државе су кључни фактори који детерминишу специфичност безбедносно-обавештајног система једне државе. Уважавајући наслеђе које је оставио ауторитарни политички режим, као и стандарде и захтеве које намећестратешко опредељење Републике Србије за чланство у ЕУ, реформа безбедносно-обавештајног система је нешто што би требало да буде константа. У том смислу, реформа није задати циљ, идеал који се може остварити, већ процес који траје, који је сталан, јер увек постоји неопходност прилагођавања безбедносним променама у земљи и окружењу, процес чије домете остварености треба константно пратити и критички преиспитивати постојеће стање.

Карактер спољне политике Републике Србије, ограничене могућности и ресурси државе и стога, тренд смањења бројности оружаних снага, захтевају јачу обавештајну компоненту у циљу ефикасне превенције претњи по националну безбедност. То указује на потребу преиспитивања постојеће организације безбедносно-обавештајног система Србије, елемената који га чине, њихових функција и начина на који исте обављају. Током историје,

безбедносно-обавештајни систем Србије, пролазио је кроз различите фазе реструктуирања и промена, сходно потребама, околностима и могућностима. Садашњу структуру безбедносно-обавештајног система, као кључни елементи чине три службе – Безбедносно-информативна агенција (БИА), као посебна организација, Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА) као органи управе у саставу Министарства одбране.

Посебно питање у оквиру прилагођавања измењеној безбедносној стварности, јесте питање одговора на војне ризике и усклађивање обавештајне делатности у овој области. То упућује на Војнообавештајну агенцију која би, у складу са Законом о Војнобезбедносној агенцији (ВБА) и Војнообавештајној агенцији (ВОА) требало да се, најопштије речено, бави проценом потенцијалних и реалних опасности по одбрамбене интересе државе, дакле искључиво обавештајним пословима од значаја за систем одбране. Међутим, питање адекватности постојећих закона и начина на који регулишу делокруг рада и овлашћења обавештајних и безбедносних служби у Републици Србији, као и увид у организацију безбедносно-обавештајних система држава са дугом демократском традицијом, природно изражавају сумњу у ефикасност постојећег начина функционисања безбедносно-обавештајног система Србије, а тиме и делотворност војно-обавештајне активности.

Такав увид доводи до суштине истраживачког проблема, који се огледа у преиспитивању позиције ВОА у безбедносно-обавештајном систему Србије, будући да Безбедносно-информативна агенција (БИА) није нормативно препозната као обавештајна служба, иако постоји организациона јединица на нивоу одељења, која покрива ту област. Војнообавештајна агенција, бавећи се ширим спектром задатака и послова од оних који су дефинисани законом, преузима националну обавештајну делатност, ширећи делокруг обавештајног рада на удаљене земље, у којима не постоје претње по одбрамбене интересе Републике Србије и иако има довољно капацитета за такав рад, проблем је што је таква пракса дугорочно неодржива, јер води исцрпљивању ресурса.

Полазећи од теоријских постулата о томе шта је обавештајни систем једне државе, какви све „моделі” постоје, како могу бити устројени нормативно и организационо, преко анализе развоја безбедносно-обавештајног система Републике Србије, до сагледавања садашњег стања у кључним областима, рад се бави анализом позиционисаности „обавештајне компоненте” у безбедносно-обавештајном систему Републике Србије. Како у овим околностима обавештајну компоненту чини само Војнообавештајна агенција, фокус рада је на разматрању потребе реформе ВОА, у правцу прецизног законског дефинисања њених надлежности, преиспитивања постојећег организационог

устројства, даљег модернизовања и кадровског оспособљавања и усклађивања њене улоге са одбрамбеним интересима државе.

2. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

2.1. Предмет истраживања – теоријско одређење

Из уводног разматрања се може да закључити да се промене у било којем безбедносно-обавештајном систему, па тако и безбедносно-обавештајном систему Републике Србије, одвијају сходно променама безбедносних изазова, ризика и претњи, затим трендовима и пракси у овој делатности у другим државама, али уз уважавање специфичног историјског искуства, традиције, потреба и могућности саме државе. Због тога стално прилагођавање наведеним променама, захтева и континуирано праћење и оцењивање тренутног стања и потреба, а то на неки начин значи и континуирану реформу.

Стога наслов теме мастер рада, одражава и главни предмет истраживања у раду, а то је *Реформа Војнообавештајне агенције (ВОА) у оквиру безбедносно-обавештајног система Републике Србије*. У том смислу ће предмет истраживања бити анализиран кроз теоријско одређење појма, улоге и функције безбедносно-обавештајног система Републике Србије и историјски осврт на развој Војнообавештајне агенције, који заправо подразумева њену постепену реформу. На тај начин ће се обезбедити увод за сагледавање тренутне позиције и улоге ВОА у садашњој организационој структури безбедносно-обавештајног система Србије и за оцену потреба и праваца даље реформе ВОА, а последично и целокупног система.

2.1.1. Концепт реформе сектора безбедности

Услед већ поменутих промена у уводном делу, пре свега, промена безбедносног окружења, након нестанка комунистичког блока и распада Југославије, многе новонастале државе су кренуле путем реформи у циљу успостављања неког облика либерално-демократског система, што је подразумевало и реформу сектора безбедности (Стефановић, 2017). Да бисмо сагледали суштину и динамику тог процеса у Републици Србији, најпре ћемо се бавити самим концептом реформе сектора безбедности у контексту прилагођавања новонасталим околностима, а потом се усмерити на безбедносно-обавештајни систем и обавештајну компоненту на којој је тежиште овог рада. Познавање тадашњих прилика и њима условљених промена у

сектору безбедности, допринеће разумевању тренутних околности, безбедносних процеса и даљих праваца кретања у погледу реформе безбедносно-обавештајног система Србије.

Концепт реформе сектора безбедности настао је у оквиру донаторске и академске заједнице током деведесетих година 20. века (Ејдус, 2009). Сам концепт је различито схватан током времена. Тимоти Едмундс наводи да се реформа сектора безбедности може дефинисати као „процес адаптације актера сектора безбедности на политичке и организационе захтеве трансформације, како би били ефикаснији у стварању безбедног окружења за појединце и заједнице, на начин који је у складу са демократским нормама и принципима доброг управљања” (Edmunds, 2007, p. 15). Оно по чему се овај концепт разликује од ранијих схватања проблема реформе сектора безбедности, јесте холистички приступ сектору безбедности, оличен у повезивању свих значајних актера и институција, повезивању законских одредби са добрим управљањем и људским правима, уз посебно наглашавање безбедности појединаца у било ком процесу реформе која се одвија, а не само безбедности државе (Edmunds, 2007). Тако би, реформисан сектор безбедности био онај „који ефикасно и ефектно пружа људску и државну безбедност у оквирима демократске владавине” (Hänggi, 2004, p. 275). Ефикасност реформе сектора безбедности подразумева склад између остварених резултата и употребљених средстава, док се ефективност може одредити као склад између постављених циљева и остварених резултата (Ејдус, 2009).

Дакле, реформисан сектор безбедности, како наводи Тимоти Едмундс, се може посматрати из три различите перспективе: 1) из угла идеалног типа реформисаног сектора (претходно наведена Хангијева дефиниција), 2) на основу регионалних стандарда реформисаности и 3) на основу анализе и оцене процеса реформе у одређеној земљи у односу на стање на почетку реформе (Edmunds, 2003).

Утолико је реформа сектора безбедности свеобухватан процес, који у постконфликтном и постауторитарном друштву, какво је српско, може бити успешна само уколико је саставни део демократске реформе читавог друштва, стога не подразумева само преображај државних апарата силе, већ и симултану реформу политичког и економског система (Хацић, 2007). Дакле, један од циљева реформе сектора безбедности је отклањање препрека које сектор безбедносткоји је раније био одговоран за одржавање ауторитарних и тоталитарних режима, представља за процес демократизације, јер елементи

(институције) овог сектора, могу доста утицати на политичке токове у друштвима у транзицији (Станаревић и Ејдус, 2009).

Концепт реформе сектора безбедности се састоји од четири елемента – актера, контекста, циљева и димензија (Ејдус, 2009). Холистички приступ актерима реформе сектора безбедности обухвата четири групе – *државне актере који користе силу* (војска, полиција, службе безбедности, итд.), *државне актере који не користе силу* (парламент, правосудни систем, независна тела, итд.), *недржавне актере који користе силу* (приватне безбедносне компаније, парамилитарне јединице, итд.), *недржавне актере који не користе силу* (организације цивилног друштва, медији, универзитети, итд) (Hänggi, 2004, p. 275). Оно чиме се холистички приступ реформи сектора безбедности заокружује, јесте јачање демократске и цивилне контроле, што се често наводи и као предуслов реформе сектора безбедности. При том је укључивање јавности у демократски надзор кључно како би се осигурала одговорност и транспарентност у сектору безбедности (Caparini & Cole, 2008). То је посебно значајно када су у питању обавештајне и безбедносне службе као актери сектора безбедности, јер се на тај начин демистификује рад служби, службе се држе одговорним јавности, јер је безбедност јавно добро.

Будући да је у фокусу овог рада реформа обавештајне службе, као државног актера који користи силу, важно је нагласити да су суштинске реформе обавештајних и безбедносних служби, имајући у виду и потребу испуњавања захтева које намећу процеси демократизације и евроинтеграција, управо у њиховом интересу, без обзира на уобичајене оцене да се због устаљености и затворености као инхерентне карактеристике њиховог рада, службе опирају контроли, а тиме и реформама (Ковач, 2007). Хаџић, додаје да, уколико је безбедносно-обавештајни систем уређен и уколико су у оквиру њега утврђена овлашћења и одговорности сваке службе, уколико је јасно ко и на који начин координира њихов рад и ако постоје јаки механизми унутрашње и спољне контроле, у потпуности је искључена или је знатно смањена могућност злоупотреба (Хаџић, 2007). Са друге стране, смањење злоупотреба доприноси повећању одговорности и ефикасности обавештајних и безбедносних служби, самим тим и сектора безбедности у целини и стога је континуирана реформа сектора безбедности незаобилазан задатак за сваку модерну државу (Born and Leigh, 2005).

2.1.2. Безбедносно-обавештајни систем – појма, улога и функције

Свака држава као својеврстан макросистем формира више великих система, подсистема и микросистема (политички, економски, образовни, одбрамбени, безбедносни, итд). Међу њима постоје вертикалне и хоризонталне везе посредством којих функционишу као глобални државни и друштвени систем. Како је важан услов постојања и развоја неке државе њена способност да организовано отклања спољне и унутрашње опасности по сопствене виталне вредности, тако се свака одлучује за оптималан „модел” система који ће обезбедити поуздане процене наведених опасности, долажењем до релевантних информација (Мијалковски, 2009). Такву улогу обавља безбедносно-обавештајни систем државе, кога, као јединствену организациону и функционалну целину чине безбедносне и обавештајне службе, које приоритетно прикупљају, процењују и дистрибуирају обавештајне податке и извршавају друге задатке из њиховог делокруга, затим друге установе државе којима је стављено у задатак да контролишу и надзиру рад наведених служби, као и законска регулатива те материје (Михајловић, 2017).

Можемо рећи да безбедносно-обавештајни систем представља подсистем система националне безбедности сваке државе, који предузима мере на заштити и супротстављању угрожавању безбедности и виталних интереса државе и њених грађана (Ђукић и Аврамовић, 2019). У условима савремених безбедносних токова и процеса, незамисливо је постојање и функционисање државе без безбедносно-обавештајног система, будући да он у савременим међународним односима представља „очи и уши” националне безбедности (Драгишић, 2011, стр. 173). У томе се огледају улога и значај безбедносно-обавештајног система у очувању националних интереса и безбедности грађана. Од квалитета рада безбедносно-обавештајног система, ефикасног функционисања и правовремених информација, зависиће и квалитет и исправност политичких одлука, које ће се посредно одразити на све друге друштвене системе.

Основни задатак безбедносно-обавештајни систем обавља кроз две функције – обавештајну и безбедносну (контраобавештајну). Прва функција подразумева ангажовање система на откривању тајних информација о потенцијалним и стварним ноциоцима угрожавања безбедности виталних вредности државе, док се другом функцијом штите тајни подаци и информације (политичке, економске, војне природе, итд.), чије би откривање могло да узрокује штетне последице по виталне вредности државе (Мијалковски, 2009). Очигледно је да су обавештајна и безбедносна функција нераскидиво повезане и да се

усклађеним деловањем служби које су носиоци ових функција, може успешно остварити циљ који је задат безбедносно-обавештајном систему државе.

У пракси постоје два основна модела организовања безбедносно-обавештајних система: *централизовани* (интегрисани) и *децентрализовани* (ресорски). Централизован систем подразумева постојање једне централне обавештајне институције (установе, службе, агенције и сл.) која планира и спроводи целокупну обавештајну делатност дате земље, при чему су јој поверени и послови централног аналитичког органа (Ђорђевић, 1987). Највишем државном руководству, које доноси одлуке од стратегијског значаја, највише одговара централизован безбедносно-обавештајни систем (Драгаш, 2009). Међутим, у томе се огледа и основни недостатак овог модела, јер је централна обавештајна служба обично под великим утицајем носилаца политичке власти, што неминовно доводи до одступања од строгих норми професионалног деловања и инструментализације у дневнополитичке сврхе, када настаје опасност од доношења погрешних и штетних процена (Лечић, 2014).

Децентрализован безбедносно-обавештајни систем подразумева постојање одвојених, ресорних обавештајних служби, са или без делимичног усмеравања из једног центра, при чему ти ресори (министарства) властитим обавештајним снагама и средствима планирају задатке, прикупљају и обрађују податке и врше процене за потребе доносилаца одлука (Драгаш, 2009). Недостатак овог система се огледа у томе, што услед одсуства централне координације обавештајних активности, долази до дуплирања и преклапања приликом прикупљања обавештајних сазнања, што води нерационалном трошењу средстава и нецелисходном ангажовању људских ресурса (Ђорђевић, 1987).

Из наведеног, сасвим је јасно да добра решења нису ни потпуно централизован, ни потпуно децентрализован систем, због чега свака држава настоји да, сходно својим потребама и специфичностима, безбедносно-обавештајни систем уреди тако да комбинује добре стране једног и другог, у виду интегрисаног безбедносно-обавештајног система, који обједињава активности обавештајних снага и средстава земље у циљу што бољег и ефикаснијег задовољавања потреба доносиоца одлука на највишем нивоу (Драгаш, 2009).

2.1.3. Обавештајна делатност

Имајући у виду да се у литератури може уочити поистовећивање појмова обавештајне делатности (активности) и обавештајне службе, потреба јасног разграничења и логичка структура рада налажу да се најпре говори о обавештајној делатности, будући да је иста, како истиче Бајагић, „као специфичан друштвени и политички процес старија од обавештајне службе и представља само један вид деловања обавештајних служби” (Бајагић, 2004, стр. 26).

Дакле, предмет делатности савремених обавештајних служби нису само обавештајне, већ и необавештајне активности и при том, обавештајна активност више није ексклузивно право обавештајних служби. Својство да прикупљају, обрађују и уступају информације, обавештајне службе деле са дипломатским представницима, научним и медијским институцијама, припадницима партијских и приватних обавештајних агенција и низом других професија (Конатар, 2015). Кључни ресурс за савремени безбедносно-обавештајни систем јесте „информација”. Међутим, само поседовање информације није довољно, јер како наводи Џозеф Нај, „моћ информације припада онима који могу преуредити и на прави начин вредновати информацију како би издвојили оно што је тачно и важно” (Нај, 2006. стр. 307). Сходно томе, прикупљање, али и правилно и прецизно тумачење и разумевање информација о активностима и намерама других држава и актера је сложен и свеобухватан посао, који се једним именом означава као обавештајна делатност.

Суштинска делатност обавештајне службе до почетка 20. века јесте била прикупљање информација, а битне трансформације на том плану догодиле су се између два светска рата да би ескалирале последњих неколико деценија. Најбитније функције које су придодате обавештајним службама су многе субверзивне активности, као што су тероризам, диверзије, саботаже, стварање кризних ситуација, као и разноврсна психолошко-пропагандна дејства (Милашиновић, 1996).

Имајући у виду постојање великог броја одређења појма обавештајна делатност, без претензије да у овом делу дајемо преглед постојећих дефиниција, с обзиром да им је суштина иста, представимо једно од одређења, које на свеобухватан начин приступа појму. „Обавештајна делатност представља организовану, непрекидну, свеобухватну и планску активност обавештајних и војно-обавештајних служби у земљи и иностранству, како би се

остварио увид у намере других држава, цењене кроз стање, могућности и перспективе првенствено њених оружаних снага и спољне политике, ради предузимања адекватних акција на војно-политичком и економском плану, сходно прикупљеним информацијама” (Драгаш, 2009, стр. 53). Једноставније речено, суштина обавештајне делатности, јесте прикупљање и анализа информација, које ће се презентовати доносиоцима политичких одлука у облику који ће им помоћи у избору опција политичког деловања (Caparini, 2016).

Предмет обавештајне делатности је динамичан јер проистиче из конкретних друштвено-политичких збивања, циљева и стратегија одређене државе. Са предметима интересовања обавештајне делатности повезани су и њени циљеви који проистичу из виталних интереса друштвене заједнице и налазе се у функцији њихове реализације, а могу се схватити двојако. Са једне стране, они су сврха или разлог деловања обавештајних служби, а са друге, циљеви су „мете“, односно објекти према којима су усмерене обавештајне активности (Лечић, 2014).

Успех обавештајних операција зависи од начина на који су планиране и изведене. Обавештајна делатност се одвија кроз обавештајни циклус, као конгломерат фаза, које се крећу од планирања и организовања, прикупљања података из различитих извора, преко обраде, анализе, синтезе, процене података и на крају њиховог пласирања и презентације надлежним органима (Бошковић, 2011). С обзиром на већ истакнуту важност правилног тумачења сазнања до којих се дође, посебан значај се посвећује фази обраде података, у којој се заправо од сирових података стварају информације. Процес обраде података обухвата процену веродостојности и релевантности приспелих података, класификацију анализу, синтезу и доношење закључака. Обрадом података се баве аналитичари, који дају печат целокупном процесу планирања и прикупљања података, због чега се велика пажња посвећује служби за аналитику, која представља „мозак” сваке обавештајне службе (Драгишић, 2011).

Будући да је једна држава, осим што обавештајним радом настоји да открије и спречи потенцијално непријатељско деловање, и сама предмет истраживања страних обавештајних служби, предузимање напора у спречавању откривања виталних државних тајни означава се као контраобавештајна делатност (Мијалковски, 2009). Искључиво у циљу јасне дистинкције између обавештајне и контраобавештајне делатности, овом приликом ћемо само навести једну од дефиниција контраобавештајне делатности, без залажења у детаље. Тако

Драгаш дефинише контраобавештајну делатност као „планску активност службе безбедности, која је усмерена на спречавање делатности страних обавештајних служби, војно-обавештајних служби, терористичких, екстремистичких и других деструктивних снага у властитој земљи, а који својим активностима угрожавају виталне друштвене вредности” (Драгаш, 2009, стр. 55). Дакле, ова активност је усмерена како на стране, тако и на домаће непријатеље, тј. факторе угрожавања, било да делују унутар или изван матичне државе.

Несумњиво је да обавештајна активност, као друштвени и политички феномен представља један од кључних информационих канала којима се носиоци политичке власти информишу о приликама и променама у спољном окружењу, које су од значаја за националну безбедност и националне интересе (Бајагић, 2011).

2.1.4. Обавештајне службе – појам, карактеристике и врсте

Као битан елемент информационе, односно, меке моћи сваке државе, обавештајна делатност своју институционализацију доживљава кроз деловање савремених обавештајних служби, као специјализованих установа извршне власти (Бајагић, 2011). Обавештајне службе су у време медијског раста човечанства постале „сервис” и инструмент без којег је незамисливо функционисање било које државне институције и играју кључну улогу у анализи потенцијалних ризика и претњи по националну безбедност, детектујући тежње и намере противника, прогнозирајући кризе, прикупљајући информације и чувајући државне тајне (Лопушина, 1997).

Као и у случају обавештајне делатности, присутна је разноликост у појмовном одређењу обавештајне службе као државне институције. У Војној енциклопедији, обавештајна служба је дефинисана као „специфична организација државе, која има задатак да прикупља и изучава, обрађује и користи обавештајне податке о другим државама, као и о другим делатностима субверзивне (подривачке) природе” (Војна енциклопедија, 1975, стр. 215). Сапа Мијалковић предлаже дефиницију према којој је обавештајна служба „специјализована организација државног апарата која специфичним методима и средствима спроводи обавештајне, безбедносне, субверзивне и друге активности, са циљем заштите унутрашње и спољне безбедности и реализације стратешких циљева сопствене државе, као и заштите интереса саме те службе” (Мијалковић, 2011, стр. 76). Орхан Драгаш даје сведенију дефиницију обавештајних служби: „Обавештајна служба је специјализована институција

државног апарата овлашћена да свим средствима и методама прикупи, обради и достави жељене податке потребне за успешније одређивање циљева државне политике” (Драгаш, 2009, стр. 47).

Оно што се могу уочити као неспорне *карактеристике* обавештајних служби из наведених дефиниција, јесу:

- реч је о државним организацијама, које су део извршне власти, односно државне управе;
- основна делатност обавештајних служби јесте прикупљање, обрада и достављање података и информација надлежним државним органима;
- обавештајне службе су специјализоване институције, релативно самосталне од других структура државног апарата;
- делатност обавештајних служби је у функцији дефинисања и вођења државне политике (Драгишић, 2011, стр. 228);
- природа задатака које извршавају (прикупљање и анализа података који се односе на политичке снаге, тајне и скривене намере, средства, могућности, активности и планове страних држава, лидера, организација и лица; контраобавештајна заштита својих активности; необавештајне активности, које се могу кретати у широком дијапазону, од „давања савета” до организовања атентата);
- начин извршавања постављених задатака;
- нераскидива повезаност са политиком (тј. активно учествовање у политичком животу кроз предлагање опција и вршење утицаја на политику, особе, институције или догађаје) (Конатар, 2015, стр. 48-49).

Као додатне *специфичности* обавештајних служби, метода и средстава које користе, Жељко Бјелајац наводи и следеће:

- представљају синоним за активности којима се легалним и нелегалним средствима и методама акумулирају првенствено тајни и недоступни подаци;
- за реализацију својих делатности имају законска овлашћења. Њихови методи и организација су обухваћени законима и подлежу парламентарној контроли;
- превенција је њихова примарна функција;
- обавештајна и субверзивна делатност су два основна вида њихове делатности;
- примењују веома специфичне методе и средства;

- ради продуктивнијег обављања својих активности користе најновија научна и техничка достигнућа;
- њихове припаднике одликује висок степен професионализма (Бјелајац, 2017, стр. 14).

Основни *принцип рада* обавештајних служби јесте тајност, без обзира да ли је реч о заштити виталних интереса и тајни сопствене државе или о откривању тајни противника. Тако обавештајне службе у реализацији обавештајних активности примењују разноврсне методе, средства и поступке, чувајући их у тајности од противничких обавештајних служби. Ради очувања тајности обавештајне службе примењују различите мере безбедности, међу којима је чак и пласирање дезинформација (Алексић, 2017).

Основни *циљеви* обавештајних служби, као државних институција које делују у правцу реализације стратешких националних интереса, су да:

- обезбеђују анализу дешавања у областима од значаја за националну безбедност;
- пружају рано упозорење за наступајуће кризе;
- помажу државним органима руковођење у кризним ситуацијама откривањем намера постојећих и потенцијалних противника;
- обезбеђују информације државним телима надлежним за планирање система одбране и војних операција;
- штите тајне информације како о сопственим изворима и активностима, тако и оних који припадају другим државним агенцијама;
- тајно делују ради испољавања утицаја на исход дешавања у складу са националним интересима (DCAF, 2006, р. 1).

Дакле, обавештајне службе имају исте циљеве, али су им задаци различити, јер они произилазе из националних интереса сваке појединачне државе. У начелу, обавештајне службе извршавају следеће *задатке*: 1) раде на упознавању стања противника; 2) упознају носиоце власти са сазнањима до којих дођу у свом раду; 3) организују и извршавају различите облике субверзивних активности; (Савић, 2007, стр. 94).

Евидентна немогућност општеприхватљивог одређења обавештајне службе, разумљива је, с обзиром на условљеност мултидисциплинарним приступом, терминолошким нејасноћама, идеологијом, традицијом, специфичностима спољнополитичке оријентације појединачне државе и сл. (Ђукић, 2014).

Када говоримо о врстама обавештајних служби, начелна подела би најпре подразумевала поделу *према положају у обавештајно – безбедносном систему*, где се разликују централне и ресорске обавештајне службе, затим се ресорске према области за коју су уже специјализоване, могу поделити на војно-обавештајне, економске, научно-технолошке, електронске. *Према карактеру спољне политике*, обавештајне службе се могу поделити на одбрамбене (дефанзивне) и офанзивне (Мијалковски, 2009).

Осим наведених, постоје и друге поделе – напр. основна подела *према простору у коме делују* и деле се на спољне и унутрашње (Ронин, 2009, стр. 15), затим *према обиму обавештајног интереса* разликују се стратешке (координирају обавештајне активности), оперативне и тактичке службе (Бајагић, 2010, стр. 9). Једна од класичних подела је на цивилне и војне, *у односу на крајње кориснике обавештајних производа* (Лазовић, 2010, стр. 49), затим *према функцији коју обављају*, на спољне обавештајне службе, службе безбедности (унутрашње обавештајне службе), криминалистичко-обавештајне, војнообавештајне службе, што је једна од најчешћих подела у западној обавештајној теорији (Rüter, 2007, р. 6). Једна од специфичних подела коју даје Питер Гил, јесте *према степену моћи који службе поседују*, а који се мери на основу следећих критеријума: степена аутономије коју поседују у односу на спољну политичку контролу и надзор и степена пенетрације у друштво (Gill & Phythian, 2018, р. 36).

Узимајући у обзир комплексност дефиниција, циљева и других карактеристика обавештајних служби, очигледно је постојање и различитих начина њихове класификације. Не залазећи даље у разноврсност критеријума на основу којих се могу класификовати службе безбедности, у наредном делу посветићемо пажњу војним обавештајним службама.

2.1.4.1. Војне обавештајне службе

Повећање броја субјеката, учесника међународних војно-политичких кретања, интензитет, разноликост и брзина тих кретања и неопходност њиховог праћења, условили су јачање традиционалних обавештајних служби – војне и политичке (Драгаш, 2009). Међутим, ова подела се може сматрати начелном, будући да се у пракси подаци често преплићу, па тако војни податак може бити и политички, као и политички – војни, а дешава се да се и један и други могу посматрати са економског аспекта (Ћеранић, 2008). Дистинкција која је важнија и коју треба нагласити, због могућих преплитања надлежности у пракси, јесте између војнообавештајне и криминалистичке обавештајне службе. Војне или одбрамбене обавештајне службе прикупљају обавештајне податке од

значаја за планирање одбране и подршку војним операцијама, док криминалистичке обавештајне службе акценат стављају на податке у вези са организованим криминалом и корупцијом (Бајагић, 2010).

Војнообавештајна служба је ресорска обавештајна служба, која најчешће делује у оквиру Министарства одбране. Намењена је за прикупљање обавештајних података о оружаним снагама других земаља и обезбеђивање података, анализа и процена војном и политичком руководству, о намерама страних армија, ради конкретне употребе оружаних снага и вођења конкретне политике ратног планирања (Алексић, 2017). Данас се чак наводе и два типа војнообавештајних служби. Прву групу представљају тзв. обавештајне службе система одбране (*defence intelligence*), које се обично налазе у оквиру Министарства одбране, где су задужене за стратегијски војнообавештајни рад. Другу групу чине тзв. трупне војнообавештајне службе у саставу Генералштаба (Ј/Г-2), чија је основна функција обавештајна подршка војних операција и најчешће обједињавају обавештајну и безбедносну функцију (Лазовић, 2010).

Према ширини захвата предмета обавештајног истраживања, војнообавештајне службе се могу поделити и на *стратешке, оперативне и тактичке* војне службе. Стратешку војнообавештајну службу интересује противникова ратна концепција, задаци и правци употребе главних снага. Оперативна војнообавештајна служба прикупља податке о опремљености и обучености противникових трупа, о концентрацији његових војних потенцијала, систему везе, распореду и снази специјалних јединица, стању комуникација. Тактичку војнообавештајну службу интересују подаци који се односе на груписање противникових јединица, њихов борбени поредак, ватрене положаје артиљерије, те организација и распоред пешадијских јединица (Ћеранић, 2008).

Структура обавештајних и војнообавештајних служби је трпела честе промене, од којих су најважније, промена тежишта у спектру интересовања једне стране (организатора обавештајног рада) према другој страни и евидентан техничко-технолошки напредак у свим сферама људског живота, па и средствима за обавештајну делатност. Осим тога, структура војно-обавештајних служби увек зависи и од економске и опште моћи државе, њеног спектра интересовања, циљева и задатака које пред њу поставља државно, војно и политичко руководство (Драгаш, 2009).

Генерално гледано, структуру сваке обавештајне организације чине: руководећи органи (дирекција, управа, штаб, организацијске јединице), извршни органи (обавештајни центри, обавештајни потцентри, обавештајни

пунктови и самостални оперативци), агентура (непрофесионални припадници обавештајне службе) (Мијалковски, 2009. стр. 91).

Потреба за сталним и професионалним обавештајним службама расла је пропорционално учесталости вођења ратова међу државама. С обзиром на непостојање класичних ратова данас, као и малу вероватноћу њиховог избијања, ратови који се воде, на тако софистициран начин, да их нисмо ни свесни захтевају и софистицираније и савременије методе рада обавештајних, а посебно војнообавештајних служби. Стога у свету који се брзо мења и у којем се свакодневно јављају нови безбедносни изазови, ризици и претње, војнообавештајне службе имају велики значај, будући да поуздане и квалитетне информације и анализе могућности оружаних снага других држава и њихових потенцијалних угрожавајућих намера, чине један од главних предуслова опстанка државе (Драгишић, 2011).

2.1.5. Безбедносно-обавештајни систем¹ Републике Србије

2.1.5.1. Историјски развој безбедносно-обавештајног система Републике Србије

Када се говори о безбедносно-обавештајном систему Републике Србије, он има одређену генезу развоја и стога ћемо хронолошки изложити како се одвијала реформа система, јер док се развијао и мењао, он се заправо реформисао у складу са околностима и променама друштвеног и политичког карактера.

Процес демократских промена у Републици Србији започео је 2000. године, још у време СР Југославије, а настављен је и током постојања Државне заједнице Србије и Црне Горе (СЦГ). Реформа се тичала свих друштвених области, посебно државне управе и њених установа и институција (Бајагић, 2007). У Србији заправо, све до 2002. године није постојала права законска регулатива делатности и организације служби. Једини акт који је постојао у правном поретку Србије био је Закон о основама система државне безбедности, усвојен још 1984. године, који заправо и није имао стварну функцију, већ су делокруг, начин и методи рада били регулисани Правилима о раду Службе државне

¹ Иако су до сада у нашој пракси више коришћени појмови *систем безбедности* и *обавештајно-безбедносни систем*, у нашим нормативним и стратешким документима (Закон о основама уређења служби безбедности, Закон о ВБА и ВОА, Стратегија националне безбедности), користи се конструкција *безбедносно-обавештајни систем* и стога ће, када се говори о Републици Србији, бити коришћен наведени појам.

безбедности, која су представљала тајни акт, тј. пропис министра (савезног секретара) за унутрашње послове (Милосављевић и Петровић, 2009).

У оквиру свеобухватних реформи које су започеле након петооктобарских политичких промена 2000. године, јавили су се проблеми поводом поделе надлежности између републичког и федералног нивоа, те што су се различите службе налазиле у ингеренцијама различитих власти (Стефановић, 2017). Након великих напора и политичких конфронтација, у јулу 2002. године, донесена су два важна закона – Закон о службама безбедности СРЈ („Службени лист СРЈ”, бр. 37/2002), којим се уређује начин рада цивилних и војних служби на савезном нивоу и Закон о БИА, којим је Ресор државне безбедности (РДБ) издвојен из МУП-а и трансформисан у посебну владину агенцију – Безбедносно-информативну агенцију (Лазих, 2013). Законом о службама безбедности СРЈ, „војне службе” су преименоване у Војну службу безбедности и Војну обавештајну службу и први пут је једним законом дефинисана и јавно објављена методологија рада служби и успостављени механизми демократске цивилне контроле (Хорват, 2007). Те механизме чинили су: Комисија за контролу служби безбедности (као орган законодавне власти), Влада, непосредно и преко Генералног инспектора, који је представљао унутрашњу контролу (као представници извршне власти) и надлежни судови у складу са Законом о кривичном поступку (Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије, „Службени лист СРЈ”, бр. 37/2002).

У периоду од доношења Закона о службама безбедности СРЈ, односно измена тог закона, након конституисања Државне заједнице Србије и Црне Горе, постојало је укупно шест служби безбедности. На савезном нивоу постојале су четири службе безбедности, од којих су две – Војна служба безбедности и Војно-обавештајна служба биле у оквиру Министарства одбране, а две – Служба за истраживање и документацију (СИД) и Служба безбедности (СБ) у Министарству спољних послова. Државе чланице су у оквиру Министарства унутрашњих послова имале хибридне обавештајно-безбедносне службе, које су се касније развиле у самосталне владине агенције: Агенција за националну безбједност у Црној Гори (претходно Служба државне безбедности - СДБ) и Безбедносно-информативна агенција у Србији (Драгишић, 2011).

Закон о службама безбедности СРЈ представљао је озбиљан искорак у демократском преображају, будући да је створио услове за отпочињање суштинских реформи служби безбедности и то кроз следеће промене: војне службе безбедности издвојене су из Генералштаба и потчињене министру одбране; службама су одузета полицијска овлашћења, а у војној служби

безбедности раздвојене су војно-полицијска и контраобавештајна функција; посебна средства и методе рада су могли бити примењивани само по одлуци суда; нормативно су успостављени механизми демократске цивилне контроле, али који, нажалост нису добро функционисали у пракси (Ковач, 2007). Настале су промене и у нормативно-правној сфери, организационој, методолошкој, оперативно-техничкој и кадровској области (Хорват, 2007). Одлуком Министра одбране из 2004. године, војне службе безбедности су преименоване у Војнобезбедносну агенцију (ВБА) и Војнообавештајну агенцију (ВОА) (Милосављевић и Петровић, 2009).

После осамостаљења Републике Србије 2006. године, односно распадом Државне заједнице СЦГ, Србија је добила прилику да реформише и обликује систем националне безбедности, самим тим и безбедносно-обавештајни систем, на свеобухватан и целовит начин, у складу са својим могућностима и потребама, односно у складу са изазовима, ризицима и претњама (Ђукић и Аврамовић, 2019). Потребу за темељном реорганизацијом безбедносно-обавештајног система, наметнули су и тежње према европским интеграционим процесима и неопходност изградње демократских институција у свим областима друштвеног живота (Лазих, 2013). Међутим, будући да је Република Србија, након распада Државне заједнице СЦГ, као чланица сукцесор, наследила већи део система безбедности бивше државе, савезне службе (ВБА и ВОА) су се нашле у својеврсном правном вакууму, јер су наставиле да функционишу по Закону о службама безбедности СРЈ из 2002. године, који је у великој мери био превазиђен и противан Уставу Србије из 2006. године (Драгишић, 2011).

Крајем 2007. године, у великој журби, без консултација стручне јавности и озбиљне стручне расправе, усвојен је Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 116/2007 и 72/2012), који као предмет има једино надзор и координацију служби безбедности. Наведено је да ће задаци, овлашћења и друга питања од значаја за рад служби безбедности, бити регулисани накнадно у посебним законима о цивилној о војним службама (Милосављевић и Петровић, 2009). Две године касније, 2009. усвојен је Закон о Војнобезбедносној (ВБА) и Војнообавештајној агенцији (ВОА), док предлози о потреби доношења новог Закона о БИА још увек нису уважени, већ су уследиле само измене и допуне Закона 2009., 2014. и 2018. године.

На основу поменутог Закона о основама уређења служби безбедности, престале су да постоје две службе безбедности при Министарству спољних

послова Републике Србије - Служба за истраживање и документацију (СИД)² и Служба безбедности (СБ). Део њихове надлежности преузела је Безбедносно-информативна агенција, посебно у оном делу који се односи на безбедносну заштиту наведеног министарства (Лазић, 2013).

Дуго чекање на усвајање Закона о основама уређења служби безбедности и спор напредак у развоју безбедносно-обавештајног система, поједини аутори аргументују чињеницом да у време постојања Државне заједнице, када су неке службе биле на нивоу Државне заједнице, а неке на нивоу држава чланица, оне међусобно нису координирале рад, нити сарађивале, па је у таквим условима било тешко успоставити безбедносно-обавештајни систем који би имао своју реалну функцију (Ковач, 2007). Други, пак сматрају да тај период ипак није пропуштен и да је током тог времена нешто урађено, барем у смислу развоја свести у самим службама о потреби реформе. Осим тога, некоординисаност на нивоу државне заједнице, није био једини ограничавајући фактор, ту је и питање суочавања са прошлошћу, јер реорганизација служби без суочавања са њиховим наслеђем, не води реформу у добром смеру, јер тиме неће бити отклоњене сумње домаће и стране јавности у наше службе. То значи да су службе формално, али не и суштински реформисане (Милосављевић, 2007).

Један број стручњака који се баве проблематиком реформе служби безбедности, у изнесеним оценама, тврди да је концепт реформе служби безбедности површан, да недостаје озбиљна програмски утемељена стратегија за њихово истинско спровођење, те да су механизми контроле у пракси недовољно разрађени и да не постоји озбиљнија "политичка воља" актера за функционални надзор (Хаџић, 2009). Као пример наводе се мањкавости третирања безбедности у постојећем Уставу, одуговлачење у доношењу Стратегије националне безбедности (Хаџић, 2009), а потом усвајање Нацрта Стратегије која није донела много новог и значајног у односу на претходну (Национални конвент о Европској унији, 2018), те одређене непрецизности и недоследности у донетим законима (Бајагић, 2007). Врло често у стручној јавности може се чути и оцена да Србија тапка у месту када је реч о реформи служби безбедности и да се све што је до сада урађено на том плану може оценити као почетна, „прва фаза” или „прва генерација реформе сектора безбедности” (Хаџић, 2009, стр. 24).

² Новоформирано Одељење за аналитику и подршку спољно-политичком планирању при Кабинету министра, преузело је дотадашњу документацију некадашњег СИД. Опширније о томе може се видети и у Информатору о раду министарства спољних послова.

Очигледно је да је реформа служби безбедности у нашој земљи, па тиме и војних служби далеко значајнија и дубља него што се о томе у јавности зна, јер основни проблем у демократским друштвима представља то, како измирити потребу за тајношћу рада служби безбедности са основним чиниоцем демократског поретка – са јавношћу рада државних институција (Милосављевић, 2003).

Имајући у виду да се Република Србија налази пред неколико кључних изазова, тешко је очекивати да њени национални потенцијали могу поднети одједном све организационе, финансијске и друге захтеве који се очекују од постојећих обавештајно-безбедносних установа (Бајагић, 2007). С обзиром на тренд смањења бројности оружаних снага у земљама у транзицији и јачања капацитета безбедносно-обавештајних система, треба водити рачуна о томе, да свака промена и свако реформско решење не буду радикални и „преко ноћи”, већ плански осмишљени након опсежне анализе, тако да се могу континуирано и постепено спроводити, без нарушавања континуитета и ефикасности у раду служби безбедности.

2.1.5.2. Структура безбедносно-обавештајног система Републике Србије

Савремене обавештајне и безбедносне службе у Републици Србији настале су као последица распада Државне заједнице Србије и Црне Горе, тј. остваривања независности Републике Србије 2006. године. То је била одлична прилика да се новим уставним решењима, а на основу актуелних безбедносних изазова и претњи, те стратешких, спољнополитичких и геополитичких опредељења, узимајући у обзир претходна негативна искуства, као и постојеће стандарде и законске оквири функционисања савремених обавештајно-безбедносних заједница, створе нове обавештајне и безбедносне институције чији ће рад бити по мери безбедносних потреба новонастале државне творевине, Републике Србије (Михајловић, 2017).

Неки аутори сматрају да, ни тада није у потпуности довршен процес дисолуције претходног политичког система, односно да су нове службе безбедности формиране без детаљне припреме и темељне консултације свих релевантних политичких и безбедносних чинилаца, као и да су у питању само „козметичке” и формацијске, али не и суштинске промене (Милосављевић и Петровић, 2009).

У Нацрту Стратегије националне безбедности наводи се да је безбедносно-обавештајни систем функционално обједињен део система националне

безбедности који чине Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција (Стратегија националне безбедности – нацрт, 2017). Законом о основама уређења служби безбедности³ Републике Србије из 2007. године („Службени гласник РС”, бр. 116/2007 и 72/2012), регулисани су важни аспекти безбедносно-обавештајног система Републике Србије – усмеравање и усклађивање рада служби безбедности и надзор над њиховим радом. Према овом закону, значајну улогу у безбедносно-обавештајном систему имају и Савет за националну безбедност и Биро за координацију рада служби безбедности, као усмеравајућа и контролна тела. Такође је дефинисано и да је рад служби безбедности под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности, у складу са законом (Чл. 3 Закона о основама уређења служби безбедности). Извориште намене, задатака и функција безбедносно-обавештајног система Србије налазе се у Уставу Републике Србије, донетом 2006. године. Процењени изазови, ризици и претње безбедности Републици Србији у Стратегији националне безбедности, омогућавају да се сагледају приоритети у раду безбедносно-обавештајног система Србије (Мијалковски, 2009).

Функција безбедносно-обавештајног система Републике Србије, у основи се реализује кроз следеће групе послова и задатака:

- 1) прикупљање обавештајних сазнања;
- 2) откривање, спречавање и сузбијање иностране обавештајне делатности;
- 3) откривање, спречавање и сузбијање делатности екстремне политичке емиграције;
- 4) откривање, спречавање и сузбијање екстремизма и тероризма и
- 5) обезбеђење личности и објеката (Жикић, 2008, стр. 53).

Најсажетије, може се рећи да је безбедносно-обавештајни систем Републике Србије намењен да заштити националну безбедност од носилаца илегалних активности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка и безбедности Републике Србије. У ту сврху предузима вишеструко

³ У документима, медијима и уопште у комуникацији, за ове службе се користе углавном четири назива: 1) *Безбедносно-обавештајне службе* – када се жели нагласити значај унутрашње безбедности, која је претежно у надлежности служби безбедности; 1) *Обавештајно-безбедносне службе* – када се жели нагласити значај спољних чинилаца безбедности, који су претежно у надлежности обавештајних служби; 3) *Службе безбедности* – појам под којим се подразумевају обе врсте служби: обавештајне и безбедносне. Није грешка ако се користи било који од ових појмова, с тим што треба водити рачуна да се службе не мешају, на пример када се говори о Војнообавештајној агенцији, исправно је да се подразумева обавештајна служба (Крга, 2017. стр. 206-207).

испреплетане превентивне и реактивне мере и активности, односно открива и прати и у сарадњи са органима извршне и судске власти, спречава угрожавање виталних државних вредности од спољних и унутрашњих носилаца угрожавања. Целокупна успешност безбедносно-обавештајног система не зависи само од квалитета његових резултата рада, већ и од утицаја и квалитета рада законодавне, судске и извршне власти (Мијалковски, 2009).

Руковођење безбедносно-обавештајним системом Републике Србије остварују руководећа тела (Савет за националну безбедност и Биро за координацију рада служби безбедности) и појединци (директори служби безбедности, помоћници, заменици, референти и други), чији међусобни односи и везе почивају на законитостима функционисања безбедносно-обавештајног система (Драгишић, 2011). Савет за националну безбедност представља тело које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности, усмерава и усклађује рад служби безбедности и такође се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права, која могу бити угрожена разменом информација или другим оперативним радњама (Чл. 5 Закона о основама уређења служби безбедности, „Службени гласник РС”, бр.116/2007 и 72/2012).

Неопходност координације и сарадње између обавештајних и безбедносних служби, регулисана је оснивањем Бироа за координацију рада служби безбедности. Реч је о телу које је надлежно за утврђивање суштине оперативно-обавештајног деловања служби безбедности и квалитетно извршавање закључака Савета за националну безбедност о питањима из надлежности служби безбедности (Чл. 11 ЗОУСБ). Будући да Биро о свом ангажовању извештава Савет за националну безбедност, то указује на хијерархију у безбедносно-обавештајном систему Републике Србије, односно на то да Савет за националну безбедност представља највиши руководећи орган, а Биро за координацију рада служби безбедности, нижи ниво руковођења обавезан да извршава закључке Савета за националну безбедност из своје надлежности (Мијалковски, 2009).

Свакако важан аспект деловања безбедносно-обавештајног система Србије, јесте и контрола и надзор над системом. Тако је рад служби безбедности под демократском цивилном контролом Народне скупштине Републике Србије, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности (Чл. 3 Закона о основама уређења служби безбедности).

Безбедносно-обавештајни системи у целини и службе у њиховом оквиру се морају држати под надзором и контролом како се не би отуђиле као центри моћи, што је у историји много пута забележено (Ронин, 2009). Стога ово питање последњих година добија све више на актуелности, посебно због чињенице да демократска цивилна контрола представља суштину реформи служби безбедности, које је потребно извршити у процесу даље демократизације државе и друштва на путу ка прикључењу Европској унији (Лазић, 2013). Питање ефикасности демократске цивилне контроле и остварених домета у овој области, биће детаљније обрађени у делу који се конкретно односи на Војнообавештајну агенцију. У оквиру структуре безбедносно-обавештајног система, посебно ћемо обрадити државне агенције као елементе система.

2.1.5.2.1. Безбедносно-информативна агенција - БИА

Законом о основама уређења служби безбедности, дефинисано је да су службе безбедности део јединственог безбедносно – обавештајног система Републике Србије и да се ту убрајају Безбедносно-информативна агенција (БИА), као посебна организација, Војнобезбедносна (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА) као органи управе у саставу Министарства одбране (Чл. 3 и чл. 4 Закона о основама уређења служби безбедности, „Службени гласник РС”, бр. 116/2007 и 72/2012).

Безбедносно-информативна агенција формирана је 2002. године, Законом о Безбедносно-информативној агенцији, када је Ресор државне безбедности издвојен из Министарства унутрашњих послова. Аутономан статус који БИА има, обезбеђује јој то да буде посебна републичка организација која је подређена непосредно Влади. На челу БИА налази се директор кога поставља и разрешава Влада (Петровић, 2009). Сходно прописаним надлежностима, Агенција обавља послове који се односе на: заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије, истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, као и друге послове одређене Законом (Чл. 2 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, „Службени гласник РС”, бр.42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС 66/2014 и 36/2018). Према пословима који су јој стављени у надлежност, очигледно је да она представља централну безбедносно-обавештајну службу, надлежну како за обавештајне, тако и за контраобавештајне и безбедносне послове (Петровић, 2009). Уопштеност овако

формулисаних надлежности БИА првенствено се састоји у томе што 1) штити безбедност матичне државе од угрожавајућих делатности, превиђајући субјекте опасности или угрожавања, који иначе јесу и могу да буду спољни и/или унутрашњи и 2) није евидентно да послове које обавља првенствено карактерише тајност, иако истражује и онемогућава носице који углавном делују тајно против безбедности и виталних вредности и интереса државе. Оваком формулацијом послова стиче се утисак да БИА штити безбедност Републике Србије и од носилаца јавних угрожавајућих делатности, а који су у надлежности других државних органа (Мијалковски, 2009).

У вези са *контраобавештајним пословима* БИА, констатује се да обухватају прикупљање, анализирање, обраду и оцењивање података о деловању страних обавештајних служби и појединих лица, група и организација на територији Републике Србије. Под *обавештајним пословима* подразумева се деловање у иностранству и у земљи ради прикупљања, анализирања, обраде и оцено података политичке, економске, безбедносне и војне природе, који се односе на стране државе, политичке, војне и економске савезе и организације, који указују на намере и могућности тајног деловања усмереног на угрожавање безбедности Републике Србије. БИА обавља и *друге послове* у које спадају: сузбијање делатности усмерених на вршење организованог криминала, кривичних дела са елементима иностраног, унутрашњег и међународног тероризма, као и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против Уставом утврђеног поретка (Бајагић, 2007, стр. 77-78).

Законом је дефинисан начин на који БИА обавља послове из своје надлежности, па тако Агенција у обављању послова из своје надлежности примењује одговарајуће оперативне методе, мере и радње, као и одговарајућа оперативно-техничка средства којима се обезбеђује прикупљање података и обавештења ради отклањања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије, угрожавање безбедности у земљи и, у вези с тим, предузима друге потребне мере и радње на основу закона и прописа донетих у складу са законом (Чл. 9 Закона о Безбедносно-информативној агенцији). У вези са применом посебних мера, у члану 14 Закона се наводи да се посебне мере могу се одредити према лицу, групи или организацији за коју постоје основи сумње да предузима или припрема радње усмерене против безбедности Републике Србије, а околности случаја указују да се на други начин те радње не би могле открити, спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност.

С обзиром да члан 16 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, омогућава Агенцији грубо задирање у полицијске послове, недопустиво је да се, поред постојања обученог и оспособљеног државног органа за обављање таквих послова, ресурси обавештајне и безбедносне службе троше на такве активности. Безбедносно-информативна агенција треба да буде професионална, политички и интересно неутрална обавештајна и безбедносна служба, која ће се бавити прикупљањем, обрадом и анализом безбедносно интересантних података и информација (Драгишић, 2011).

2.1.5.2.2. Војнобезбедносна агенција – ВБА

У складу са Законом о Војнобезбедносној (ВБА) и Војнообавештајној агенцији (ВОА), Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција су војне службе, организоване као органи управе у саставу Министарства одбране, које обављају безбедносно-обавештајне послове од значаја за одбрану и подређене су министру одбране и Влади („Службени гласник РС”, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013).

Војнобезбедносна агенција је контраобавештајна служба Војске Србије, која је настала из Контраобавештајне службе (КОС) Војске Југославије (ВЈ). Реформом служби безбедности извршеном 2002. године КОС је преименована у ВБА и измештена из Управе безбедности Генералштаба ВЈ, те стављена под директну контролу министра одбране (Петровић, 2009).

Тако је данас основни задатак ВБА да штити Војску Србије и Министарство одбране од шпијунско-субверзивних делатности спољних и унутрашњих носилаца усмерених на подривање одбрамбених могућности Републике Србије (Мијалковски, 2009). Или, како је дефинисано Законом о ВБА и ВОА: ВБА је надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије у оквиру које обавља безбедносне, контраобавештајне и остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије (Чл. 5 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији).

У њене задатке спада и: откривање, праћење и онемогућавање обавештајног деловања, субверзивних и других активности страних држава, страних организација, група или лица усмерених против Министарства одбране и Војске Србије; откривање, праћење и онемогућавање унутрашњег и међународног тероризма, екстремизма и других облика организованог насиља усмереног против Министарства одбране и Војске Србије; откривање, истраживање и документовање доказа за кривична дела почињених против

уставног уређења и безбедности Републике Србије, против човечности и међународног права, кривична дела организованог криминала, кривична дела корупције, као и кривично дело прања новца унутар Министарства одбране и Војске Србије (Чл. 6 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013).

Безбедносни или контраобавештајни циклус деловања ВБА, карактерише и тајно прикупљање података применом посебних поступака и мера, којима се привремено ограничавају Уставом и законом утврђена људска права и слободе, а превасходно у превентивне сврхе, односно у циљу предупређења претњи усмерених против Министарства одбране и Војске Србије. Подаци који су прикупљени применом посебних поступака и мера у превентивне сврхе не могу се користити као доказ у кривичном поступку (Чл. 11 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији).

Унутрашњу организацију ВБА чине руководећи, управни и извршни органи. Наведене надлежности, овлашћења и деловање ВБА, указују на њене структурне елементе и начин руковођења. Директор ВБА руководи радом службе и за њен рад одговара министру одбране, Влади и Народној скупштини. Организациону структуру ВБА чине следеће организационе јединице: 1) операције, 2) аналитика, 3) подршка, 4) општи послови, 5) унутрашња контрола и 6) центри ВБА, као извршни органи (Војнобезбедносна агенција, 2017).

Надзор над радом ВБА остварују Народна скупштина, Влада преко министра одбране, укључујући и унутрашњу контролу и Генералног инспектора, као механизам унутрашње контроле (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, 2009).

2.1.5.2.3. Војнообавештајна агенција – ВОА

Војнообавештајна агенција (ВОА) представља обавештајну службу Војске Србије која се налази у саставу Министарства одбране. У складу са основним опредељењима и начелима националне безбедности исказаним у Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране и законима у области безбедности Републике Србије, ВОА је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану, који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација (војног, војно-политичког, војно-економског или научно-технолошког карактера) о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или

намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца, које су усмерене из иностранства против система одбране Републике Србије (Чл. 24 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013), као и за планирање обавештајног обезбеђења МО и ВС и усмеравање обавештајно-извиђачких структура (Војнообавештајна агенција, 2018).

Војнообавештајна агенција је такође овлашћена за примену посебних мера за тајно прикупљање података, али су мере које јој стоје на располагању специфичне и разликују се од мера које примењује ВБА, с обзиром да ВОА највећи део својих активности обавља у иностранству (Драгишић, 2011). Зато, поред агентурног метода, у прикупљању обавештајних података значајну улогу имају легални метод (анализа садржаја јавних извора) и размена података са обавештајним службама пријатељских и партнерских земаља. Такође, велики значај у обради прибављених информација имају научне методе, посебно у предвиђању понашања стварних и могућих носилаца спољног угрожавања безбедности Републике Србије (Мијалковски, 2009).

Као и у случају ВБА, унутрашњу организацију ВОА чине руководећи, управни и извршни органи, наравно уз одређене разлике и специфичности о којима ће бити речи касније, а надзор над радом ВОА остварују такође Народна скупштина, Влада преко министра одбране, укључујући и унутрашњу контролу и Генералног инспектора, као механизам унутрашње контроле (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013).

Не залазећи даље у детаље, будући да ће у наредном делу бити више речи о развоју ВОА, закључујемо да је значај обавештајних служби за развој стабилног демократског друштва немерљив, нарочито у времену нових безбедносних претњи, које карактеришу глобална распрострањеност, непредвидљивост и асиметричност. Стога ће преостали део рада бити посвећен анализи садашњег стања у различитим сегментима рада Војнообавештајне агенције и утврђивању неопходних промена у циљу изградње целовитог и савременог обавештајног система, који ће ефикасно остваривати своју превентивну функцију, у светлу наведених безбедносних промена у свету, али и различитих кретања и промена у самој земљи.

2.1.5.3. Ток реформе (развоја) Војнообавештајне агенције (ВОА)

Почеци организације војнообавештајне службе у Србији, везују се за 1884. годину и Уредбу о Ђенералштабној струци, којом је установљено да руководећи и извршни орган војнообавештајне службе буде Спољни одсек Оперативног одељења Ђенералштаба. Новом уредбом од 1902. године, назив му је промењен у Извештајни одсек операцијског одељења (Драгишић, 2011).

У послератном периоду, развој војнообавештајне службе био је условљен војно-политичком ситуацијом у свету и међународним положајем Југославије, развојем и потребама оружаних снага и материјално-техничким и другим могућностима државе. Како су се сходно наведеним променама, мењали и обавештајни захтеви и потребе, у циљу доношења правилних одлука и формулисања спољнополитичких ставова, служба је мењала своју организациону структуру и преусмеравала тежиште рада (Војнообавештајна агенција, 2019).

Војно-обавештајна служба настала је од Другог (обавештајног) одсека, који је постојао при Врховном штабу Народноослободилачке војске (НОВ) и функционисала је као друга управа Генералштаба Војске Југославије, а касније Југословенске народне армије (ЈНА). Једно време носила је назив Обавештајна управа, да би 2002. године у Закону о службама безбедности СРЈ била означена као Војно-обавештајна служба (ВОС) (Милосављевић и Петровић, 2009). Међутим, само преименовање није било довољно да се каже да је Војно-обавештајна служба постојала у пуном смислу у оквиру система одбране ДЗ СЦГ. ВОС је заправо и даље реализовала задатке као Обавештајна управа ГШ, која у својој организацији обједињава обавештајно-оперативну, обавештајно-извиђачку, обавештајно-аналитичку и војно-дипломатску функцију. Стога су постојали бројни проблеми Управе у остваривању наведених функција, пре свега кадровски, организациони и материјални (Аночић, 2004).

Развој и стање међународних односа и стратешки положај Републике Србије детерминишу основне задатке Војнообавештајне агенције у целини. У неком ранијем периоду, основни задаци службе су били дефинисани на следећи начин: од ње се тражи да у миру обезбеди информације о војно-стратешком третману Републике Србије од стране појединих земаља и војних групација, ради идентификације потенцијалних агресора, да обезбеди познавање њихове војне политике и ратне доктрине, као и њихових дугорочних намера и тенденције њиховог развоја и да на основу свих сазнања обезбеди земљу и оружане снаге од изненађења (Матијашевић, 1974, стр. 54)

Одлуком Министра одбране о организацијско-мобилизацијским променама од 2004. године расформирана је Обавештајна управа ГШ, а од њених припадника формиране су:

а) Војнообавештајна агенција (ВОА) која је успостављена као посебна организацијска јединица у обавештајно-безбедносном сектору (ОБС) Министарства одбране и непосредно је била потчињена начелнику ОБС. ВОА је преузела највећи део задатака и надлежности од Обавештајне управе (Војнообавештајна агенција, 2019).

Обавештајно-безбедносни сектор Министарства одбране формиран је након демократских промена 2000. године и то је био један од неуспешних покушаја обједињавања ВБА и ВОА, будући да се у пракси, овакво решење показало нефункционалним. Сектор су чинили Војнообавештајна управа, Управа безбедности, Одељење аналитике и Логистика (техника, возила, итд.). По командној линији начелници тих управа и одељења одговарали су директно начелнику Генералштаба Војске, док су по стручној линији били одговорни начелнику обавештајно-безбедносног сектора. Сектор је, у ствари, био кровна конструкција војних служби, нека врста њихове координације, при чему су обе службе задржале своје специфичности (Лазански, 2013).

б) Управа за обавештајно-извиђачке послове и електронска дејства (Ј-2) Генералштаба Војске Србије која представља организацијску целину Генералштаба и која је надлежна за рад извиђачких јединица, јединица извиђачке авијације и јединица за електронско извиђање и противелектронска дејства (Војнообавештајна агенција, 2019).

Тако, Војнообавештајна агенција заједно са Управом за обавештајно-извиђачке послове (Ј-2) чини војнообавештајни систем Србије, с тим што у ту структуру улазе и организације по дубини, обавештајне, обавештајно-извиђачке и извиђачке јединице у оперативним и тактичким саставима Војске (Жижић, 2008). Организацијско-мобилизацијским променама од 23. марта 2006. године расформиран је ОБС МО и ВОА је непосредно потчињена министру одбране, као посебна организацијска целина Министарства одбране и тако функционише и данас (Војнообавештајна агенција, 2019).

Војнообавештајном агенцијом руководи директор, који је директно потчињен министру одбране, док је начелник Управе за обавештајно-извиђачке послове потчињен начелнику ГШ ВС. Унутрашњу организацију ВОА чине *руководећи органи* (директор, заменик директора), *управни* (организацијске целине за

операције, аналитику, подршку (кадровска, финансијска, логистичка, техничка), сарадњу, планирање и усавршавање и унутрашњу контролу и *извршни органи* (центри ВОА и војна изасланства) (Информатор о раду Министарства одбране, 2019).

Године 2007. усвојен је Закон о основама уређења служби безбедности, којим се уређују основе безбедносно-обавештајног система Републике Србије, усмеравање и усклађивање рада служби безбедности и надзор над њиховим радом (Чл. 1). Том приликом је најављено и усвајање посебних закона којима ће бити детаљно регулисан рад војних служби безбедности, што је учињено 2009. године, доношењем Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, којим су прецизније дефинисане надлежности, овлашћења и делокруг војних служби безбедности.

У садашњим условима, дефинисано је да Војнообавештајна агенција има три мисије:

1. Подршка државном и војном руководству обавештајним информацијама о ризицима и претњама усмереним из иностранства против безбедности Републике Србије;
2. Обавештајна подршка Војсци Србије при реализацији мисија и задатака;
3. Представљање и заштита интереса Министарства одбране и Војске Србије у иностранству (Војнообавештајна агенција, 2019).

Када говоримо о могућим даљим правцима реформе Војнообавештајне агенције, у истраживању Центра за евроатлантске студије, спроведеном 2012. године, а у којем су учествовали народни посланици, државни службеници и представници цивилног друштва, око будућности ВОА има различитих мишљења. Поједини испитанци мисле да је треба укинути, у склопу шире реформе сектора безбедности и заменити јединственом цивилно-обавештајном службом. У оквиру те реформе, истакнута је и потреба јасног дефинисања надлежности и овлашћења обе војне службе, њихове деполитизације, модернизације, одређеног вида реорганизације, јаче унутрашње и спољне парламентарне контроле. Други су за њено реформисање, јачање инфраструктуре и технике, као и за обуку кадрова, за организовано и планско праћење криза у регионима где су или могу бити анагажоване националне снаге у мултинационалним операцијама, као и за учешће у развоју међуармијске сарадње (Центар за евроатлантске студије (ЦЕАС), 2012).

Овакав осврт на претходна истраживања, може послужити за стицање увида у то колико је до сада рађено на ову и сличне теме, самим тим, колико је ова област истраживања актуелна, до каквих сазнања се дошло, препорука, предлога, као и ставова испитиване популације. Овај рад ће, у свом истраживачком делу свакако исходити резултате својствене коришћеним методама, временском периоду истраживања и сл., а који могу бити потпуно различити или слични са резултатима претходних истраживања. При том, временска дистанца између овог и претходних истраживања ће свакако допринети разлици у резултатима, с обзиром на промене у овој сфери на различитим нивоима, као и другачије друштвене и политичке околности. Све наведено ће допринети разумевању и тумачењу радикално или незнатно другачијих резултата и сазнања, као и разумевању чињенице да се значајне промене и реформски захвати нису реализовали и да се још увек бавимо истом темом.

На крају, на основу прегледа тока и развоја реформе Војнообавештајне агенције и поред свих претходних и садашњих проблема и тешкоћа, са становишта појединих стручњака из ове области, војне службе имају јасну визију и разрађену динамику реформе (Ковач, 2007).

2.1.5.4. „Обавештајни систем” Републике Србије

Будући да је предмет овог рада реформа Војнообавештајне агенције, која би условила и реформу безбедносно-обавештајног система, сматрамо да се таква потреба огледа у неопходности изградње обавештајног система⁴. Следи да би резултат реформских процеса, било успостављање обавештајног система, чији би саставни део била Војнообавештајна агенција. Чињеница да сада, у организационом и нормативном смислу такав систем не постоји, условила је да у овом делу термин обавештајни систем ставимо под наводнике и образложимо како то Република Србија нема обавештајни систем и зашто би требало да га има.

Управо у циљу тог објашњења, најпре је претходила анализа безбедносно-обавештајног система Републике Србије, која нам говори да постоји

⁴ Да не бисмо били претенциозни и давали нереалистичне предлоге, можда би било прикладније говорити о обавештајном подсистему у оквиру безбедносно-обавештајног система, при чему би исти подразумевао све службе које се баве обавештајним радом – цивилне и војне, као и обавештајна одељења/компоненте у саставу других служби, којима обавештајни рад није приоритет.

обавештајна компонента, не и систем, што потврђује и термилошка конструкција.

У већини савремених демократских држава постоје *војна обавештајна служба, национална обавештајна служба и национална служба безбедности (контраобавештајна)* – као на пример у САД,⁵ Великој Британији,⁶ Русији,⁷ Немачкој,⁸ Бугарској.⁹ С обзиром на такву организацију у овим државама, може се рећи да оне поседују изграђене обавештајне системе или бар обавештајне подсистеме у оквиру обавештајно-безбедносних система.

Намеће се питање, која служба код нас врши функцију националне обавештајне службе, будући да је у организационом смислу немамо? Да ли је то БИА или ВОА? Поједини аутори сматрају да је БИА најмање обавештајна агенција, иако има обавештајно одељење у свом саставу, а највише безбедносна и контраобавештајна служба, будући да је задржала сва полицијска овлашћења (Бајагић, 2003). Са друге, стране, усвајањем Закона о основама уређења служби безбедности, престала је да постоји Служба за истраживање и документацију (СИД), једина служба са искључиво обавештајном мисијом и задацима. Због тога Србија нема више праву цивилну обавештајну службу. Њено укидање је образложено чињеницом да је Србија мала држава те да јој није потребан велики број различитих служби (Петровић, 2011). Из тога следи, да се ВОА, као једина функционална обавештајна служба, али војна, очигледно мора бавити и неким задацима из домена националне обавештајне делатности, а који су били у надлежности угашеног СИД-а.

⁵ Централна обавештајна агенција (ЦИА), Агенција националне безбедности (НСА), Обавештајна агенција одбране (ДИА), Федерални истражни биро (ФБИ), као најзначајније иако их има још (Мијалковски, 2009, стр. 185).

⁶ Централна обавештајна машинерија у оквиру Владе, Тајна обавештајна служба (МИ6) - цивилна спољно-обавештајна служба, Служба безбедности (МИ5) - цивилна служба безбедности у оквиру Министарства спољних послова, Владин штаб за комуникације, Обавештајни штаб Министарства одбране, Здружени центар за праћење тероризма (Лазовић, 2010, стр. 144).

⁷ Спољна обавештајна служба, Војна обавештајна служба, Федерална служба безбедности (Мијалковски, 2009, стр. 198).

⁸ Савезна обавештајна служба (БНД) - централна, Савезна служба за заштиту уставног поретка, Војна контраобавештајна служба, Савезни криминалистички уред, Заједнички Интернет центар, . . (Лечић, 2014, стр. 211).

⁹ Национална обавештајна служба, Национална служба безбедности, Војна обавештајна служба (Мијалковски, 2009, стр. 212).

У центру интересовања СИД-а била су сазнања о намерама, активностима, прикривеним плановима и тајном деловању, усмереном на угрожавање уставног уређења, безбедности, суверенитета и територијалног интегритета државе и њених националних и државних интереса. Служба за истраживање и документацију била је задужена за прикупљање, анализу, процењивање и достављање података политичке, економске и безбедносне природе о страним државама, међународним организацијама, групама и појединцима, од значаја за утврђивање и вођење спољне политике (Члан 12 Закона о службама безбедности СРЈ, „Службени лист СРЈ”, бр. 37/2002).

Због очигледног значаја ове службе, нејасан је мотив да се иста маргинализује или потпуно укине, пошто би она у овом тренутку представљала значајну карику у безбедносно-обавештајном систему Републике Србије, као спољна или „дипломатска” обавештајна служба (Драгишић, 2011). Постојање спољне, цивилне обавештајне службе, омогућило би државним органима да знатно квалитетније процењују све важније изазове, ризике и претње који се тичу безбедности, интереса и међународног положаја државе. То би, такође, нашу земљу представило као озбиљнијег партнера у односима са другим земљама, а сигурно би се позитивно одразило и на започети процес европских интеграција (Крга, 2017).

Како се у складу са новим трендом, од обавештајних служби захтева, не само да прате светске догађаје, већ и да буду један од креатора спољне политике (Laquer, 1985), некадашња Служба за истраживање и документацију би у томе могла да оствари значајан утицај. Због евидентних обавештајних капацитета и улоге СИД-а у прошлости, а услед немогућности ВОА, да се као ресорна обавештајна служба на ефикасан начин бави ширим проблемима, ван војних и одбрамбених, у стручној јавности присутни су предлози обнове СИД-а и „оживљавања” као ефективне националне обавештајне службе, али о томе ће бити више речи у истраживачком делу рада.

Дакле, у хипотетичкој ситуацији постојања спољне/националне обавештајне службе (напр. нека то буде обновљен СИД), Војнообавештајне агенције, као обавештајне службе која се искључиво бави војним ризицима и претњама и функционалног/унапређеног обавештајног одељења Безбедносно-информативне агенције, могли бисмо да говоримо о обавештајном (под)систему безбедносно-обавештајног система Републике Србије, чиме би целокупан систем националне безбедности био значајно унапређен и усклађен са стандардима или бар праксом највећег броја држава у овој области. На тај начин би и ВОА могла у потпуности да се посвети обавештајној делатности у

области одбране, што би последично допринело фокусиранијем, ефикаснијем и квалитетнијем раду. Из тог разлога се и бавимо питањем реформе ВОА и успостављања новог и другачијег безбедносно-обавештајног система.

2.2. Дисциплинарно одређење предмета истраживања

Предмет истраживања је мултидисциплинаран и у ширем смислу припада наукама безбедности и војним наукама. Мултидисциплинарност предмета истраживања произилази из суштине проблема и огледа се у чињеници да је реч о појавама које су предмет проучавања и других друштвених наука – правних, политичких, организационих, као и историје, геополитике и науке о међународним односима. У ужем смислу, предмет истраживања се темељи на савременим концепцијама обавештајне делатности и организације обавештајних служби.

2.3. Временско и просторно одређење предмета истраживања

Предмет истраживања се просторно фокусира на територију Републике Србије.

Временски посматрано, истраживање се односи на период након 2000. године, односно демократских промена у Републици Србији, које су подразумевале и измене у сектору безбедности.

2.4. Циљеви истраживања

Сходно дефинисаном предмету истраживања, главни циљ овог рада, јесте да се сагледавањем садашње позиције и улоге Војнообавештајне агенције, на основу анализе правног оквира који регулише њен рад, организационе структуре и позиције у оквиру безбедносно обавештајног система Републике Србије, кадровске структуре, материјално-финансијске обезбеђености и контроле над Агенцијом и на основу компаративне анализе организације обавештајних служби неких земаља у свету, *укаже на неопходност даље реформе Војнообавештајне агенције и то у правцу изградње обавештајног (под)система, у циљу унапређења националних обавештајних капацитета*, чиме би се указало и на потребу реформе целокупног безбедносно-обавештајног система, јер питање реформе ВОА, сасвим логично повлачи и питање реформе целокупног система.

Научни циљ овог рада је *научна дескрипција, са елементима научног објашњења*. Научни циљ се огледа у опису и анализи места и улоге Војнообавештајне агенције у безбедносно-обавештајном систему Републике Србије и на основу тога, објашњењу потребе за реформом ВОА.

Такође, истраживачки циљ рада је да *предочи могуће правце реформе Војнообавештајне агенције и последично, предложи потенцијалне моделе организације безбедносно-обавештајног система Републике Србије, уважавајући праксу развијених демократских држава у овој области, али и могућности, потребе, капацитете, традицију и специфично историјско искуство Републике Србије*.

Овако дефинисани циљеви рада, пружиће оријентире/смернице на основу којих се може допринети напорима на изградњи и унапређењу безбедносно-обавештајног система Србије, који ће бити усклађен са највишим демократским стандардима и прилагођен новим изазовима, ризицима и претњама безбедности, што би био највиши домет овог рада и у чему би се огледала његова практична вредност.

2.5. Хипотетички оквир - истраживачка питања

На основу горе наведене суштине проблема истраживања, као и сазнања о упоредној пракси развијених демократских држава, као најзначајнији намећу се следећи хипотетички ставови:

- Националне обавештајне способности Републике Србије нису на задовољавајућем нивоу.
- Војнообавештајна агенција је адекватно ситуирана у систему одбране.
- Кадровска структура Војнообавештајне агенције је адекватно уређена.
- Материјално-финансијски аспект Војнообавештајне агенције није на задовољавајућем нивоу.
- Демократска и цивилна контрола над Војнообавештајном агенцијом захтева већу улогу Парламента.
- Војнообавештајна агенција своју функцију обавља шире од декларисаних задатака и послова.

Из наведених ставова произилази и основно истраживачко питање које гласи:
Да ли је реформа Војнообавештајне агенције спроведена на задовољавајући начин?

2.6. Истраживачке методе и извори прикупљања података

Сходно природи описаног проблема, постављеним хипотетичким ставовима и истраживачком питању, у раду је примењен мултиметодски приступ уз комплементарну анализу доступних извора података. Имајући у виду сложеност проблема којим се бавимо и немогућност егзактног мерења оствареног нивоа реформе Војнообавештајне агенције у појединим фазама и сегментима, у циљу постизања што већег степена веродостојности, истраживање је обухватило како анализу различитих извора података, тако и примену различитих истраживачких метода. Стога су у раду коришћене следеће истраживачке методе:

- *Преглед научне и стручне литературе*, као метода којом се систематичним прегледом домаћих и иностраних научних и стручних радова, анализа, студија, уџбеника и монографија, дошло до релевантних сазнања о предмету истраживања. На тај начин се дошло и до резултата ранијих истраживања која су се бавила сличним проблемом, различитих приступа истом, као и до најчешће коришћене методологије у истраживањима оваквог типа. Ова метода је у суштини полазна метода којом је иницирано теоријско разматрање и стимулисана идеја о бављењу конкретним проблемом.
- *Историјско-компаративна анализа* је коришћена за сагледавање тока и динамике развоја реформе Војнообавештајне агенције, превасходно у периоду од 2000. године и поређење са садашњим стањем у циљу оцењивања успеха постигнутих реформи и процене потреба за даљим реформским решењима и њиховог могућег правца развоја. Такође, ова метода је коришћена и за сагледавање „модела” организације безбедносно-обавештајних система савремених демократских држава, у циљу извођења закључка о томе који би „модел” најприближније одговарао нашој држави, односно колико се садашња организација безбедносно-обавештајног система наше државе разликује од оптималних стандарда у овој области.
- *Анализом нормативно-правне регулативе* истраживана су законска и стратегијска решења која регулишу рад Војнообавештајне агенције и других служби безбедности. То подразумева анализу Устава РС, Закона о ВБА и ВОА, Закона о БИА, Закона о основама уређења служби безбедности, Закона о Војсци, Закона о одбрани, Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и других правних аката и сродних закона који се посредно односе на службе безбедности. На тај начин се настојала утврдити

усаглашеност практичног деловања БОА са нормативно-правном регулативом и проценти адекватност и ваљаност постојећих законских решења поређењем са законодавством других држава у овој области, дакле комбиновањем са претходно наведеном методом.

- *Експертски интервју* је коришћен за обављање разговора са пензионисаним припадницима Војнообавештајне агенције и стручњацима у области безбедности, као извор важних сазнања за проверу постављених хипотетичких ставова. Налази до којих се дошло проучавањем постојеће теоријске грађе, тј. секундарних извора, су на тај начин поткрепљени сазнањима испитаника утемељеним у пракси рада и научном проучавању ове материје.

Због комплексности проучаваног проблема, у раду су комплементарно коришћени и анализирани подаци из различитих извора, како постојећих, тако и извора података који су генерисани за потребе истраживања.

Главни постојећи извори података, из којих се креирала основна искуствена евиденција јесу:

- научни и стручни радови који се, посредно или непосредно баве питањима реформе обавештајно-безбедносног система Републике Србије, његовог функционисања, организационог устројства, појединачним службама безбедности, контролом њиховог рада и сл.
- докторски, мастер и специјалистички радови у овој области;
- правна регулатива (национална, регионална и међународна);
- институционални извори (статистички извештаји, информатори о раду државних институција, евиденције невладиних организација, извештаји других релевантних институција);
- релевантни уџбеници, монографије, анализе, студије и публикације;
- међународни документи - извештаји, препоруке, протоколи и други акти, који се директно или индиректно односе на истраживани проблем;

Извори података који су непосредно стварани за потребе истраживања, јесу они подаци до којих се дошло у току самог истраживања, а то су превасходно ставови и мишљења испитаника.

3. АНАЛИЗА ПОЗИЦИОНИРАНОСТИ ВОЈНООБАВЕШТАЈНЕ АГЕНЦИЈЕ У БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

3.1. Правни оквир деловања

У контексту реформе служби безбедности, закони и законске реформе су веома важни, јер да би се службе сматрале легитимним, неопходно је да буду законски утемељене и да своја редовна, али и ванредна овлашћења добијају од правног режима. Осим тога, закони се јављају као неизоставни оквир који подстиче културу отворености и поштовања људских права (Born and Leigh, 2005).

Због тога је важно нагласити, да су у Србији, тек средином 2002. године први пут у Закону именоване службе безбедности и дефинисане њихове функције. Оне су све до тада, у правном погледу, биле праве илегалне творевине и тек тада улазе у законодавство, постају службе које се оснивају законом, које су препознате као правни субјекти са овлашћењима и одговорностима и које постају правна категорија (Милосављевић, 2007). Управо због таквог развоја ствари у прошлости, важно је сагледати садашње стање правног оквира, када је у питању Војнообавештајна агенција, како би се и оценила ваљаност постојећих законских решења, али и утврдило колико је норматива усклађена са фактичким стањем.

Почев од Закона о основама уређења служби безбедности, који регулише рад ВОА и ВБА, уочава се прва термилолошка нејасноћа, јер није јасно зашто у наслову Закон говори само о службама безбедности док се обавештајне службе изостављају (Драгишић, 2011). Што се тиче назива, чини се и да је неадекватно свођење службе само на агенцију, што посебно важи за две војне службе. Ван самих агенција се налазе нормативно дефинисани ресурси који такође представљају безбедносну или обавештајну делатност и то у веома значајном обиму (војна полиција, електронско и трупно извиђање и др.) (Крга, 2017). На основу члана 4 Закона, у којем се дефинише да безбедносно-обавештајни систем РС чине БИА као посебна организација и ВБА и ВОА, као органи управе у саставу Министарства одбране, стиче се утисак да БИА има посебан статус. Таквом утиску доприноси и чињеница да је БИА једина цивилна безбедносно-обавештајна служба и да из тога произилази да је она ослонац целокупног безбедносно-обавештајног система РС (Драгишић, 2011). Како истичу експерти у овој области, тај непрецизно дефинисан однос може бити узрок извесних неспоразума у њиховом практичном функционисању, какви случајеви су се повремено појављивали (Крга, 2017).

Такође је интересантно да се у истом Закону наводе правни акти¹⁰ који тада још нису били усвојени – Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране - као правни оквир деловања служби. У члану 3 Закона о основама уређења служби безбедности, утврђено је да надзор над радом служби врше Народна скупштина, председник Републике, Влада, Савет за националну безбедност, други државни органи и јавност. Међу носиоцима надзора нема судова, мада би они требало ту свакако да се нађу, јер и према постојећим законима о службама и Законик у кривичном поступку, судови имају такву улогу, коју обављају вршећи претходне и накнадне контроле (Милосављевић, 2007).

Закон о основама уређења служби безбедности, иначе наводи само три обавештајно-безбедносне службе, које назива службама безбедности, док се статус служби у оквиру Министарства спољних послова - Служба за истраживање и документацију (СИД) и Служба безбедности (СБ) у овом делу Закона не спомиње (Драгишић, 2011). Такође, оне се не помињу ни у Закону о спољним пословима, из чега следи да је њихово даље постојање без законског основа, тј. да су оне укинуте (формално), јер СИД практично и даље постоји. Остаје нејасно због чега у Закону о основама уређења служби безбедности није изричито утврђено када оне престају са радом и прописано шта ће бити са запосленима, опремом, документима и архивама које су биле у поседу тих служби, што се уобичајено чини у случају укидања државних институција (Петровић, 2009).

Када је реч о Закону о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, он по свему представља модеран и савремен закон, који се ослања на позитивно-правна искуства и решења законодавстава неких европских земаља, али и праксе, искустава и традиције актуелних домаћих војних служби безбедности. И скупштинска и јавна расправа, протекле су у помирљивом тону, замерке су више биле формалног карактера (Лазић, 2013). Међутим, у Закону је остало неколико недоречених и проблематичних решења. Пре свега, Парламент је у другом плану у процесу постављања директора агенција и Генералног инспектора. У складу са Законом, радом ВОА (ВБА) руководи директор (Чл. 37), који има и заменика, што је решење које одудара од системског решења о органима управе у саставу министарстава, по којем ти органи немају статус правног лица, нити заменике директора. У случају ВБА и ВОА реч је очигледно о решењу *lex specialis*, које је ипак правно могуће (Милосављевић, 2016).

¹⁰ Службе безбедности делују на основу и у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и утврђене безбедносно-обавештајне политике Републике Србије (Члан 1 Закона о основама уређења служби безбедности, „Службени гласник РС”, бр. 116/2007 и 72/2012).

Такође, није добро то што поједине одредбе које су постојале у Закону о службама безбедности СРЈ (напр. одредбе о финансијској транспарентности служби, као одредбе и о праву грађана да знају да ли су били предмет интересовања служби), нису пренете у нов Закон, иако су добро функционисали у пракси и стручна јавност их је позитивно оценила (Петровић, 2009). Пажљивом анализом поменутог закона, посебно у оном делу који се односи на делокруг и надлежности ВБА и ВОА, да се приметити и значајно повећање надлежности које превазилази оквири војних служби и које директно задира у делокруг БИА и МУП (Лазих, 2013). Законописац је и сам то приметио, па је у појединим одредбама предвидео да су ВБА и ВОА у обавези, ако, у својим поступањима, дођу до података и сазнања која су из делокруга БИА и МУП, да им такве податке уступе на коришћење (Чл. 31 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013). Због тога неки аутори сматрају да би било најцелисходније донети јединствен закон који би регулисао рад свих служби безбедности у Србији, чиме би се избегле досадашње недоследности у нормирању одређених надлежности у поступањима, нарочито када је у питању примена посебних поступака и мера (Лазих, 2013).

При том, важно је разјаснити да постојећи Закон о основама уређења служби безбедности није тај јединствен закон, јер се њиме само уређују основе рада служби безбедности, а закон о којем се говори би требало да дефинише целокупну материју која се односи на рад служби безбедности. Штавише, неки аутори сматрају да је предмет Закона о основама уређења служби безбедности, крајње осиромашен, јер у њему недостаје уређење читавог низа питања која су по природи ствари заједничка за све три службе безбедности и која би неспорно требало да буду саставни део основа уређења њиховог положаја, организације, овлашћења, начина деловања и контроле над њиховим радом. То осиромашење предмета уређења у овом Закону је, на другој страни, омогућило да у законима о службама безбедности (Закон о БИА и Закон о ВБА и ВОА) нека од темељних питања буду различито (несистематски) регулисана (Милосављевић, 2016).

У вези са применом посебних мера и поступака за тајно прикупљање података, веома је важно да се законом јасно одреде надлежности и границе одговорности војних служби безбедности, јер ће у противном постојати опасност да се посебна овлашћења која службе поседују, користе и у неким рутинским ситуацијама, у којима не постоји конкретна опасност по националну безбедност (Born and Leigh, 2005). Штавише, проширивање

овлашћења војних служби безбедности позивањем на разлоге националне безбедности и коришћење аргумената о њеној угрожености или пак, нејасном законском одредбом, по којој, ВОА, али и ВБА „обављају и друге послове и задатаке из своје надлежности” или „остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије” (Чл. 6, Чл. 25 и Чл. 5 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013), при чему не знамо шта се под тим тачно подразумева, отвара простор (ствара легитимитет) за суспендовање владавине права, непоштовање међународног права, војно или обавештајно мешање у послове других држава (Конатар, 2015).

Исто је и са Законом о основама уређења служби безбедности, где се у члану 4 каже да службе безбедности „обављају послове и задатке у границама своје надлежности, у складу са законом”, чиме се практично не каже ништа о њиховој улози, већ се понавља оно што се подразумева из начела законитости (Милосављевић, 2007). Због тога је боље исцрпним законским одредбама јасно дефинисати разне аспекте националне безбедности, него оставити надлежности и овлашћења служби безбедности отвореним за различита тумачења, коришћењем израза „заштита националне безбедности” (Born and Leigh, 2005). Нејасно је и зашто Законом није детаљније регулисана примена посебних поступака и мера у случају ВОА, док је у случају ВБА то учињено и то кроз 12 чланова Закона. Да ли се тиме хтело сугерисати да исти поступак и услови важе и за ВОА, остаје отворено питање.

Због тога постоји и потреба да се јединственим законским решењем, на целовит и јасан начин регулише правни режим у коме се примењују посебни поступци и мере за тајно прикупљање података. Такође, када је у питању примена посебних поступака и мера на основу Законика о кривичном поступку потребно је, садржајније и још прецизније одредити, која кривична дела су у овом правном режиму у надлежности служби безбедности, у којим околностима су могућа одступања, када је у питању неповредивост на приватност стана и комуникације као Уставом загарантованих права грађана. (Лазих, 2013).

Ипак, важно је напоменути и извесне позитивне одлуке Владе када је у питању законска регулисаност рада ВОА, захваљујући којима су садашња законска решења, ипак боља у односу на претходно замишљена. Наиме, Влада је неке веома спорне одредбе које су се налазиле у Нацрту Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, избацила из Закона, а лоше дефинисане исправила (Петровић, 2009). Најспорније су свакако одредбе Нацрта Закона

које су ВОА дале право да тајно прикупља податке у Србији (члан 26), упркос томе што је она обавештајна агенција и што треба да ради у иностранству. Избачена је и одредба која је омогућавала ВОА да прибавља податке од телекомуникационих оператера о саобраћају, локацији корисника и другим подацима значајним за извршење задатака из своје из своје надлежности (члан 28). Такође, преформулисана је одредба Нацрта Закона која је ВОА давала право да врши проверу правних и физичких лица у обављању послова из надлежности ВБА, па тако у Закону те провере обављају надлежне безбедносне службе. Тиме је отклоњено деформисање војне обавештајне агенције у контаробавештајну и безбедносну службу, те замућивање разлике између ВОА и ВБА. Разлог за то се може наћи у великом притиску дела стручне јавности, али и представника Безбедносно-информативне агенције, које су они изнели током јавне расправе о ВБА и ВОА (Петровић, 2009).

Бројне критике Стратегије националне безбедности, у смислу њене ретроградности и неуклађености са савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, али и са Уставом, условили су усвајање Нацрта нове Стратегије 2018. године. Нов предлог, унео и је нове недоумице: национални интереси у Нацрту Стратегије националне безбедности нејасно су дефинисани, што уноси додатну конфузију у погледу законског регулисања рада служби безбедности. С обзиром да поједини национални интереси делују као међусобно искључиви, изражене су сумње у логичку кохерентност Нацрта Стратегије, што ће последично отежати њено спровођење. Оцењено је и да Стратегији националне безбедности, као и Стратегији одбране недостају визија и правац акције, те да углавном пописују постојећу праксу (Београдски центар за безбедносну политику, 2018). Проблематично је и то што, према Уставу, Народна скупштина усваја Стратегију одбране, али не и Стратегију националне безбедности. Да бисмо знали како да уређујемо свој безбедносно-обавештајни систем, како да га унапређујемо и дограђујемо, сходно безбедносним потребама државе, неопходно је недвосмислено утврдити које су то стварне безбедносне претње по нашу државу и друштво, јасно дефинисати шта је то што једна држава штити, који су то интереси, али и која су то стратешка опредељења државе, „где се крећемо”, који су правци наше спољне политике.

Због тога је, осим прецизнијег дефинисања основних националних интереса, препоручљива конкретизација стратешких интереса, што би требало да буду: „чланство у ЕУ (уз Заједничку безбедносну и одбрамбену политику - ЗБОП); очување мира и стабилности у региону; очување улоге УН на глобалном нивоу; јачање улоге ОЕБС у смислу спречавања конфликта; војна

неутралност, јачање сарадње са партнерским земљама на питањима међународне безбедности и стабилности, економска, енергетска, еколошка безбедност Србије, умањивање ефеката избегличке кризе” (Национални конвент о Европској унији, 2017, стр. 11). Потребно је усвојити и кохерентну Стратегију спољне политике Републике Србије, у којој би ЕУ интеграције, сарадња са НАТО, као и регионална сарадња биле приоритет. Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране би требало да буду у складу са овом Стратегијом (ЦЕАС, 2012).

Значај ових документа произилази из чињенице, да би важна фаза у процесу реформе Војнообавештајне агенције, као дела безбедносно-обавештајног система, била анализа концептуалне основе целокупног система безбедности и одбране,¹¹ коју управо чине наведене Стратегије, а на основу којих се доносе закони у овој области, што имплицира неопходност међусобне усклађености свих докумената, почев од Устава, као највишег. Било би пожељно да постоји јединствен стратегијско-доктринарни документ и када су у питању службе безбедности, што није случај, усвојени су једно закони (Крга, 2017). Штавише, још је 2007. године је пропуштена прилика да се целокупни безбедносно-обавештајни систем уреди једним законом, који би обухватио како послове, надлежности и овлашћења цивилних и војних служби, тако и координацију и контролу служби безбедности (Петровић, 2007).

Наведена законска решења, без одговарајућих измена других системских закона који регулишу питања министарства одбране и војске у целини (Закон о одбрани, Закон о војсци, иначе усвојени крајем 2007. пре усвајања Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране), могу као последицу производити нејасноће у области практичног деловања (Крга, 2017). Дакле, за доследнију и потпунију реформу, потребно је исправити и одређене недоречености када су законске норме у питању и донети јасне и предвидиве законе (Лазих, 2013). Све ово указује да би било неопходно, у циљу што боље законске регулисаности рада Војнообавештајне агенције, да се сви закони који непосредно и посредно регулишу рад ВОА, као документи који произилазе из Стратегије националне безбедности, ускладе са истом, али и међусобно.

¹¹У употреби су различити појмови, као што су: *систем безбедности*, *систем одбране*, *систем безбедности и одбране*. *Систем безбедности* је најопштији појам који обухвата и (под)систем одбране. Појам *систем одбране* се користи када се посебно разматрају разни елементи значајни за одбрану. *Систем безбедности и одбране* се користи када се жели посебно нагласити значај (под)система одбране (Крга, 2017, стр. 5). Будући да се у овом контексту говори о Војнообавештајној агенцији, као органу управе у саставу Министарства одбране, али и елементу безбедносно-обавештајног система, употребљен је термин *систем безбедности и одбране*.

Стога би, када говоримо о овом сегменту рада Војнообавештајне агенције, реформа требало да почне од креирања политике националне безбедности, што подразумева дефинисање концепта и модела безбедности, темељног и комплетног уобличавања свих стратегијско-доктринарних докумената, у складу са предоченим критикама и препорукама стручне јавности и организација цивилног друштва, а затим би уследило усклађивање стратегијско-доктринарног и нормативног оквира (Ковач, 2007).

3.2. Организациона структура

Други важан аспект који се тиче реформе Војнообавештајне агенције, односи се на организационо устројство саме агенције, али и организацију безбедносно-обавештајног система у којем она заузима одређено место, а које треба анализирати и преиспитати.

Организација безбедносно-обавештајног система одређене државе, сходно територијалним овлашћењима и различитим нивоима деловања, може варирати, па тако систем може бити устројен да разликујемо: унутрашњу (домаћу) службу, спољну службу (усмерену ка иностранству), службу ограничену на прикупљање и анализу података, као и службу овлашћену за деловање на основу домаћих и страних контраобавештајних претњи. То за резултат има неколико начина организације службе у различитим државама:

- Једна служба за безбедносну и обавештајну делатност (и унутрашњу и спољну), напр. у Босни и Херцеговини, Холандији, Шпанији и Турској;
- Посебне службе за домаћу и спољну обавештајну и безбедносну делатност, са одвојеним или преклапајућим територијалним овлашћењима, напр. у Уједињеном Краљевству, Пољској, Мађарској и Немачкој;
- Постоји домаћа безбедносна служба, али није потврђена или не постоји спољна обавештајна служба (Born and Leigh, 2005, p. 33).

Са тим у вези, треба споменути и посебно уређење обавештајних служби у федералним државама, попут Немачке или САД. Због федералне државне организације, свака од 16 немачких држава има сопствену обавештајну службу, а оне сарађују међусобно и са федералном обавештајном службом. Међутим, показало се да што је више обавештајних служби, то је већа опасност од непотпуног надзора (Лазовић, 2010). Изузетно сложен амерички обавештајно-безбедносни систем, који се назива и Обавештајна заједница САД (U.S. Intelligence Community), иако изложен перманентној организацији,

карактерише константност постојања и функционисања следећих кључних компоненти: Централна обавештајна агенција (ЦИА), Обавештајна агенција одбране (ДИА), Агенција за националну безбедност (НСА) и Федерални истражни биро (ФБИ). Овим и бројним другим обавештајним и безбедносним агенцијама руководе председник САД, два савета и неколико саветодавних, координационих и надзорних тела законодавне и извршне власти (Мијалковски, 2009).

Изучавајући искуства страних обавештајно-безбедносних система, посебно оних држава које су прошле период транзиције и ушле у одређени ниво интеграције, може се рећи да сваки од тих система има своју специфичност. У том смислу препознатљива су два основна модела:

- Модел обједињеног обавештајно-безбедносног система,
- Модел одвојених обавештајних и безбедносних система (Драгаш, 2009).

Међутим, тешко је наћи одређени модел који би се могао идентично пресликати на услове и потребе наше земље. Сазнања о моделима организације, практичним искуствима, начину деловања, итд., безбедносно-обавештајних система других држава су свакако корисна за поређење и критичко сагледавање нашег стања, као неки вид водича, јер тешко је рећи стандарда или норме, али се исти не могу прекопирати на наш систем, нити би то било пожељно решење. Са тим у вези је наш проблем додатно комплексан, јер се мора изнаћи модел који ће бити прилагођен потребама, могућностима, бројним факторима, околностима и специфичностима државе и на тај начин у потпуности оригиналан.

Историјски гледано, безбедносно-обавештајни систем Републике Србије, увек је представљао јединствен систем, који је у себи инкорпорирао две основне димензије, офанзивну и дефанзивну (Драгаш, 2009). Најважније организационе промене у безбедносно-обавештајном систему Републике Србије десиле су се раздвајањем контраобавештајне и војнополицијске компоненте и формирањем, на основу одлука Врховног савета одбране и Савета министара, две целине: једна потчињена министру одбране (ВОА и ВБА), а друга начелнику Генералштаба (војна полиција). На овај начин је постигнуто да служба која користи тајне методе за прикупљање података нема војну полицију као извршни орган, што је један од демократских стандарда (Хорват, 2007).

Постојећа структура и положај обавештајних и безбедносних служби у државној управи настала је као последица трансформације целокупног

друштва из комунистичког и социјалистичког устројства у демократско и тај процес још увек није потпуно завршен. Ради се о променама које, поред нове организације, и положаја служби безбедности, заједно са свим њиховим феноменима, ипак морају да имају упоришта у схватању и стварном разумевању њихове улоге у друштву, односно да је област безбедности и стварно и правно уређена, али и да је свест нација о томе развијена и утемељена (Михајловић, 2017). У Србији овај процес, очигледно није доведен до краја. Разлози за успореност и неефикасност у трансформацији безбедносно-обавештајног система могу се наћи у неодлучности политичких чинилаца да процес доведу до краја, али и недостатаку политичке воље, стручности кадрова, и сталног мењања курса реформи (Едмундс, 2008).

Једно од значајних питања које је у стручној јавности присутно дужи низ година, јесте питање обједињавања обавештајне и контраобавештајне функције у једној агенцији (цивилној и војној). Такав модел примењивале су многе владе постсоцијалистичких држава као универзални рецепт приликом реорганизације служби безбедности. Тако су, на пример формиране словенака СОВА (Словенска обавештевално-варностна агенција), хрватска СОА (Сигурносно-обавештајна агенција) и ВСОА (Војна сигурносно-обавештајна агенција), босанскохерцеговачка ОСА/ОБА (Обавештајно сигурносна/безбедносна агенција), итд. (Петровић, 2009). Ту се такође могу навести и турска Национална обавештајна организација (МИТ), шпански Национални обавештајни центар (Centro Nacional de Inteligencia - CNI) и холандска Генерална обавештајна и безбедносна служба (Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst - AIDV) (Лечић, 2014). Ипак, идеја обједињавања функција ВБА и ВОА и формирања јединствене агенције, није заживела у пракси, иако је у Стратегијском прегледу система одбране Републике Србије из 2007. године било предвиђено да ће се та идеја реализовати у периоду од 2008. до 2010. године (Лазич, 2013).

Поборници овог модела сматрају да, за мање државе, које имају изражено дефанзивно обележје Стратегије националне безбедности, постојање једне агенције која у исто време обавља обавештајне и контраобавештајне послове представља начин да се обезбеди рационално трошење материјалних средстава и избегне дуплирање активности, тј. да се превазиђу проблеми у координацији рада две службе на терену,¹² који произилазе из транснационалне природе савремених безбедносних изазова, ризика и

¹² На пример, у случају када осмуњичено лице напусти земљу, оно није више у надлежности контраобавештајне службе, већ прелази у надлежност обавештајне агенције, па се у том случају могу јавити проблеми у координацији рада служби (Петровић, 2009, стр. 13).

претњи, а да се при том не угрози процес долажења до података који су важни за постизање виталних државних циљева (Лечић, 2014). Међутим, недостаци овог модела јесу у томе, што обавештајни и контраобавештајни послови, иако сродни, захтевају од запослених различите вештине и знања, па је самим тим и профил припадника ове две агенције различит. Због тога постоје и бројни противници овог решења (посебно они који раде или су радили у обавештајним и безбедносним службама), који сматрају да није добро сјединити ВБА и ВОА (Петровић, 2009).

Овакве идеје су, сасвим очигледно инициране питањем да ли је постојање три службе безбедности, оно што је реална мера и потреба Републике Србије. Досадашња искуства показују да пре свега, морају бити онемогућена међусобна конкуренција служби, преплитање надлежности, међусобно ускраћивање података и сударање на терену на истим задацима. Чињеница је да је у прошлости било доста расипања снага и средстава и стога, лоших резултата који су утицали на остваривање виталних циљева безбедности Републике Србије (Милосављевић, 2007). У сваком случају, идеално решење не постоји, већ успех једног од модела зависи од конкретних услова и наслеђа који постоје у земљи у којој се модел примењује. Стога ће пракса рада војних служби безбедности показати да ли су законописци погрешили када ВБА и ВОА нису објединили у једну агенцију (Петровић, 2009).

За разлику од оваквих схватања по којима треба редуковати безбедносно-обавештајни систем, тј, смањити број служби безбедности, постоје и она по којима Србија тренутно има „само” три службе безбедности и да је таква структура неадекватна, барем из два разлога: прво, чињеница да постоје две војне и једна цивилна служба, као и две безбедносне и једна обавештајна, логично имплицира да је наша земља у значајној мери милитаризована, са једне стране, што није тачно, а са друге да има више унутрашњих него спољних облика угрожавања, што такође не би могло да се потврди; друго, значајан део изазова, ризика и претњи по безбедност и интересе наше земље (пре свега, то су глобални и регионални политички процеси, као и нови изазови попут светске финансијске кризе и неконтролисаних миграција), остају ван сфере интересовања наших служби, будући да су оне професионално уже усмерене и ниједна нема у приоритету ова питања. То не значи да се постојеће службе не могу бавити и тим проблемима, већ је питање да ли за то, поред својих бројних примарних обавеза, имају капацитета и довољно стручних кадрова (Крга, 2017).

Овом проблематиком се баве тзв. спољне цивилне обавештајне службе, које представљају окосницу националних обавештајних система већине развијених држава у свету (Драгишић, 2011). Такве су познате службе, као америчка ЦИА, као једна од најбољих и најнезависнијих агенција на свету, руска Спољна обавештајна служба, немачки БНД, који се иначе сматра једном од најбоље организованих обавештајних служби у свету, израелски МОСАД, итд. (Бјелајац, 2004). Такву службу је представљала и некадашња Служба за истраживање и документацију (СИД) и тиме се поново враћамо на питање разлога њеног укидања и садашњег статуса, будући да се југословенска дипломатија деценијама ослањала на рад СИД-а, као озбиљан извор обавештајних информација, анализа и процена (Драгишић, 2011).

Широко распрострањена пракса надзора електронских комуникација грађана од стране службе безбедности, као изузетно осетљиво питање, подстакала је бројне ауторе и организације на разматрање начина за успостављање равнотеже између заштите Уставом загарантованих људских права и Уставом загарантоване безбедности грађана. Из тога је произашао предлог успостављања засебног Телекомуникационог оперативно-техничког центра који би се бавио техничком применом посебних поступака и мера. Тиме би се на свеобухватан начин створила и могућност да службе безбедности, које су аутономне, у односу једна на друге, као и МУП, формирају заједничко оперативно-контролно тело, које би на основу донетих законских прописа имало спроводбени карактер – примену одобрених мера (Лазих, 2013). То би значило уједињење паралелних техничких могућности свих служби – БИА, ВБА и ВОА и полиције у једну националну агенцију, која би као провајдер пружала техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима. Тиме би се у значајној мери умањила могућност злоупотреба у пресретању и праћењу телекомуникација и других комуникација грађана (ЦЕАС, 2014). Наведено тело или засебна агенција била би аутономна и за свој рад одговорна Народној скупштини, Влади Републике Србије и Савету за националну безбедност. Контролу законитости техничке примене мера спроводио би надлежни скупштински одбор, заједничка комисија служби безбедности и Влада. Сличне примере имамо у државама из најближег окружења (Мађарска и Хрватска) (Лазих, 2013). Пре него што се крене ка развоју такве националне агенције, потребно је уредити проблем пресретања комуникација и других сигнала БИА, ВОА и ВБА и саме полиције (ЦЕАС, 2014). Овакаво решење би значило унапређење рада служби, али и извесне организационе промене и због тога је било значајно размотрити га овде.

Врло осетљиво питање које се разматра у оквиру реформе безбедносно-обавештајног система, јесте: да ли је постојеће службе безбедности уопште могуће реформисати или уместо њих треба стварати потпуно нове службе? Међутим, овде опет треба узети у обзир чињеницу да ситуација код нас није иста као у неким земљама које су биле принуђене да то ураде¹³ и да би један такав рез могао представљати превелики изазов и проузроковати поремећај у остваривању безбедносних интереса Републике Србије (Милосављевић, 2007).

Један од битних аспеката реформе целокупног система безбедности у Србији, у циљу превазилажења постојећих недостатака и прилагођавања садашњим и будућим променама окружења, јесу промене у организацији безбедносно-обавештајног (под)система у систему одбране. Доктринарни и нормативни оквир тих промена дефинисан је још у Стратегијском прегледу одбране¹⁴ Републике Србије. Такве промене треба да обезбеде оптимално димензионисање свих његових елемената, што би омогућило рационализацију функционисања безбедносно-обавештајног система у складу са потребама система одбране, као и потребама сарадње са државама савезницима и партнерима у заједничком супротстављању различитим облицима угрожавања безбедности (Жикић, 2008).

Да бисмо говорили о адекватности организационе структуре Војнообавештајне агенције, било је неопходно кренути од шире слике и најпре анализирати организацију безбедносно-обавештајног система чији је део, као и њену позицију, а затим се усмерити на саму агенцију. Једно од питања које се поставља у вези са садашњом позицијом ВОА, односи се на то, да ли је добро решење што је агенција ситуирана у Министарству одбране. Сасвим логичан одговор би био да јесте, уколико би се искључиво бавила војним ризицима и претњама по одбрамбене интересе. То потврђује и пракса других држава у свету (напр. Белика Британија, Аустрија, Словачка, Мађарска, итд.), где су

¹³ Поједине бивше социјалистичке земље (напр. Чешка, која је распустила своје службе и поново их створила од нуле), морале су да се одлуче на такав корак да би коначно преседеле везе служби у својим земљама са ранијим централама које су се налазиле у другим земљама (Милосављевић, 2009, стр. 87).

¹⁴ Нацрт Стратегијског прегледа одбране, усвојен је на Колегијуму министра одбране Републике Србије, 7. јуна, 2006. године. Опредељења наведена у Стратегијском прегледу одбране оцењена су тада, као суштински значајна за развој обавештајног подсистема у систему одбране и изградњу нове организације Војнообавештајне агенције. Али, истакнуто је да би требало задржати резерве у погледу нормативних ограничења бројне величине организационих јединица МО и ГШ, која би се линерано примењивала, а нису заснована на детаљној анализи. Изједначавање бројне величине различитих организационих целина у МО, могло би негативно да се одрази на организациону структуру ВОА, узрокује одступања од општеприхваћених начела организовања савремених обавештајних служби и умањи ефективност и ефикасност рада службе (Жикић, 2008, стр. 126).

војнообавештајне службе ситуиране у министарству одбране и углавном непосредно потчињене министру одбране (Аночић, 2004). Међутим, претходно наведено проширење задатака на шири спектар надлежности, јесте оно што наводи на ово питање. Стога можемо рећи да је адекватно ситуирана у систему одбране, али не и у безбедносно-обавештајном систему, јер практично преузима улогу националне (спољне) обавештајне службе, која би по логици ствари требало да буде ситуирана у Министарству спољних послова. Отуда и потреба за преиспитивањем њене улоге и позиције, чиме и прича о обнови СИД-а или оснивању нове службе такве врсте постаје јаснија.

Према актуелној формацији (Слика 1), Војнообавештајна агенција се састоји од управног и извршног дела, а њена организација почива на савременим принципима и светским стандардима.



Слика 1. Организациона шема ВОА, извор: Званична интернет страница ВОА: <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/organizacija/#.XVUzoOMzbIU>

Централу ове службе чини руководећи део¹⁵, а по хоризонталном (проблемско-линијском) принципу, следеће организацијске целине:

- Операције (обавештајни рад) - надлежна за операције, планира, организује, координира и руководи радом обавештајно-оперативних органа на прикупљању података;
- Аналитика - надлежна за обраду прикупљених информација, укључујући израду информативно-аналитичких материјала;
- Подршка - реализује кадровску, финансијску, техничку и логистичку подршку неопходну за ефикасно извршавање свих функција и задатака ВОА;
- Сарадња - надлежна за планирање, организовање и реализацију сарадње са страним обавештајно-безбедносним службама, међународним организацијама, сродним службама и државним институцијама Републике Србије;
- Планирање - надлежна за планирање, израђује годишње, месечне и периодичне планове рада и ванредне и редовне извештаје, као и друге документе из области планирања;
- Безбедност - надлежна за безбедносну заштиту лица, објеката, докумената и активности ВОА;
- Унутрашња контрола - обавља послове који се односе на контролу законитости рада и примене овлашћења припадника ВОА, надзор над сврсисходношћу рада, контролу реализације планираних активности, испитивање настанка, узрока и последица ванредних догађаја и сарадњу са државним органима у вези са питањима из делокруга рада;
- Центри ВОА - реализују задатке из домена обавештајно-оперативног рада обезбеђењем непрекидног, правовременог и безбедног прикупљања података и праћењем војно-безбедносне ситуације у непосредном и ширем окружењу;
- Исламства одбране - реализују дипломатску функцију у области одбране и надлежна су за представљање и заштиту интереса Министарства одбране Републике Србије и Војске Србије у иностранству (Војнообавештајна агенција, 2019).

Организационој структури припадају и Ситуациони центар, Центар за техничку подршку, као и Центар за усавршавање кадрова. Детаљнија организација, као и надлежност, делокруг, овлашћења и друге значајне

¹⁵ Руководећи део свих обавештајних установа су поред директора и његовог заменика, помоћници и руководиоци организационих целина (одељења) у центрели, и саветници директора (Михајловић, 2017, стр. 164).

области, које нису дефинисане законом, а односе се на рад ВОА, уређене су Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и другим подзаконским актима (Војнообавештајна агенција, 2019). Организација Војнообавештајне агенције израђена је на бази искустава у структурном уређењу војнообавештајних служби у свету и потребе за функционалним повезивањем организационих целина по сродности послова, са циљем повећања ефикасности рада, рационалности реализације задатака и смањења броја директних веза (Михајловић, 2017).

Радам ВОА руководи директор, који за свој рад одговара министру одбране. Директор ВОА има заменика, који за свој рад одговара директору. Директора ВОА и његовог заменика поставља и разрешава председник Републике указом на предлог министра одбране, ако се ради о професионалном војном лицу, односно Влада, на предлог министра одбране, у складу са законом којим се уређује положај државних службеника. Директор ВОА и његов заменик не могу бити чланови политичке странке, нити обављати другу јавну функцију. За директора ВОА и његовог заменика може бити постављено лице које је завршило генералштабно усавршавање и које има најмање девет година радног искуства на обавештајно-безбедносним пословима у систему одбране (Чл. 37 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013).

Стална потенцијална опасност, усмерена са више страна, од већег броја евентуалних непријатеља, постављала је пред некадашњу обавештајну службу ГШ ЈНА тешке и одговорне задатке. Да би те задатке успешно извршила, служба је морала да да мења тежиште у раду, што се временски подударало са усвојеним периодима у њеном развоју. Из тих и других разлога, служба је често била реорганизована. Те су реорганизације, у неким случајевима, биле условљене променама у обиму и карактеру задатака а у другим - реорганизацијом оружаних снага и потребом прилагођавања новонасталој ситуацији у конкретним приликама (Војнообавештајна агенција, 2019).

Дакле, у циљу успешног извршења својих задатака, реформа Војнообавештајне агенције мора ићи у корак са сталним политичким и безбедносним променама, што из приложеног показује њен историјски развој, а такве промене су нарочито неопходне у светлу нових врста изазова и претњи националној, регионалној и међународној безбедности.

Свеобухватни развој обавештајне активности и њено константно усложњавање, условили су и сложенију организацију обавештајних служби. Због тога, у циљу

рационализације активности и што ефикаснијег обављања додељених задатака, савремене обавештајне службе почивају на одређеним принципима организовања. Међу најзначајније спадају:

- *принцип законитости рада*, којим се обезбеђује да обавештајно-безбедносни систем и његове поједине организације буду заиста у функцији реализације виталних интереса државе и успостављеног система националне безбедности;
- *принцип разграничења надлежности*, чијим се поштовањем обезбеђује рационално коришћење свих кадровских, материјалних и тејничких потенцијала, тј. ефикасно коришћење снага и средстава обавештајне службе;
- *принцип координације*, којим се с обзиром на постојање више обавештајних организација унутар датог обавештајно-безбедносног система, постиже целисходно, систематско, еластично и стабилно повезивање свих делова система у складну целину;
- *принцип интеграције резултата* подразумева да свака безбедносна и обавештајна служба треба да има у својој хоризонталној и организациој стурктури посебну организациону целину, која предствања место где се концентришу сви обавештајни подаци, који се даље анализирају за потребе носилаца политичке власти и дистрибуирају према њима по устаљеном редоследу и потребама;
- *принцип одговарајућег распореда снага* подразумева правилно усмеравање обавештајних потенцијала у односу на специфичност појединих задатака, које обавештајним службама дају крајњи корисници обавештајних информација;
- *принцип јединствене технологије рада* подразумева поштовање свих фаза обавештајног циклуса у реализацији обавештајних задатака (Милошевић, 2001, стр. 28-30).

Осим тога, значајни су и следећи принципи: свеобухватност у раду, непрекидност и интензитет деловања, концентрација обавештајног и контраобавештајног рада, итд. (Жикић, 2008, стр. 28).

Као додатне препоруке за доделу задатака обавештајним службама и њихову организацију могу се навести следеће:

- обавештајна служба мора да има јасно дефинисане задатаке и одговарајуће место у државној администрацији наспрам структура које креирају безбедносну политику;
- обавештајна служба мора бити политички неутрална;
- кадровски састав службе треба да буде усклађен са додељеним задацима, а сваки припадник службе мора имати високе етичке стандарде;
- сарадња са одабраним партнерима треба да представља важан елемент укупног рада службе;
- обавештајна служба треба да примењује флексибилне и неконвенционалне методе прикупљања и анализе података;
- обавештајна служба треба да прикупља податке и прави анализе, а доношење одлука мора бити у надлежности одговарајућих државних органа;
- потребно је да цела служба ужива углед као заштитник државних и јавних интереса (Аночић, 2004, стр. 50-51).

За моделовање оптималне организације Војнообавештајне агенције Републике Србије, неопходно је узети у обзир и следеће факторе и чињенице:

- научна сазнања из области организације друштвених система;
- тренутно кадровско и материјално стање службе;
- искуства других држава у овој области;
- законска регулатива и пројектован развој система одбране и
- друге смернице, искуства и реалне могућности (Аночић, 2004, стр. 37).

Као што је већ истакнуто, шаблон за организацију обавештајног система, који би одговарао свакој земљи, не постоји. Свака земља га организује сходно својим условима од којих су најзначајнији: међународни, политички и геостратегијски положај и стање (мирнодопско или ратно), друштвено-политичко уређење земље, њена спољна политика, обим и карактер задатака, традиција, научно-технолошке, материјалне и кадровске могућности, као и други конкретни услови (Аночић, 2004).

3.3. Кадровска структура

Будући да су обавештајне службе, чија су делатност и циљеви сами по себи захтевни и сложени, под константим изазовом прилагођавања променама савремених безбедносних ризика и претњи, променама у међународно-политичким кретањима, али и обавештајној сфери, намеће се потреба за сталним унапређењем њиховог рада и ефикасности. То нужно подразумева и промене у кадровској структури служби, у циљу ефикасног испуњавања постављених задатака и одговора на све захтеве које носи обавештајни рад.

Када говоримо о Војнообавештајној агенцији, као обавештајној служби, додатни фактори који утичу на развој и промену кадра, јесу: историјски фактори, безбедносно окружење, захтеви стратегије и доктрине националне безбедности, у оквиру њих, посебно мисије Војске Републике Србије, као и искуства других развијених држава у систему обуке кадрова обавештајних служби (Драгаш, 2009, стр. 317). Дакле, најважнији ресурс сваке обавештајне службе представљају кадрови, који су уједно и најосетљивији део службе које је најтеже мењати. У реформи службе су посебно значајна три елемента – развој, односно промена кадра, затим његово школовање и усавршавање и на крају, његово оспособљавање за рад у новим условима (Ковач, 2007).

На основу доступних података на званичној интернет страници ВОА, општу кадровску структуру службе чине официри, подофицири, државни и војни службеници и намештеници. На рад у ВОА, путем конкурса и на основу склоности и личних афинитета, примају се кандидати који су високо мотивисани, спремни да прихвате изазов који доноси рад на веома одговорном послу, али тек након темељних безбедносних и психофизичких провера, као и процене интелектуалних способности и емоционалне стабилности, што је дефинисано веома строгим критеријумима. Сложена процедура селекције условљена је високим захтевима за најквалитетнијим кадром, што је у складу са специфичностима обавештајне делатности. Као резултат постављених критеријума особе изабране за рад у ВОА поседују високу психофизичку стабилност, развијену општу интелигенцију и специфичне способности (вербалне, спацијалне, нумеричке...), снажљивост, прилагодљивост, флексибилност и креативност у приступу разноврсним ситуацијама са којима се могу суочити (Војнообавештајна агенција, 2019).

Можемо рећи да је са оваквом систематичном и унапређеном праксом пријема кандидата, али и квалитетнијим и свеобухватним концептом школовања и усавршавања кадрова ВОА, пре свега кроз промену наставних планова и

програма, започето доношењем Закона о службама безбедности СРЈ из 2002. године, будући да је тадашњи кадар био недовољно оспособљен за супротстављање новим безбедносним изазовима, који нису били доктринарно дефинисани, али су били евидентни. Припадници службе су поред војног образовања започели разне специјалистичке и последипломске студије ради стицања знања и звања специјалиста за поједине области и савремене облике угрожавања безбедности, а започета је и значајнија попуна кадровима који су евидентно недостајали служби (економисти, правници, психолози), те упућивање припадника служби на различите курсеве усавршавања страних језика. Тај процес није ишао нити иде лако, а основни проблем је недостатак средстава за овако савремено конципиране потребе војне службе (Хорват, 2007).

Осим тога, неки од постојећих, али и потенцијалних проблема у вези са кадровском структуром ВОА, јесу напр. чињеница да је основни профил старешина који се стиче на Војној академији, командно-штабни профил и због тога се поставља питање колико се кроз ове наставне планове и програме, будући припадник ВОА оспособљава за вршење дужности у почетном периоду и колико даје основа за успешно савладавање стручно-специјалистичких курсева у каснијем образовању. Потенцијални проблем може бити убрзано отпуштање старијег, искуснијег кадра, што млађим припадницима ограничава могућност да радећи уз њих, скрате период стицања жељених знања и вештина (Драгаш, 2009).

Након доношења Закона о ВБА и ВОА и после организацијско-формацијских промена, ВОА је располагала кадром просечне старости од 40 година живота, при чему је 75 посто њених припадника било са високом стручном спремом, од чега је 72 посто завршило неки од облика последипломског усавршавања. Последипломска усавршавања реализују се на војним школама у земљи и иностранству и на цивилним факултетима. У структури кадра, најбројнија категорија су официри – 73 посто, цивили чине 16 процената састава, а 12 посто припадника ВОА су жене. Након наведених промена, најављено је даље повећање пријема цивилних лица у Војнообавештајну агенцију, што се иначе спроводи путем јавних конкурса за пријем на рад лица из грађанства (Часопис „Одбрана”, 2010).

Нешто детаљнија слика садашњег стања људских ресурса у ВОА, указује да припаднице женског пола, које се налазе на разним дужностима у ВОА, тренутно жене чине 20% запослених, а тенденција је да се у овој години број повећа. Већина припадника Агенције је, осим формалног високог образовања стеченог на војним академијама и цивилним факултетима, завршила и

последипломска усавршавања - специјализације, магистарске студије и докторате и одређене облике стручне едукације из области обавештајне делатности у земљи и иностранству. Знање најмање једног страног језика је један од основних и неопходних услова за рад у ВОА и томе се придаје велики значај (Војнообавештајна агенција, 2019).

Када говоримо о профилу једног војног обавештајца, више бивших директора ВОА је нагласило важност свеобухватности и ширине образовања, компетенција и способности из најразличитијих области, не само безбедности и међународних односа, већ и поседовање општих знања о култури, обичајима и настојањима других субјеката у окружењу. Војни обавештајац мора да буде социјално интелигентна, одговорна, флексибилна особа способна да у мору информација препозна праве претње и њихове носиоце, одређује приоритете како би одвојио битно од небитног, да доноси брзе и рационалне одлуке (Часопис „Одбрана”, 2016). Поједини аутори наглашавају важност развоја и усавршавања аналитичких способности припадника ВОА, појачан развој кадра који се може ангажовати на извршењу војно-дипломатских задатака и уз то развијање механизма награђивања стручности и лојалности, подстицање лидерских способности, инвентивности, сналажљивости и флексибилности (Драгаш, 2009).

Постојала су различита, схватања о промени кадрова службе и крећу се од могућности потпуног распуштања службе, тзв. варијанта апсолутне нуле, па до могућности уношења малих промена (Ковач, 2007). Те промене би се превасходно односиле на непрекидно стручно усавршавање припадника службе, уз стално акцентовање на заштити људских права и слобода, као неприкосновеном правилу, а да се та права привремено могу ограничавати само изузетно, у складу са законом и у поступку прописаним законом (Хорват, 2007). Према мишљењу неких од бивших припадника војних служби безбедности, приликом пријема кадрова, а и кроз само функционисање служби, барем у периоду од доношења Закона о службама безбедности СРЈ и сходно тада започетим реформама, у потпуности је обезбеђена политичка и идеолошка неутралност (Хорват, 2007). У садашњем периоду, једину валидну оцену о томе би могли да дају органи демократске цивилне контроле.

Оно што је евидентно, јесте да се промене у пријему и развоју кадрова дешавају најчешће услед промене природе безбедносних претњи, што захтева појачан пријем експерата из најразличитијих области. С обзиром на све већи значај сајбер претњи као безбедносног проблема, у складу са могућностима, константно се едукује кадар и организује усавршавање специјализованих лица

која се баве сајбер претњама. Због тога је и процес селекције кадра за обавештајну делатност много строжи, а критеријуми су подигнути на највиши ниво и у погледу тога, Војнообавештајна агенција не заостаје за другим сродним службама (Часопис „Одбрана”, 2016).

С обзиром на специфичност постојања и рада обавештајне службе, разумљиво је да нам нису били доступни подаци о детаљнијој садашњој кадровској структури ВОА, у смислу тренутног бројног стања на одређеним позицијама/у одређеним секторима, конкретним компетенцијама које поседују запослени на одређеним позицијама, информација о конкретном стеченом образовању припадника, у смислу професија које преовлађују, о врстама додатних обука, систему усавршавања и напредовања, информација о одливу кадрова, итд. да бисмо могли прецизније анализирати тренутно кадровско стање и процењивати потребу за реформом и унапређењем.

У сваком случају, постојеће информације говоре да је кадровска структура на задовољавајућем нивоу, у складу са потребама, да постоји разрађен систем селекције и пријема кадрова у службу, који обезбеђује да се тим послом бави стручан, високообразован и професионалан кадар, какав и изискује обавештајна делатност, као врло специфична. Очигледно је и да се из године у годину ради на побољшању и унапређењу квалитета кадрова, али и процентуалној заступљености цивила и припадница женског пола, што је свакако похвално, као један од показатеља стварних потреба, али и тежње ка испуњавању демократских стандарда у овој области.¹⁶ Неки аутори истичу да се предност коју Србија има у погледу безбедности и обавештајног рада, управо огледа у великом броју професионалаца, чији је професионализам високо вреднован, не само у земљи, већ и на међународном плану и да они представљају изузетно вредан капитал, на којем би Србија могла да гради савремен обавештајно-безбедносни систем и нову безбедносну политику (Драгаш, 2009).

У циљу изградње система вредновања, који ће обезбедити и ефикасно извршавање циљева и задатака ВОА, али и који ће сваком припаднику омогућити усавршавање у складу са личним способностима и апсирацијма, поједини аутори дали су предлог модела организације обуке кадрова целокупног безбедносно-обавештајног система Републике Србије, па тиме и

¹⁶ О томе сведочи и чињеница да се у 2018. години, на конкурс за четири радна места, пријавило више од 300 кандидата. Тако висок одзив потврђује углед Министарства одбране, Војске Србије и Војнообавештајне агенције у јавности и чињеницу да је ВОА пожељан послодавац (Часопис „Одбрана”, 2018).

Војнообавештајне агенције. Такав модел подразумева постојање „Здруженог обавештајног колеца” обавештајно-безбедносне заједнице (ОБЗ),¹⁷ као централне институције за школовање обавештајних официра свих субјеката заједнице (ВОА, БИА, ВБА). На овом колецу би се школовали академски образовани, будући припадници ОБЗ, курсирали и усавршавали припадници служби ОБЗ, одржавали семинари и курсеви домаћих и страних припадника на локалном и регионалном нивоу. Школовање би обухватило општи део школовања и усавршавања за потребе ОБЗ и стратешких циљева служби. За потребе рада на нижим нивоима, организовали би се специјалистички курсеви у оквирима ресорних служби. У Здруженом колецу ОБЗ, могле би да се организују следеће унутрашње организационе јединице: одељење за школовање кадрова ОБЗ; одељење за наставу и научно-истраживачки рад; одељење за послове војне дипломатије; одељење за обавештајне курсеве (офанзивне намене); одељење за обавештајне курсеве (дефанзивне намене); одељење за извиђачке, трагачке и спасилачке курсеве; одељење за логистику (Драгаш, 2009).

Поред наведеног, Факултет безбедности Универзитета у Београду, полазећи од своје матичности, као и чињенице да располаже академским и материјалним потенцијалима за постдипломско школовање кадра ВОА и њихова курсирања, представља потенцијални ресурс за унапређење кадровских потенцијала агенције.

3.4. Материјално-финансијски аспект

Материјална обезбеђеност једне обавештајне службе, која зависи од финансијских средстава која су јој дедељена из буџета, такође представља важан аспект функционисања и неопходан услов за ефикасно обављање свих додељених задатака, коришћењем опреме прилагођене савременој обавештајној делатности.

У складу са Законом о ВБА и ВОА, средства за рад ВОА се обезбеђују у буџету Републике Србије, у складу са законом којим се уређује буџетски систем. При том, подаци о материјалном и финансијском пословању ВОА представљају

¹⁷ Аутор користи конструкцију „обавештајно-безбедносна заједница”. То је термин који се најчешће користи у западним земљама, а који је у суштини еквивалентан „безбедносно-обавештајном систему”, који је тако дефинисан у нормативним и стратешким документима Републике Србије и као такав устаљен и у колоквијалном говору, али је у овом делу, у циљу доследног цитирања употребљен наведени термин.

тајне податке, у складу са законом којим се уређује тајност података ¹⁸ (Чл. 58). Тако су Законом о буџету за 2019. годину, средства опредељена за операције и функционисање МО и Војске Србије приказана по категорији функција у систему, а не по носиоцима, како је то било учињено у Законима из 2011. и 2012. године. За набавку ствари намењених за извршавање послова и задатака из надлежности ВОА, примењују се прописи којима се уређују набавке за потребе Министарства одбране. Приликом наведених набавки, ВОА је овлашћена да користи податке и средства која служе за прикривање идентитета агенције и њених припадника (Чл. 59).

Неки аутори критички оцењују одредбу Закона о тајности финансија војних служби, сматрајући је ретроградном у односу на претходни Закон о службама безбедности СРЈ ¹⁹ и наводе да је, будући да се рад ВОА финансира из државног буџета Републике Србије, потребан ипак одређени ниво јавности трошења средстава. Напр. потребно је знати колики део буџета отпада на рад војних агенција, колики су неки начелни трошкови (напр. плате у односу на активности и сл.). Дакле, није потребно јавности предочити детаљан буџет, који одражава све приходе и трошкове војних служби, али је потребно навести генералне буџетске ставке из којих ће бити видљива потрошња финансијских средстава (Петровић, 2009).

Уважавајући предлог аутора, познато је да буџетска транспарентност није одлика многих служби безбедности, нарочито ако се то односи на посебне издатке и да је то најчешћи аргумент којим се оправдава тајност података о финансијском пословању. Поједина истраживања су показала да, ипак постоји одређени напредак у правцу веће транспарентности служби безбедности, барем у неком општем смислу. Службе безбедности поштујући законске обавезе последњих година све редовније објављују Информаторе о раду, ажурирају своје сајтове, писменим путем одговарају на питања тражилаца информација, преко овлашћених лица дају изјаве за медије (Лазих, 2013).

Контролу трошења буџетских средстава служби безбедности, поред споменутог Одбора за контролу служби безбедности, врши и Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, затим

¹⁸ Иако је у директној контрадикторности са поменом одредбом Закона о ВБА и ВОА, чињеница је да су у законима о буџету Републике Србије за 2011. и 2012. годину биле наведене ставке које се односе на планирани буџет војних служби безбедности. Тако, према подацима из Закона о буџету за 2012. годину, планиране ставке ВОА су износиле 686.000.000 динара, а ВБА 767.386.000 динара ("Службени гласник РС", бр. 101/2011, страна 88. Закона).

¹⁹ Таква одредба није постојала у Закону о службама безбедности СРЈ.

Државна ревизорска институција, као независан орган и Министарство финансија и привреде, као представник извршне власти (Лазих, 2013).

Оно што карактерише систем одбране у целини, чији је део Војнообавештајна агенција, јесте дисбаланс између људских и материјалних ресурса, јер се велика енергија улаже у развој људских ресурса, али улагање у материјалне ресурсе не прати динамику развоја људских ресурса, због чега је присутно заостајање у развоју материјалних ресурса (Јовановић, 2016). Имајући у виду такву оцену, свакако је потребно да Република Србија (тачније политичко руководство, које и доноси кључне одлуке у вези са расподелом буџета и стога би требало да уважи материјалне потребе служби безбедности), обезбеди одговарајућа средства за рад служби, јер само у том случају оне могу одговорити савременим изазовима, ризицима и претњама (Хорват, 2007).

Ипак, у односу на неки претходни период, када је било очигледно заостајање ВОА у материјалном смилу, само руководство службе потврђује да се ситуација у том смислу побољшава и да се тежи техничком оспособљавању које ће ићи у корак са променама у сфери безбедности. У том смислу, осим тероризма, већ поменуте сајбер претње представљају један од највећих глобалних проблема, који захтева и адекватно осавремењавање рада службе. Тако је још 2016. године, тадашњи директор ВОА, у интервјуу истакао да ВОА том проблему посвећује посебну пажњу примењујући организационе, техничке и физичке мере заштите. Такође, непрекидно се ради на ажурирању правила и прописа, повећању капацитета постојеће техничке опреме, хардвера и софтвера, али и на обуци људства у обиму предвиђеном финансијским планом. Истовремено, се активно прате и трендови у свету, примењују искуства и размењују знања са осталим релевантним организацијама и институцијама (Часопис „Одбрана”, 2016).

С обзиром на недоступност података у вези са материјалном и техничком обезбеђеношћу ВОА, о овом сегменту ће нешто детаљније бити речи у истраживачком делу рада, на основу процене и сазнања испитаника.

3.5. Демократска цивилна контрола

Чињеница да су обавештајне и безбедносне службе изузетно важне институције у било којој држави и да тако захтевна улога имплицира бројне специфичности њиховог рада, пре свега, тајност као карактеристику, намеће потребу њихове контроле, како се исте не би одметнуле од демократских

стандарда и владавине закона, а истовремено могле ефикасно и несметано да обављају своју основну функцију.

Најопштије, демократска цивилна контрола се може дефинисати као „политичка контрола над војском (у овом случају над службама безбедности) од стране легитимно изабраних органа власти на демократским изборима” (Јефтић и сар., 2014, стр. 36).

У начелу, циљ је да се обавештајне и безбедносне службе заштите од политичких злоупотреба, а да при том не буду стављене ван досега извршне власти. Из тог разлога је успостављање система одговорности обавештајних и безбедносних служби, који би истовремено био и демократски и ефикасан, један је од најтежих изазова са којима се модерне државе сусрећу. Овај захтевни задатак не може се заобићи, јер политичко усмерење на реформу служби безбедности доприноси смањењу злоупотреба и повећању ефикасности свих релевантних грана власти (Born and Leigh, 2005). Посебно за друштва, која су крајем прошлог и почетком овог века ушла у процес транзиције и свеобухватних реформи, демократска и цивилна контрола деловања служби безбедности постала је нужан предуслов њихових успешних извођења (Лазих, 2013).

Правни стандарди и најбољи начин деловања морају се развијати на четири нивоа надзора²⁰ обавештајних и безбедносних служби. Сваки од тих нивоа се може посматрати као један слој демократског надзора који је обухваћен следећим слојем:

- парламентарни надзор;
- извршна контрола;
- надзор који спроводе независна тела за надзор;
- унутрашња контрола на нивоу саме агенције (Born and Leigh, 2005, p. 24).

²⁰ С обзиром да се на неким местима спомиње појам контрола, а на неким надзор, важно је разграничити ове појмове. Ови појмови се често изједначавају, па поједини аутори сматрају да оба појма имају заједничке елементе који се састоје у *субординацији вршилаца*, односно утицају органа који врши надзор/контролу, на онога над којим се обавља надзор/контрола. Међутим, разлика је у томе што је код надзора тежиште на *сталности, континуитету*. То је трајнији процес, чији је саставни део контрола. Контрола представља најјачи и најзначајнији облик утицаја вршиоца контрола надзора у односу на субјекта подвргнутог надзору (Томић, 2001, стр. 11). Осим тога, очигледно је да су поједини аутори изједначавали ове појмове, вероватно с обзиром на горе наведен, заједнички елемент, те стога, употреба једног или другог појма у самом раду зависила је од аутора који је цитиран.

Правни оквир за контролу војних служби безбедности Републике Србије чине: Устав Републике Србије (2006), Закон о народној скупштини (2010), Пословник народне скупштине (2010), Закон о основама уређења служби безбедности (2007), Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији (2009), Закон о тајности података (2009), Закон о заштити података о личности (2010), Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004), Закон о Заштитнику грађана (2005), Закон о Државној ревизорској институцији (2005) и др. Чланом 3 Закона о основама уређења служби безбедности, дефинисано је да је рад служби безбедности под демократском и цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности, у складу са законом.

Стога ће се у наредном делу, као још један значајан сегмент рада и функционисања Војнообавештајне агенције, анализирати начин вршења контроле ВОА од стране свих наведених актера, уз оцену делотворности свих врста контроле, евентуално уочавање недостатка и предочавање могућих решења за побољшање стања.

3.5.1. Контрола од стране органа законодавне, извршне и судске власти (спољашња контрола)

3.5.1.1. Контрола коју врши Народна скупштина

Најчешћи и посебно важан вид надзора над радом служби безбедности је парламентарна контрола која се понекад спроводи директно, а у овом случају и преко парламентарног органа, као што је Одбор за контролу служби безбедности Народне скупштине. Приликом спровођења парламентарне контроле, посебна пажња се обраћа на законитост рада служби безбедности, пре свега у области примене посебних поступака и мера за тајноприкупљање података, усклађеност рада са политиком безбедности, поштовање политичко-идеолошке и интересне неутралности у раду, законитости расподеле буџетских и других средстава за рад (Лечић, 2014).

Парламентарци сnose велику одговорност, како за развој правног и институционалног оквира за надзор, тако и као главни спољни актери надзора – за осигуравање да надзор постигне наведене циљеве. На том пољу, више него на било којем другом, парламентарци се морају борити да своје партијске и политичке интересе подреде вишем циљу заштите демократског и уставног поретка (Born and Leigh, 2005).

Кључна начела надзора над радом служби безбедности, дефинисана законом јесу:

- подређеност и одговорност служби безбедности изабраним властима Републике Србије;
- политичка, идеолошка и интересна неутралност служби безбедности
- обавеза служби безбедности да информишу јавност о извршавању својих задатака, у складу са законом;
- дужности носилаца надзора над радом лсужби безбедности да обавештавају јавност о резултатима надзора;
- професионална одговорност и оперативна самосталност припадника служби безбедности у извршавању добијених задата и одговорности руководиоца служби за рад служби (Чл. 15 Закона о основама уређења служби безбедности, „Службени гласник РС”, бр. 116/2007 и 72/2012).

Чланом 18 истог закона, дефинисано је да директор службе безбедности, најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине, подноси Одбору извештај о раду службе (редовни извештај), као и по потреби или на захтев Одбора (ванредни извештај). Члан 19 наводи да се непосредни надзор спроводи на тај начин, што је директор службе дужан да на захтев Одбора омогући члановима Одбора приступ у просторије службе, дозволи им увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе и одговори на њихова питања у вези са радом службе.

Будући да је у надлежности Одбора за контролу служби безбедности и контрола трошења буџетских и других средства за рад, сматра се да је управо то најјаче „оружје” (тзв. „моћ новчаника”) парламентарца при надзору над службама безбедности. Кроз контролу буџета, парламент се стара о томе да новац буде потрошен за праву ствар и на најефикаснији начин (Јанковић, 2007). Буџет служби безбедности никада није у потпуности транспарентан за јавност, будући да би детаљно приказивање таквих података, једноставном анализом, могло открити информације које легитимно припадају подручју поверљивог²¹. Према једном предлогу, који се односи на буџет за потребе одбране, а што се може применити и на примеру обавештајне службе, потреба за равнотежом између поверљивости и јавности се може постићи на следећи начин:

- општи буџет обавештајне службе се подноси парламенту;

²¹ Видети анализу са интернет странице: <https://fas.org/irp/budget/index.html>. Приступљено 28. јула 2019.

- поверљиви капитални и оперативни издаци доступни су буџетском пододбору;
- издаци најповерљивије природе доступни су репрезентативној групи чланова Одбора за контролу служби безбедности, у складу са процедуром која би требало да буде прописана Законом о тајности података (Singh, 1998).

Сама природа и динамика сектора безбедности представља прави изазов за делотворну парламентарну контролу. Прописи о тајнама, правила и процедуре умногоме отежавају члановима Народне скупштине да врше своју улогу. Део тих недостатака могао би се побољшати, али не и отклонити, без одређених интервенција већ у самом Уставу, који би требало да буде основа система безбедности, али и у Стратегији националне безбедности (Павловић и Аврамовић, 2014). Већ у Нацрту Стратегије националне безбедности из 2018. у односу на верзију из 2009. занемарује се улога демократске цивилне контроле над системом безбедности и унутар њега. Помиње се само демократска контрола, а правосуђе и независне државне институције су искључене из система. То је последица поделе система на управљачки и извршни део, док се други делови и функције, попут контролне занемарују (Београдски центар за безбедносну политику, 2018).

У свом досадашњем раду, Одбор за контролу служби безбедности суочавао се са два крупна проблема. Први се односи на непостојање јасних критеријума за одређивање нивоа тајности докумената, који настају у раду Војнообавештајне агенције, поступак њихове класификације и декласификације, издавање сертификата за приступ класификованим подацима, али и на прописане казне за одавање тајне. Са тим у вези, чланови Одбора нису сигурни које информације имају право да траже и добију од ВОА²² (ЦЕАС, 2014). Друга критика се односи на питање стручне компетентности, оспособљености и непристрасности, као и политичке воље народних посланика у вршењу контроле над службама безбедности. Прегледом занимања чланова Одбора за контролу служби безбедности,²³ уочава се да преовлађују занимања економиста и правника, што свакако није лоше у погледу контроле аспеката законитости и финансија Војнообавештајне агенције, међутим, евидентан

²²Овај проблем требало је да буде превазиђен усвајањем Закона о тајности података из 2009. Међутим, пракса је показала да је усвојени Закон пун недостатака, због чега се води расправа о томе да ли треба усвајати нови или мењати постојећи (Центар за унапређење правних студија, 2014).

²³ Видети сајт Народне скупштине: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.91.895.html>

недостатак стручњака из области безбедности који познају материју (да не говоримо о конкретном искуству у сектору безбедности), сигурно се одржава на ефикасност и квалитет контроле.

Дакле, у питању је недовољан ниво стручног знања посланика у односу на оне које треба да контролишу, затим недостатак искуства, лоша кадровска селекција чланова Одбора, али и недостатак стручне и материјално-техничке подршке Одбора у раду (Михајловић, 2017). Тренутни сазив Парламента Републике Србије има професионалне секретаре одбора, али недовољан број експертских сарадника. Тај проблем се посебно осећа у припреми посланика за адекватан рад Одбора за контролу служби безбедности и Одбора за одбрану и унутрашње послове.

Решавању овог проблема треба посветити значајну пажњу, јер без одговарајућег знања о раду служби безбедности, нема ни успостављања односа поверења, а без односа поверења нема ни ефикасне контроле.²⁴ Због тога се сви органи демократски изабране власти морају потрудити да добро познају систем функционисања једне обавештајне службе каква је ВОА, схвате тежину и сложеност послова које обавља, као и ризике са којима се суочавају припадници службе, будући да на крају коначну реч доносе органи цивилне власти (Хорват, 2007).

Стога се у стручној јавности непрестано акцентује потреба за константном едукацијом чланова Одбора, али и других посланика и то кроз: спровођење обука за чланове Одбора, које би посебну пажњу требало да посвете управљању тајним подацима, али и да им укажу како да правилно користе своја овлашћења, тако да се обезбеди вршење учинковитог надзора без угрожавања ефикасности рада Војнообавештајне агенције; стимулисање посланика да активније користе инструменте посланичких питања, јавних слушања, а по потреби и анкетних одбора, односно комисија; чланови Одбора би требало активније да користе и помоћ спољних експерата (невладиних организација, независних експерата, научних радника,..), алтернативне изворе информација о питањима из области надзора обавештајних служби, ако и да јачају сарадњу са страним парламентима (Ђокић и Ерцег, 2014, стр. 41).

²⁴ У том смислу, користан је пример Словеније, која је почетком деведесетих година донела закон о својим службама, а у прелазним и завршним одредбама тог закона је било прописано да ће едукацију чланова комисије за контролу служби, вршити управо припадници служби и то у року од 6 месеци од доношења закона. На тај начин су органи власти признали да немају довољно знања о раду и функционисању обавештајно-безбедносног система и исказали поверење према тим службама. То није нарушило ауторитет саме комисије, јер је она по закону имала јасно одређене и дефинисане надлежности у односу на службе (Хорват, 2007, стр. 134).

Ослањање посланика искључиво или претежно на експертизу и податке из владе и самог сектора безбедности онемогућава их да независно сагледају проблематику рада службе којом се баве (Јанковић, 2007).

Додатна слабост у вези са радом Одбора за контролу служби безбедности, односи се на чињеницу да он може само да констатује неку неправилност или не усвоји извештај директора службе, без могућности да покрене било какав поступак или изрекне санкцију због лошег или незаконитог рада службе (Драгишић, 2011).

Осим наведених, побројаћемо још неке проблеме, који представљају препреке ефективном надзору над радом ВОА, при чему би, за сваки понаособ постојало детаљно образложење: *проблеми правног оквира* – почев од чињенице да Народна скупштина, односно надлежни одбор нема никакав утицај на избор директора ВОА, што је, имајући у виду да је парламент најважнији инструмент демократске и цивилне контроле сектора безбедности, свакако негативна појава (Михајловић, 2017), преко тога да извештавање Одбора није систематично и свеобухватно, да су уочене слабости и при вршењу непосредног надзора над службом, да Одбор тешко постиже континуитет рада из сазива у сазив и да остали инструменти за вршење парламентарног надзора остају неискоришћени (Ђокић и Ерцег, 2014); *проблеми у пракси* – доминација Владе над Народном скупштином, редовни извештаји не пружају члановима Одбора све неопходне информације, пасивност посланика и пасивност опозиције, цурење информација (Ђокић и Ерцег, 2014).

Углавном, када су службе безбедности у питању активност Одбора се најчешће сводила на разматрање и усвајање полугодишњих извештаја о раду служби безбедности. Из записника, објављених на сајт презентацији Народне скупштине, може се видети, да је и то рађено неблаговремено (Лазих, 2013). Досадашња парламентарна пракса потврдила је да посланици нису у довољној мери показали да су дорасли том веома важном, одговорном и осетљивом задатку. Одређена искуства из рада Одбора указује на веома низак ниво безбедносне, али и основне политичке културе (Јанковић, 2008).

На основу извештаја са последње седнице Одбора за контролу служби безбедности²⁵, одржане 9. јула 2019. по оцени чланова Одбора, извештаји војних служби безбедности су детаљни и квалитетни и пружају свеобухватан увид у рад и резултате које су Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција

²⁵ Видети званичан сајт ВОА: http://www.voa.mod.gov.rs/sr/info/dogadjaji/10-07-2019/sednica-odbora-za-kontrolu-sluzbi-bezbednosti#.XUbOo_IzbiU

остварили у извештајном периоду. Чланови Одбора позитивно су оценили професионално поступање и рад припадника Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције на остваривању приоритетних задатака у извештајном периоду и нагласили пуну подршку њиховом даљем ангажовању на реализацији тежишних задатака. Констатовано је да су војне службе безбедности у извештајном периоду све задатке из својих надлежности вршиле у складу са важећим позитивно-правним прописима, у интересу заштите безбедности Републике Србије и свих њених грађана (Војнообавештајна агенција, 2019). Чињеница да су и сва претходна саопштења у вези са седницама Одбора за контролу служби безбедности, идентична, као и да су идентичне и оцене рада ВОА и ВБА од стране чланова Одбора, ствара утисак да је таква седница, на којој се спроводи контрола војних служби, рутинска, уопштена ствар, са готово увек истим исходом, што је један од индикатора који развија сумњу у стручност, посвећеност и политичку вољу посланика за вршењем делотворне контроле над радом служби.

Упркос извесним околностима у раду Одбора за контролу служби безбедности, које делују као препрека у ефективном надзору, постоје и примери добре праксе Одбора, које би требало одржати, али и стално унапређивати. У првом сазиву 2012-2014, Одбор за контролу служби безбедности је редовно разматрао тромесечне извештаје служби безбедности, иако се према Закону о основама уређења служби безбедности, редовни извештаји подносе најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине, дакле два пута годишње. Важан помак у пракси парламентарне контроле, представља и успостављање сарадње са независним државним органима – напр. на осмој седници Одбора, одржаној крајем 2012. године, присуствовали су Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и председник Државне ревизорске институције, тако да је седница била прилика за размену мишљења и међусобно информисање Одбора и носилаца функција у независним државним органима (Ђокић и Ерцег, 2014). Такође, веома је значајно и што је одржана пракса разматрања извештаја Генералног инспектора ВОА и ВБА, чиме се остварује повезивање унутрашњег и спољашњег надзора над наведеним службама, нарочито над оним аспектима њиховог рада где је ризик од корупције најизраженији.²⁶

²⁶ Први пут је извештај Генералног инспектора разматран на дванаестој седници Одбора за контролу служби безбедности. Видети: http://www.parlament.gov.rs/12_%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B0%20%D0%9E%D0%B4%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%B7%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%83.18311.43.html. Приступљено 28. јула. 2019.

Скупштински одбор је, свакако, најважније тело Народне Скупштине које је у ужем и у ширем смислу посвећено контроли рада служби безбедности, у оној мери коју предвиђа закон о парламентарној контроли (Михјаловић, 2018). Из претходне анализе, може се закључити да постоји недовршеност процеса политичке диференцијације и „сазревања” парламента као демократске институције, као и многобројни политички, међупартијски компромиси који карактеришу рад овог тела (Јанковић, 2008). Да би на најосновнијем нивоу могао да одговори захтевима контроле, парламент мора имати добар формални оквир и овлашћења за рад (квалитетна и законски дефинисана контролна овлашћења), људски и материјални потенцијал (посланике вичне теорији и пракси парламентарне контроле, квалитетну и бројну стручну службу, одговарајући буџет), али и изражену политичку вољу да контролу заиста и врше. Испуњеност наведених услова, у највећој мери, одређује обим и садржину парламентарне контроле (Flury & Born, 2003).

3.5.1.2. Контрола од стране извршне власти

Будући да је извршна власт у Републици Србији организована по бицефалном принципу и сачињавају је председник Републике и Влада (Јефтић и сар., 2014, стр. 85), под контролом служби безбедности од стране извршне власти, схваћене у ширем смислу, подразумева се контрола коју врше председник Републике, самостално и преко Савета за националну безбедност и Влада, на основу својих уставних овлашћења и преко министра одбране, када су у питању војне службе безбедности (ЦЕАС, 2014).

У складу са Уставом, Влада Републике Србије, поред осталих задужења, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом, укључујући ту и службе безбедности (Чл. 123). Чланом 53 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, дефинисано је да Влада преко Министарства одбране спроводи контролу, обезбеђује потребне ресурсе за рад ВБА и ВОА и остварује остала овлашћења у складу са Законом.

Влада остварује следеће надлежности у погледу контроле служби безбедности:

- утврђује безбедносно-обавештајну политику;
- одређује смернице за рад служби безбедности;
- врши контролу законитости рада служби безбедности;

- поставља и разрешава директоре и заменике директора²⁷ (Драгишић, 2011, стр. 81).

Суштина контроле служби безбедности од стране Владе, јесте у њеном двоструком карактеру, а односи се на чињеницу да Влада и надлежни министри имају могућност и да контролишу рад служби безбедности, али и да захтевају од њих достављање адекватних информација, дајући им претходно смернице и упутства за рад (Михајловић, 2017).

Безбедносна функција је традиционално поље рада Владе, али чињеница је да је Влада значајно проширила поље свог деловања и да више није пуки извршилац закона из области одбране и безбедности, већ активан творац безбедносне политике. Влада је свој утицај значајно проширила у области законодавне иницијативе, што се посебно односи на буџетску материју, као главни инструмент за контролу система националне безбедности (Драгишић, 2011). На тај начин, парламент практично само одобрава политику коју води Влада, што додатно потискује значај и улогу, већ ослабљене парламентарне контроле служби безбедности, науштрб јачања улоге извршне власти.

Поред овог, контрола безбедносног сектора, од стране Владе, иако је неопходна, има још неке недостатке: пре свега, постоји опасност да се Влада према подацима добијеним од јавних службеника односи као према свом власништву, где под изговором „националне безбедности” може покушати да прикрије информације које се тичу одговорности безбедносних служби, а које би према закону морале бити предмет јавне расправе; затим, може се наћи у искушењу да користи службе безбедности за прибављање информација за потребе партијске политике, односно за скупљање података о домаћим политичким противницима (Михајловић, 2017).

Савет за националну безбедност, који је Влада Републике Србије формирала 2007. године, такође има значајну улогу управљању безбедносно-обавештајним системом, а тиме и радом ВОА. Рад Савета регулисан је одредбама Закона о основама уређења служби безбедности²⁸, а остале појединости дефинисане су Пословником о његовом раду. На основу наведених надлежности у Закону,

²⁷ Само ако су кандидати за директоре војних служби безбедности цивилна лица (чл. 37 Закона о ВБА и ВОА).

²⁸ Овакво решење није адекватно, јер се институција таквог значаја обично помиње у Уставу, а детаљније дефинише посебним Законом. У Републици Србији то није учињено, због чега су одредбе о Савету за националну безбедност дефинисане у Закону о основама уређења служби безбедности и у Стратегији НБ Србије (Крга, 2017, стр. 223).

јасно је да је Савет тело које се стара о националној безбедности и да истовремено усмерава и усклађује рад служби безбедности, али да није у могућности да доноси акте обавезујуће снаге (Лазих, 2013). Чланови Савета су: председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба Војске Србије и директори служби безбедности (БИА, ВБА и ВОА) (Чл. 6 Закона о основама уређења служби безбедности, „Службени гласник РС”, бр. 116/2007 и 72/2012). Законом је предвиђено да седницу Савета сазива и њоме председава председник Републике, а ако је он спречен - председник Владе (Чл. 9).

У вези са саставом Савета постоје бројне критике. У његовом раду не учествују председник Врховног касационог суда, ни председник Народне скупштине, ни председник Одбора за одбрану и унутрашње послове, као ни председник Одбора за контролу служби безбедности Народне скупштине. Савет је, дакле састављен од функционера, односно, органа извршне власти и функционера органа управе (Миленковић и сар., 2011). То га, очигледно чини искључивим органом извршне власти и то са доминантном улогом Владе, што се огледа у чињеници да већину чланова Савета чине представници Владе – председник Владе, министри одбране, правде и унутрашњих послова (Драгишић, 2011). Нема сумње да би најмање два функционера требало да буду у саставу Савета: председник Народне скупштине, јер он замењује председника Републике, када је овај спречен да обавља своју дужност и министар спољних послова, будући да национална безбедност има и међународну димензију (Крга, 2017).

Имајући у виду да је Савет за националну безбедност, веома важно тело са аспекта усмеравања, функционисања, координације и контроле целокупног система националне безбедности, па тиме и служби безбедности, било би изузетно корисно ангажовати стручне и научне институције, као консултантске куће Савета за националну безбедност. Такве институције би, бавећи се изработом научних и стручних пројеката и анализа за потребе Савета, значајно допринеле квалитету одлука које ће у будућности доносити Савет за националну безбедност (Драгишић, 2011).

Поред Савета за националну безбедност, Законом о основама уређења служби безбедности регулисано је постојање Бироа за координацију служби безбедности, као још једног координационог тела, које оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности (Чл. 11). Дакле, Биро за координацију служби безбедности, првенствено обавља послове њиховог усклађивања, али кроз координацију врши и неформални облик њихове контроле.

Како Биро за координацију чине секретар Савета (по службеној дужности, који нема права одлучивања) и директори служби безбедности²⁹, јасно је да ту праве контроле не може бити (ЦЕАС, 2014). Поједини аутори сматрају да у раду Бироа за координацију служби безбедности не би требало да учествује секретар Савета, зато што је то оперативни орган, те истичу да је ту законодавац дозволио превише уплитања у оперативно-стручне послове које су у надлежности служби безбедности (Миленковић и сар., 2011). У том смислу, остаје отворено питање ко би требало да чини састав Бироа, како би исти делотворно обављао функцију због које је основан или се чак може поставити питање оправданости постојања наведене институције.

Осим преко Савета за националну безбедност, председник Републике, непосредно учествује у контроли војних служби безбедности, на тај начин што поставља и разрешава директоре и заменике ВБА и ВОА, указом на предлог министра одбране, ако се ради о професионалном војном лицу (Чл. 37 Закона о ВБА и ВОА). У Нацрту нове Стратегије националне безбедности, приметно је ојачана улога председника Републике, при чему није образложено зашто је сада њему поверено усмеравање читавог система националне безбедности, што је по важећој Стратегији задатак Владе. Такво повећање улоге председника Републике, огледа се и у чињеници да је Савет за националну безбедност, којим иначе председава председник Републике и именује и разрешава секретара Савета, смештен у управљачки део система националне безбедности, иако по свом статусу и надлежностима, не може бити у равни са Владом, Народном скупштином и председником Републике, већ треба да задржи улогу координатора система (Београдски центар за безбедносну политику, 2018).

3.5.1.3. Судска контрола

Судска власт, као независна, контролише све органе, институције, па и сектор безбедности, тако што гони и санкционише непоштовање правних норми. Како судови немају овлашћења директне контроле над системом безбедности, судска контрола се назива још и „секундарном”, тј. посредном контролом (Јефтић и сар., 2014). У демократији, судска власт има веома важну улогу у подржавању закона, примени устава и заштити права појединаца, како грађана који се могу наћи у правном односу са институцијама сектора безбедности,

²⁹ У раду Бироа за координацију могу по позиву да учествују и представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, Републички јавни тужилац, директор Управе царина и руководиоци других државних органа, организација и институција (Чл. 12 Закона о основама уређења служби безбедности).

тако и припадника тих институција. Област правосуђа је важна компонента стварања ефикасног безбедносно-обавештајног апарата, који делује у оквиру владавине закона, има одговорност и подлеже демократској и цивилној контроли (Лазић, 2013).

Поред раније наведених карактеристика, суштинско обележје сваке обавештајне и безбедносне службе, јесте примена посебних поступака и мера, које су превасходно првенственог карактера, тј. предузимају се ради спречавања угрожавања уставног поретка и националне безбедности (Михајловић, 2017). Примена таквих мера, нужно подразумева и ограничавање Уставом загарантованих људских права и слобода, пре свега права која улазе у корпус права на приватност, као што су право на неповредивост стана (члан 40 Устава РС), право на тајност писама и других средстава општења (члан 41 Устава РС) и право на заштиту података о личности (члан 42 Устава РС). За наведена права, Устав прописује да је ограничење дозвољено само на основу одлуке суда. Стога је битан чинилац демократске цивилне контроле службе безбедности – судска контрола.

Судска контрола се заправо постиже тиме, што службе безбедности за законску употребу мера тајног прикупљања података, морају добити писмену судску сагласност. Судови су надлежни да одлучују о законитости коначних управних аката у управном спору, о евентуалној кривичној одговорности припадника, као и о накнади штете коју службе безбедности нанесу грађанима појединачно (Сараџић, 2016). Такве надлежности имају окружни судови и Врховни касациони суд Србије (Михајловић, 2017). Зато је улога судова у поступку одобрења, праћења и обустави примене неких од законом предвиђених мера, којима се ограничавају појединачна права и слободе грађана, од изузетне друштвене важности (Лазић, 2013).

Контрола рада војних службе безбедности у Републици Србији од стране судске власти видљива је у два посебна правна режима.³⁰ Први режим прописан је правилима кривичног поступка Републике Србије - Законик о кривичном поступку, а други, правилима прописа која уређују организацију и рад војних службе безбедности - Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији (Миленковић и сар., 2011).

³⁰ Када службе безбедности прикупљају податке ради процесуирања кривичних дела пред судовима, тј. због идентификовања осумњичених лица и прикупљања доказа за вођење кривичног поступка, онда се примењује Закон о кривичном поступку. У случају када службе безбедности прикупљају податке у превентивне сврхе, онда се примењују закони који уређују рад службе безбедности - Закон о ВБА и ВОА, Закон о БИА (Петровић, 2011, стр.18).

У Закону о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, наводи се који су то посебни поступци и мере, које спроводи ВБА, а за које је обавезна сагласност надлежног суда: тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава; тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система; тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета (Чл. 14 у вези са чланом 12 Закона о ВБА и ВОА).

У члану 27 Закона ВБА и ВОА, наводи се да се сви поступци и мере, које примењује ВОА, предузимају на основу налога директора ВОА или лица које он овласти, као и да примену наведених поступака и мера уређује министар одбране, на предлог директора ВОА, уз мишљење Савета за националну безбедност. Дакле, за ВОА се не наводи који су то посебни поступци и мере од побројаних, за чију примену је неопходно одобрење надлежног суда. Остаје нејасно да ли је законописац желео да укаже да се, оно што важи за ВБА, примењује и на ВОА, будући да ВОА не примењује исте посебне поступке и мере за тајно прикупљање података, који су наведени за ВБА.³¹

У Закону о ВБА и ВОА, прописан је рок од 24 часа од подношења предлога за примену посебних поступака и мера (Чл. 14) и чини се сасвим реалним и правовременим, док је такав рок од 48 сати у случају БИА (Чл. 15 Закона о БИА, „Службени гласник РС”, бр. 42/2002), оцењен негативно, тј. као предугачак, будући да је у таквим ситуацијама веома битан и степен хитности (ЦЕАС, 2014).

Закон о ВБА и ВОА, такође, прецизно одређује услове у којима се према одређеном лицу или групи лица могу примењивати посебни поступци и мере. Тако је предвиђено да: „одлука, предлог и налог о примени посебног поступка и мере, садрже назив посебног поступка и мере које ће се примењивати, податке о лицу, групи и организацији према којима ће се примењивати посебан поступак и мера, разлоге због којих се посебан поступак и мера спроводе, као и место и рок трајања примене” (Чл. 14, став 6).

³¹Као што се може видети у Закону, мере под тач. од 4) до 7) у случају ВОА имају третман посебних мера, док у случају ВБА све такве мере имају другачији карактер, тј. служе као допунске мере приликом примене посебних мера, односно приликом обављања послова (Милосављевић, 2016).

Међутим, Закон о ВБА и ВОА, не предвиђа било какву сталну судску контролу, по већ одлученом предлогу за примену мера, дужност извештавања председника Врховног касационог суда од стране службе безбедности у току и по окончању примене посебних поступака и мера, нити прописује евентуално преиспитивање по службеној дужности већ донетих одлука од стране председника Врховног касационог суда. Све ово доводи до исувише велике дискреције служби безбедности и сумње у делотворности судске контроле, као и могуће арбитрарности у поступку одлучивања и примене посебних мера и поступака, а што потенцијално угрожава уставом загарантована права (Лазих, 2013). У том смислу, Закон о кривичном поступку, знатно боље и прецизније уређује улогу судских органа, будући да (истражни) судија, осим што одобрава примену мера тајног прикупљања података, он такође надзире и ток њихове примене, разматрајући извештаје, које су дужне да му достављају службе безбедности. У случају да се одустане од судског процесуирања случаја, сав материјал прикупљен применом мера тајног прикупљања података мора бити уништен (Петровић, 2011).

Осим тога, погрешно је уређено, да директори служби безбедности, након донете одлуке о одобрењу, од стране председника Врховног касационог суда, доносе посебно решење о примени посебног поступка и мере. Сматра се да је одлука председника Врховног касационог суда коначна и да директори служби безбедности не треба да доносе посебан акт о њеном спровођењу (Миленковић и сар., 2011).

Као питање које је нарочито важно за поштовање људских права, различито уређење посебних поступака и мера за тајно прикупљање података оправдано привлачи велику пажњу и томе сразмерне критике. Разлике се огледају у начину регулисања овлашћења и процедура за тајно прикупљање података у Закону о БИА, са једне и Закону о ВБА и ВОА, са друге стране, али и унутар овог другог закона у погледу овлашћења ВБА и ВОА. Уз различите процедуре и надлежности судова за примену посебних мера и поступака и посве различито уређење посебних доказних радњи у Закону о кривичном поступку и број субјеката који примењују мере, могућности за контролу и надзор над њиховом применом су у извесној мери закомпликоване (Милосављевић, 2016).

Потреба, али и демократски стандард је, да агенција за законску употребу мера тајног прикупљања података, мора добити писмену судску сагласност, а да се истовремено неби смеле кочити активности и оперативни рад. Такав приступ подразумева осетљиво нормативно и оперативно усклађивање рада судова и самих агенција, будући да је судска контрола суштински важна за

решавање конфликта између захтева националне безбедности и принципа заштите људских права и грађанских слобода.

3.5.2. Контрола од стране независних државних органа

Будући да се народни посланици не могу преоптеретити свим одговорностима које носи спољни надзор над службама безбедности, јер како је већ речено, они често немају ни времена, ни стручног знања, а ни потребну независност за то, значајну улогу у процесу контроле, имају независни државни органи (Born and Wills, 2012).

У Србији је, од 2004. године на овамо формирано пет независних државних институција: Повереник за информације од јавног значаја (2004) и заштиту података о личности (2008), Заштитник грађана (2005), Државна ревизорска институција (2005), Агенција за борбу против корупције (2008), Повереник за заштиту равноправности (Миленковић и сар., 2011). При том су, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана имали најактивнију улогу у контроли служби безбедности (Петровић, 2012) и стога ћемо детаљније говорити о тим институцијама.

Наведене органе именује и разрешава Народна скупштина, којој подносе годишњи извештај и имају карактер „контролних механизма” у својим областима, тј. на неки начин имају корективну и допунску улогу у односу на парламентарни надзор над службама безбедности (Миленковић, 2010).

Суштинска разлика између Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, јесте у томе што, за разлику од Заштитника грађана, који спроводи „неформалан” поступак и чија препорука нема обавезујуће правно дејство за орган коме је упућен, то није случај са Повереником који у области слободе приступа информацијама од јавног значаја, врши „инстанциону” контролу (контролу по жалби) и доноси коначан управни акт, који је за све надзиране органе обавезујући, док му је у области заштите података о личности, поверен и надзор над спровођењем Закона коју регулише ту област (Миленковић и сар., 2011).

Заштитник грађана и Државна ревизорска институција су Уставом Републике Србије из 2006. године, постали органи уставног ранга. Из уставне одредбе се може видети да је основни задатак Заштитника грађана да контролише рад органа државне управе (Чл. 138 Устава РС). Из тога произилази да Заштитник

грађана врши и контролу војних служби безбедности, с обзиром да су оне по својој правној природи, органи управе у саставу Министарства одбране.

Осим овлашћења Заштитника грађана, која се односе на контролу поштовања права грађана од стране органе управе, као и контролу законитости и правилности рада органа управе (Чл. 17 Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС”, бр. 79/2005 и 54/2007), можемо рећи да је за контролу ВОА, посебно значајна четврта група надлежности Заштитника грађана, која проистиче из обавезе органа управе да са њим сарађују. У оквиру ове групе надлежности Заштитник, између осталог, има право приступа просторијама органа управе, као и да захтева од органа управе да му стави на располагање све податке којима располаже, а од значаја су за поступак који води, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом (Чл. 21 Закона о Заштитнику грађана). Наведена овлашћења Заштитника грађана подразумевају и право несметаног и ненајављеног приступа службеним просторијама и подацима којима органи управе располажу (Милосављевић, 2011, стр. 91).

Заправо, свака од наведених надлежности Заштитника грађана у Закону, може се односити и на службе безбедности, као органе управе, али се ниједна од надлежности не односи искључиво на службе безбедности. Контрола служби безбедности од стране Заштитника грађана свакако се не може сматрати „општим обликом” контроле служби безбедности. Наиме, Заштитник грађана врши контролу служби, само онда када до тога дође у процесу извршења и реализације његових надлежности (Лазих, 2013).

Контрола Повереника над службама безбедности је „општа и посредна”. Општа се односи на све државне органе (осим оних који су законом изричито одређени), а посредна, јер се не односи искључиво и само на тајне службе (ЦЕАС, 2014). Свакако да су две основне функције Повереника, обезбеђење и заштита остваривања права на слободан приступ информацијама и заштита података о личности, а у ширем смислу и заштита права на приватност (Петровић, 2012). У том смислу, Повереник је на неки начин на „средици пута” између „јавности и тајности”. Из тог разлога, рад Повереника се у одређеним сегментима „преплиће” са радом служби безбедности, с обзиром на области за које је Повереник основан и врши контролу (Миленковић и сар., 2011). Повереник заправо треба да допринесе уклањању традиционалне затворености служби безбедности, као и јачању капацитета јавности неопходних за контролу њиховог рада (Лазих, 2013).

Проблеми везани за рад Повереника који се односе на службе безбедности су пре свега, одсуство сарадње служби у погледу приступа Повереника траженим информацијама и честе притужбе грађана о повреди права на приватност од стране служби (ЦЕАС, 2014). Међутим, похвално је рећи, да је сарадња војних служби безбедности са Повереником боља, у односу на БИА, која се често оглушивала на захтеве за траженим информацијама. Тако је ВОА још 2006. године одговорила на захтев тражиоца о броју поднетих захтева за прислушкивање лица у 2005. години, а ВБА о кривичним делима против уставног уређења и безбедности (Миленковић и сар., 2011).

Као један од примера позитивне праксе Заштитника грађана у контроли војних служби безбедности, може се навести значајна законска иницијатива Заштитника грађана у виду подношења амандмана на Предлог Закона о изменама и допунама Закона о ВБА и ВОА, 2013. године, што је и прихваћено, те су уследиле измене у Предлогу.³² Осим тога, као пример добре сарадње независних државних органа, Заштитник грађана и Поверник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, поднели су 2010. године Уставном суду предлог за оцену уставности појединих одредаба Закона о електронским комуникацијама, као и два члана Закона о ВБА и ВОА.³³ Такође, у току поступка усвајања Закона о тајности података (2009. године), Заштитник грађана је у сарадњи са Повереником поднео неколико амандмана који су, после снажне кампање у јавности, прихваћени у Народној скупштини.³⁴

У вези са притужбама грађана, Заштитник грађана је примио одређени број притужби, које су се односиле на кршење права грађана од стране служби безбедности, али је највећи део њих одбачен из формалних разлога (Миленковић и сар., 2011). Са друге стране, Заштитник грађана је током контроле рада ВБА и ВОА утврдио читав низ мањкавости у раду унутрашње контроле двеју агенција. Оне указују на то, да руководство користи унутрашњу

³² Видети: Амандман на Предлог закона о изменама и допунама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији - https://www.ombudsman.rs/attachments/2718_Amandman%20%20ZID%20Zakona%20o%20VBA%20i%20VOA.pdf

³³ Видети: Предлог за оцену Уставности Закона о електронским комуникацијама и војних служби безбедности - <https://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/1151-2010-11-10-11-51-34> и Одлуку Уставног суда - https://www.ombudsman.rs/attachments/1151_12671.pdf

³⁴ Видети: Амандмани Заштитника грађана на Предлог закона о тајности података - <https://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/648-2009-11-02-12-20-48> и <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/iz-medija/818-vlada-bi-da-zadri-monopol-na-tajne.html>

контролу као механизам притиска на запослене који желе да укажу на незаконитости и неправилности у раду агенција (у конкретном случају ВБА), а не за њихово благовремено утврђивање и отклањање (Петровић и Ђокић, 2017).

И поред свих проблема, који се јављају у раду независних државних органа, можемо рећи да, на основу прегледа статуса, општих надлежности и активности Заштитника грађана у вези са контролом служби безбедности, јасно је да овај орган из године у годину постаје све значајнији механизам, кроз који се врши спољни облик контроле служби безбедности, при чему се прави ефекти таквог надзора тек могу очекивати (Миленковић и сар., 2011). На сличан начин, за разлику од пре неколико година, посредна контрола Повереника над радом служби безбедности постаје све значајнија. То се посебно односи на захтеве за већом транспарентношћу у раду - на веб презентацијама служби, поред осталог, налазе се и редовно ажурирани информатори о њиховом раду, службе достављају годишње извештаје Поверенику, све мањи је број случајева када ускраћују остваривање права на приступ информацијама (Лазич, 2013).

Наравно, као што је већ поменуто и други независни државни органи могу имати извесну, посредну улогу у контроли служби безбедности, која проистиче из њихове надлежности.

Будући да је буџетски процес релативно обиман, сложен и стручан, да би парламент имао потпун увид у трошење буџетских средстава, неопходно је коришћење спољне експертизе, коју представља Државна ревизорска институција (ДРИ), највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији (Чл. 3 Закона о Државној ревизорској институцији, „Службени гласник РС”, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018). Тако Државна ревизорска институција има веома важну улогу у контроли трошења буџетских средстава свих државних органа, па самим тим, има право увида и у структуру буџета служби безбедности. Од такве институције, парламент треба да очекује одговор на три питања: 1. да ли се новац троши за намену за коју је предвиђен; 2. да ли се приходи стичу, односно издаци троше у складу са законом; 3. да ли се за утрошени новац добија жељени резултат и то у највећој могућој мери (Јанковић, 2007, стр. 47).

До сада су ВБА и ВОА, биле предмет ревизије ДРИ, као организационе јединице Министарства одбране 2011. и 2013. године.³⁵ Овлашћени државни

³⁵ Видети: Извештај о ревизији Годишњег финансијског извештаја Министарства одбране за 2010. годину, Београд, децембра 2011. године: <file:///C:/Users/OsobaX/Downloads/izv-mod2010.pdf> и Извештај о ревизији саставних

ревизори имају безбедносне сертификате за приступ тајним подацима. Ипак, постојање великог броја субјеката ревизије, као и ограничени капацитети ДРИ, онемогућавају редовну спољну ревизију служби безбедности (Петровић и Ђокић, 2017).

Независан државни орган, специјализован за борбу против корупције, основан је Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 8/2015). Законом су прецизно утврђене надлежности Агенције: она се бави сукобом интереса функционера, пријављивањем имовине функционера, плановима интегритета, превенцијом корупције, евиденцијом и заштитом података из два регистра (регистар функционера и регистар имовине функционера), затим извештајима којима се уређује финансирање политичких странака, итд. (Чл. 5). Одредбе овог Закона примењују се и на припаднике служби безбедности, с тим што би се искључиво радило о случајевима подношења пријава од стране припадника служби у вези са делима корупције у служби. Закон изричито наводи да лице које поднесе пријаву, а оправдано верује да постоји корупција у органу у коме ради, не може због трпети штетне последице (Чл. 56 Закона о Агенцији за борбу против корупције).

С обзиром да ризик од корупције у целокупном систему безбедности, представља изузетно важно и осетљиво питање, неопходно је константно радити на унапређењу капацитета и услова за рад Агенције, како би ефикасно обављала додељене дужности.

Према члану 1 Закона о забрани дискриминације, Повереник за заштиту равноправности полова је независан, самосталан и специјализован државни орган који је успостављен са циљем да својим деловањем допринесе спречавању свих облика и видова дискриминације, отклањању последица дискриминације и остваривању и заштити равноправности у свим сферама друштвеног живота. Најважнији инструмент којим Повереник остварује своју улогу у домену родне равноправности, јесу препоруке органима јавне власти за предузимање одговарајућих мера у циљу отклањања узрока структуралне и институционалне родне дискриминације (Петрушић и Пајванчић, 2014).

У циљу унапређења родне равноправности у институцијама безбедности, Национални акциони план (НАП) за примену Резолуције 1325 СБ УН у Србији

- жене, мир и безбедност (2010 - 2015)³⁶ предвидео је увођење саветника/ца за родну равноправност министра/директора у Министарству одбране, Министарству унутрашњих послова, Управи царина, Безбедносно-информативној агенцији и Управи за извршење кривичних санкција. До средине 2012. године, све наведене државне институције, изузев Управе за извршење кривичних санкција, именовале су саветнице за родну равноправност, а највише на том плану учинило је управо Министарство одбране, које је и било носилац послова на изради поменутог документа (Одановић и Бјелош, 2012).

Иако мере које предузимају независни државни органи нису обавезујуће и нужно не производе никакве правне последице, контролни механизми ових институција према органима управе уопште нису занемарљиви и јачање њихове улоге може допринети позитивној реформи сектора безбедности, тиме и служби безбедности и унапредити ниво остварености демократске и цивилне контроле.

3.5.3. Унутрашња контрола

Као што је већ речено, парламентарни надзор служби безбедности има границе. Он нити треба нити може да се бави свим случајевима злоупотреба, финансијских проневера, прекорачења овлашћења, итд. Због тога је од посебног значаја унутрашња контрола у свакој од служби безбедности, као ефикасан начин борбе против појединачних видова кршења закона (Јанковић, 2007).

Унутрашња контрола је систем прописа, правила, процедура и тела која постоје у оквиру једне институције. Њен главни циљ је заштита и унапређење интегритета те институције спречавањем и отклањањем незаконитости и неправилности, које се могу појавити унутар институције (Петровић, 2012). Унутрашња контрола рада служби безбедности, представља прву линију њихове контроле, нарочито током праћења законитости и правилности примене посебних мера, које се предузимају без судске одлуке, већ на основу одлуке директора службе безбедности (Миленковић и сар., 2011).

³⁶ Видети: [Национални акциони план за примену Резолуције 1325 СБ ВН – Жене, мир и безбедност у Републици Србији 2010-2015.](http://www.mod.gov.rs/cir/4352/akcioni-planovi-4352) Преузето 30. јула 2019. са: <http://www.mod.gov.rs/cir/4352/akcioni-planovi-4352>

Закон о ВБА и ВОА је прописао двоструки механизам унутрашње контроле – Генералног инспектора за ВБА и ВОА³⁷ и унутрашњу контролу у свакој од војних агенција. Унутрашња контрола ВБА, односно ВОА, врши контролу законитости рада и примене овлашћења њихових припадника. Руководилац унутрашње контроле је непосредно потчињен директору ВОА, коме редовно подноси извештаје о раду и о евентуалним злоупотребама и неправилностима у раду агенције. Такође, руководилац унутрашње контроле је дужан да обавести Генералног инспектора, а по потреби и надлежни одбор Народне скупштине, када има сазнања да директор ВОА није отклонио незаконитост или неправилност у раду, које је утврдила унутрашња контрола. Начин вршења унутрашње контроле ВОА, као и друга питања од значаја за њен рад уређује министар одбране (Чл. 57 Закона о ВБА и ВОА).

Важно обележје обе врсте унутрашње контроле јесте и то да имају оперативну и финансијску независност и самосталност у раду, те механизме којима могу приморати службе безбедности да отклоне неправилности у раду. При том је важно да унутрашња контролна тела буду састављена од људи који имају знања из области важних за реализацију контроле – правника, бивших припадника служби безбедности, политиколога, стручњака за информационе технологије и сл. (Петровић и Ђокић, 2017).

Делотворна унутрашња контрола омогућава да се уочене неправилности реше унутар институције без изношења поверљивих и осетљивих података у јавност. Да би претходно било могуће, неопходно је, да унутрашња контрола има право приступа свим подацима, информацијама и документима, чак и када су класификована степеном тајности. Такође, треба да има приступ просторијама, као и право да обави разговор са сваком особом за коју сматра да је важна за вођење истраге (Ballreich, 2002).

Наравно, битно је да, када појединачна кршења закона, постану тежином, обимом или лошим примером, озбиљна претња функционисању служби безбедности, постоји јасан механизам који интерну контролу диже на виши ниво – ниво извршне власти, парламента и/или суда (Јанковић, 2007).

У наредном делу, детаљније ћемо се бавити улогом Генералног инспектора и анализирати досадашњи начин вршења контроле над војним службама безбедности, тј. ВОА.

³⁷ Мада је орган унутрашње контроле, по неким обележјима свог статуса Генерални инспектор је приближен позицији спољних контролних средстава, због чега се некада сврстава у извршну контролу. Прецизније, он је орган унутрашње контроле, али под ингеренцијом министра одбране, а не директора ВБА и ВОА (Милосављевић, 2016).

3.5.3.1. Генерални инспектор ВБА и ВОА

Увођењем институције Генералног инспектора у оквиру Министарства одбране, као и адекватним уређењем рада унутрашње контроле на нивоу Војнобезбедносне агенције (ВБА) и Војнообавештајне агенције (ВОА), новим законским решењима појачани су механизми надзора и контроле двеју војних служби.³⁸

Генерални инспектор: надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; даје мишљење на нацрте закона, других прописа и општих аката из надлежности ВБА и ВОА; утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; подноси извештај министру одбране о резултатима надзора са предлогом мера. Генералног инспектора поставља Влада³⁹ на период од пет година, на предлог министра одбране, уз мишљење Савета за националну безбедност. Одговоран је за рад министру одбране и подноси извештај о спроведеној контроли најмање једном годишње надлежном одбору Народне скупштине (Чл. 54 Закона о ВБА и ВОА).

Као што се може уочити, прва четири задатка Генералног инспектора поклапају се са надлежностима Одбора за контролу служби безбедности и у том погледу се може поставити питање о међусобном односу контроле коју он и Одбор врше. Тек пети од наведених задатака је његово оригинално овлашћење, а у његовом коришћењу он је у позицији интерног надзорног органа који врши контролу у име министра и под његовим надзором (Милосављевић, 2016). Очигледан је несклад између овог решења у Закону о ВБА и ВОА и решења у

³⁸ Положај и рад Генералног инспектора регулисан је одредбама Закона о ВБА и ВОА и Правилника о раду Генералног инспектора (Службени војни лист, бр. 18/10), а положај и рад унутрашње контроле одредбама Закона о ВБА и ВОА (члан 57), Правилника о раду унутрашње контроле ВБА и Правилника о раду унутрашње контроле ВОА (Службени војни лист, бр. 18/10).

³⁹ Иако је институција Генералног инспектора установљена 2010. године, Влада Републике Србије је тек 2011. године, на предлог министра одбране, а поприбављеном мишљењу Савета за националну безбедност, поставила Генералног инспектора за контролу рада војних служби безбедности (Петровић, 2012, стр. 13). Међутим, ако се не ограничимо на Републику Србију, можемо рећи да је позиција генералног инспектора још дужи временски период била без именованог лица које ће вршити функцију овог органа. Још је у време Савезне Републике Југославије, Законом о службама безбедности СРЈ, 2002. године установљена институција генералног инспектора, као механизма унутрашње контроле војних служби безбедности, али Генерални инспектор није изабран до наведеног периода (Хорват, 2007, стр. 131).

Закону о основама уређења служби (Члан 16), као и идентичног решења у Пословнику Народне скупштине, које одговара другом закону.

Према Закону о ВБА и ВОА, за Генералног инспектора може бити постављено лице које има најмање девет година радног искуства у струци (Чл. 54). На основу овога, није јасно да ли „у струци” подразумева искључиво да има претходно искуство рада у безбедносно-обавештајном сектору. Ово питање је предмет борјних дилема и различитих мишљења, јер иако је такво искуство свакако пожељно за познавање начина функционисања војних служби, поставља се питање да ли ће Генерални инспектор бити апсолутно непристрасан и да ли ће имати воље да контролише своје бивше колеге (Петровић, 2009).

Иако је Генерални инспектор ВБА и ВОА одговоран министру одбране, та функционална удаљеност од директора агенција није довољна за његов делотворан рад (Петровић и Ђокић, 2017). Тако је, на пример, Генерални инспектор у једном поступку утврдио да су права припадника ВОА повређена, али ВОА није поступила по препорукама и закључцима из извештаја, који је Генерални инспектор сачинио.⁴⁰ Дакле, Генерални инспектор је превише зависан од министра одбране који га предлаже, којем одговара за свој рад и који релативно лако може да покрене поступак за његову смену (Драгишић, 2011).

Дакле, без обзира на релативно добар законски оквир рада и доступна овлашћења, унутрашњи контролори војних служби безбедности су суочени са различитим изазовима. С обзиром да је унутрашња контрола, са институционалног аспекта, саставни део унутрашње организације војних служби безбедности, дакле „самоконтрола”, логично се намеће питање да ли систем унутрашње контроле може да обезбеди услове за делотворно, објективно и непристрасно вршење контроле? (Миленковић и сар., 2011). Наведени примери и други случајеви у пракси, показују да ови механизми немају довољно ресурса, али ни самосталности и интегритета за успешно обављање послова, тј. вршење делотворне контроле. Последица тога је, да су припадници ВБА и ВОА приморани да се повремено обрађају спољним механизмима надзора и контроле, пре свега Заштитнику грађана (Петровић и Ђокић, 2017), о чему је било речи у делу о Заштитнику грађана. Проблем независности органа унутрашње контроле војних служби

⁴⁰ Видети: [Утврђене неправилности у раду Војнообавештајне агенције Министарства одбране: https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/2866-2013-05-28-11-26-57](https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/2866-2013-05-28-11-26-57)

безбедности, битно је условљен начином њиховог избора и њиховом позицијом, тј. ограничен је тиме што су они схавћени као помоћни органи директора служби. Стога они немају објективне могућности да своје налазе учине транспарентним, а питање је и у којој мери то могу да учине у односу на спољашње надзорне органе. Поред тога, они нису овлашћени да контролишу усмеравање рада служби (Милосављевић и Ђорђевић, 2012).

Са друге стране, важно је сагледати и други аспект унутрашње контроле, а који се огледа у опсегу и делотворности правне заштите припадника служби безбедности, који указују на незаконито деловање унутар службе, тзв. узбуњивача.⁴¹ Закон о заштити узбуњивача у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 128/2014), донет је 2014. године. Иако је сам предлог Закона у току јавне расправе био оштро критикован, као неефикасан и декларативан и уложен велики борј амандмана (ЦЕАС, 2014), само увођење заштите узбуњивача у институцијама сектора безбедности, а затим и уређивање исте законом, представља аначајан напредак и неопходну меру за отклањање ризичних тачака у којима се може појавити корупција (Милосављевић и Ђорђевић, 2012).

Досадашња пракса рада унутрашњих механизма контроле служби безбедности у другим државама, показала је да они не постижу добре резултате уколико су организовани као „самоконтрола”, тј. уколико су подређени директору службе и немају сопствени буџет. Стога су развијене демократске земље формирале инспекторате и тела за стручни надзор, који су примарно одговорни извршној власти, али и парламенту коме подносе извештаје и који учествује у избору челних људи инспектората. Реч је о својеврсној мешавини унутрашње и спољне контроле служби безбедности (Петровић и Ђокић, 2017).

Имајући у виду таква упоредна искуства и наведене недостатке у досадашњем функционисању Генералног инспектора и органа унутрашње контроле, бројни аутори и истраживачи, стручњаци у области безбедности, наводе одређене предлоге за побољшање стања:

⁴¹ Узбуњивач у сектору безбедности јесте лице које открива лоше поступање или злоупотребу дужности у државном делу сектора безбедности. Информације о преварама или злоупотребама могуће је саопштити јавности, унутрашњим контролорима или носиоцима извршне власти. Узбуњивач може да разоткрије корупцију, лоше руковођење или било које незаконито поступање (Милосављевић и Ђорђевић, 2012, стр. 13).

- Истинска стручна, унутрашња контрола, која би била у функцији демократске и цивилне контроле, подразумева генералног инспектора изабраног у парламенту, на период од пет година, који би имао надлежност да без икаквих ограничења контролише све три обавештајно-безбедносне службе, који би имао на располагању службу генералног инспектора, властити буџет и чији би негативан извештај подразумевао смену директора службе. Генерални инспектор би за свој рад у потпуности одговарао Народној скупштини, јер иако јој и сада подноси извештај, он свој ауторитет црпи из извршне власти, будући да се извештај подноси тек пошто га верификује министар одбране (Драгишић, 2011).
- Неопходно је обезбедити и довољне материјалне, финансијске и људске ресурсе унутрашњим контролорима у војним службама безбедности. Такође, рад унутрашњих контролора би требало да буде транспарентан за спољне механизме контроле (Милосављевић и Ђорђевић, 2012).
- Потребно је прописати да Генералног инспектора поставља Влада на период од пет година, уз сагласност Народне скупштине (уместо Савета за националну безбедност како је сада прописано Законом) (Петровић и Ђокић, 2017).
- Унутрашњи контролори би требало да контролишу руководиоце сарађујући са њима, јер су они задужени за рад осталих запослених (Born, Leigh 2005, p. 43).

Уважавањем наведених предлога, значајно би се унапредио систем унутрашње контроле војних служби безбедности, а тиме и гаранција да ће службе деловати у складу са принципима демократског друштва. Значај унутрашње контроле служби безбедности огледа се у томе, што унутрашња контролна тела представљају суштински део формалне контроле сектора безбедности и због тога би требало да сваки систем унутрашње контроле у сектору безбедности буде део државне безбедносне политике (Милосављевић, 2004).

Истовремено се може поставити и питање из којих разлога се наведени предлози нису утемељили у пракси унутрашње контроле. Одговор се може тражити у отпору у унутрашњој структури агенције и недовољно изграђеном међусобном поверењу. То свакако можемо сматрати процесом реформе која има свој временски ток и трајни карактер.

3.5.4. Контрола од стране јавности и организација цивилног друштва

Институције цивилног друштва, а најпре удружења грађана, истраживачки центри и медији могу да представљају значајан инструмент надзора над радом служби безбедности, као што то показује пракса у многим развијеним демократским друштвима (Лазих, 2013). Укупно учешће јавности у области безбедности и одбране ће бити други кључни изазов за реформу сектора безбедности, поред едукације стручњака и чланова система државне безбедности. Грађанско друштво је једини извор легитимности, што има највећи значај у вези са деловањем институција моћи у демократским режимима (Edmunds, 2004).

Јавни надзор над службама безбедности, према Закону о основама уређења служби безбедности, остварује се: (1) обавештавањем јавности о раду служби безбедности преко органа којима оне достављају извештаје и (2) непосредним обавештавањем јавности о појединим безбедносим појавама и догађајима. Под тим се подразумева, да се јавни надзор над службама безбедности врши на начин којим се не угрожавају права грађана, национална безбедност и други интереси Републике Србије (Чл. 21).

Како су грађани они чију безбедност треба штитити и који учествују у финансирању целокупног безбедносно-обавештајног система, сасвим је оправдано њихово интересовање за рад истог, чиме на неки начин остварују и надзор над системом. У којој мери грађани у Србији поседују ту свест, колико су заинтересовани и вољни да траже и добију информације, као и колико постижу они који заиста предузимају одређене напоре, било да су то грађани у смислу јавности, медији или организације и удружења, посебно је питање.

Ови актери, обично, имају приступ веома ограниченој количини информација, најчешће о активностима служби безбедности, које могу бити објављене у виду саопштења, објављене у складу са законском одредбом о скидању ознака поверљивости, могу бити откривене уз помоћ инсајдера или преко истраживачког новинарства. Академски и остали стручњаци који су се специјализовали за питања безбедности могу са научног аспекта истраживати ту проблематику, давати стручне анализе владине политике учествујући у политичким и јавним дебатама (Лазих, 2013).

Медији играју значајну улогу у вршењу контроле над сектором безбедности, пре свега пружајући грађанима поуздане и квалитетне информације, чиме посредно осигуравају одговорност служби безбедности (Caparini, 2004).

Неадекватна медијска покривеност безбедносних и обавештајних питања настаје често због мањка поузданих информација, али не само као резултат строгих правних и других ограничења приступа јавности информацијама о питањима из области рада обавештајних и безбедносних служби (Лазић, 2013), већ и услед недостатка озбиљнијег аналитичког приступа, истраживачког метода, али и пристрасности и сензационализма у извештавању (Јанковић, 2006).

Будући да су од наведених актера, организације цивилног друштва (ОЦД), ипак најактивније у реформи обавештајних и безбедносних служби, најчешће активности путем којих остварују такву улогу су следеће:

- подржавају институције државе у реформи сектора безбедности, што подразумева учествовање у изради уставно-системских, стратешко-концепцијских и нормативних докумената и у јавној расправи о њима, као и организовање истраживачких и образовних активности;
- вршење јавног надзора примене политике безбедности, односно праћење догађаја у сектору безбедности и учествовање у јавној дебати о значајним догађајима из области безбедности;
- јавно залагање за спровођење реформи у сектору безбедности (Атанасовић, 2009).

Број организација цивилног друштва које се баве безбедносним темама је мали, а сарадња између ОЦД и државних институција најчешће није институционализована, већ зависи од личних контаката са представницима институција (ЦЕАС, 2014). Постоје и бројни други изазови у њиховом раду: ниједна појединачна организација цивилног друштва нема капацитете који би јој омогућили да самостално прати целокупан сектор безбедности, непостојање адекватног правног оквира којим би био уређен рад ОЦД, слаба интегрисаност ОЦД у сектор безбедности, недовољан легитимитет ових организација, најчешће због финансијске нетранспарентности и страних извора финансирања, због чега се често да наводи да им је наметнуто којим ће се проблемима бавити (Атанасовић, 2009).

Ипак, поред свега, треба навести и одређене успехе и доприносе ОЦД у контроли безбедносно-обавештајног система. У односу на неки ранији период, видљиво је побољшана комуникација између удружења грађана, те академских институција и државних актера у сектору безбедности, о чему сведочи и заједничко учествовање на већем броју тематских конференција и округлих столова. Посебно треба истаћи чињеницу да већина надлежних министарстава

све чешће организује јавне расправе о нацртима закона, као и нацртима стратегија из свог делокруга. Иницијатори неких од расправа су и организације цивилног друштва (Лазих, 2013). Организације цивилног друштва од деведесетих година имају значајну улогу у борби за демократске промене, покренуле су и развиле независна истраживања, континуирано развијају и подижу свест грађана о значају њиховог учествовања у дебати о значајним питањима, међу којима је и реформа сектора безбедности (Пауновић, 2008). Пример заједничког деловања удружења грађана представља и организовање радионица посвећених унапређењу и контроли служби безбедности, којима су присуствовали експерти у области безбедности, посланици, стручно особље парламента, као и представници служби безбедности. Резултат тога је да данас службе безбедности знатно отвореније сарађују са удружењима грађана и медијима (Петровић, 2011).

Још један значајан пример јесте заједничка иницијатива 29 организација цивилног друштва и чланова/чланица академске заједнице, који су крајем 2008. године позвали Министарство одбране да продужи рок предвиђен за јавну расправу о нацртима Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране. Они су тражили да предвиђен рок од 15 дана, што је било недовољно за давање коментара, буде продужен на 45 дана. Заједничко деловање већег броја актера пресудило је да Министарство одбране прихвати ову иницијативу (Атанасовић, 2009).

Посебно истакнуту улогу у бављењу низом тема из области безбедности, укључујући и реформу обавештајних и безбедносних служби, заузима Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), чија су истраживања, анализе и студије појединих истраживача цитирани на више места у раду. Неки од примера успешних активности јесу, да је Заштитник грађана заједно са Београдским центром за безбедносну политику организовао округли сто о Нацрту закона о војним агенцијама, те су на тај начин успели да утичу на предлагаче закона да из текста који је ушао у скупштинску процедуру избаце поједине спорне одредбе, међу којима је и одредба која је давала право Војнообавештајној агенцији да прикупља податке у Србији и врши један део безбедносних провера, насупрот томе што је она „спољна“ агенција и треба да ради у иностранству (Петровић, 2011). Још један вид активног учешћа БЦБП у реформи сектора безбедности, јесте залагање за исправљање правних празнина које постоје у нормативној уређености сектора безбедности. Конкретни примери су: анализа *Критички осврт на Закон о ВБА и ВОА, Модел закона о службама безбедности*, као и скорији пример *стручне расправе о Нацрту Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране*.

Једно од најскоријих истраживања Београдског центра за безбедносну политику, јесте истраживање *Ставови грађана о отворености сектора безбедности у Србији*, реализовано у мају ове године. Између осталог, истраживање је показало да позитивно мишљење о службама безбедности (БИА, ВБА, ВОА) има 34% испитаника, неутрално мишљење има 28%, 20% испитаника не зна много о службама, неповољно мишљење има 17% испитаника. Када је у питању отвореност служби безбедности према грађанима, 31% испитаних грађана сматра да су потпуно затворене, 36% да су углавном затворене, 11% наводи да су углавном отворене, 2% да су у потпуности отворене и 19% испитаника наводи да не зна. При том, више од трећине испитаника сматра да треба да остане тако (Београдски центар за безбедносну политику, 2019).

Имајући у виду бројне опструкције и изазове, очигледно је да је оваква пракса у Србији у процесу изградње и да систематски јавни надзор над безбедносно-обавештајним системом још увек није развијен, али га треба константно унапређивати. Стога, предуслов даљег напретка реформе служби безбедности треба да буде стварање такве атмосфере, у којој се активности појединих сегмената који се односе на цивилно друштво неће доживљавати као рушење институција система безбедности, нити као претња позицијама њихових стручњака и чланова, већ као допринос јачању легитимитета служби безбедности (Лазић, 2013).

3.5.5. Препоруке за ефикаснију контролу служби безбедности

У целини гледано, упоредно-правна анализа функционисања одређених облика контролних механизма у државама са дугогодишњом демократском традицијом, као и у службама земаља, које пролазе транзициони период, говоре да је Србија у процесу реформи које спроводи у области безбедности прихватила међународне стандарде и обрасце, али да их споро, неодлучно, без јасније утемељене стратегије, и недоследно примењује у пракси (Лазић, 2013).

Ефикасна контрола служби безбедности почива на прецизно дефинисаним правним нормама које поштовање владавине закона и слобода и права грађана постављају као приоритет у раду обавештајних служби (Лечић, 2014). Међутим, очигледно је да за ефикасну контролу и надзор, сами закони нису довољни. Поред добро утемељеног и јасног правног решења потребно је предвидети да се такво решење може успешно применити у пракси, односно, морају бити успостављени делотворни и јасни начини и процедуре за тумачење и

спровођење донетих закона, дакле, прожимање нормативног и стварног (Лазих, 2013).

Такође, за квалитетну демократску контролу служби безбедности потребна су не само снажна контролна овлашћења која се примењују, него и висок степен међусобног поштовања и уважавања између контролора и контролираних (Михајловић, 2017). Дакле, једно од кључних питања за реформу свих служби безбедности, па и војних, јесте стварање односа поверења, пре свега између свих нивоа органа власти и одговарајућих служби, а индиректно и јавности. Да би се то постигло потребно је стално образовање, како припадника служби, тако и представника власти који доносе најзначајније одлуке за рад служби и врше контролу и надзор рада служби, али и свих осталих представника власти (Хорват, 2007).

Значај демократске цивилне контроле огледа се у томе, што иста представља једину могућу брану од ширења нелегалне и нелегитимне моћи служби безбедности (Драгишић, 2011) и као таква, она је један од кључних предуслова у реформи служби безбедности. Анализирани видови контроле који се спроводе над службама безбедности у Републици Србији, у нормативном регулисању и стварном практиковању, говоре нам да се тај систем одвија у основи, у складу са савременим демократским принципима других држава. Промене које су на том пољу остварене у последњих неколико година свакако указују на напредак, али и на чињеницу да процес није довршен и да је потребно наставити започете реформе.

Кроз претходну анализу, показало се да је очигледна слабост у функционисању демократске цивилне контроле над војним службама безбедности, недовољна улога Народне скупштине, што кроз нормативну уређеност демократске цивилне контроле, што кроз практично деловање и функционисање, тј. стварне домете Парламента у остваривању контроле. Стога би се кључна препорука у овом делу, односила на проширење надлежности Народне скупштине у области демократске цивилне контроле, али пре свега, развијање и јачање услова и капацитета за делотворно обављање тих надлежности.

Начин на који се може остварити такво унапређење рада, не само парламентарне, већ и других видова контроле, представимо кроз конкретне препоруке појединих аутора који су се бавили овом темом:

1. Донети јединствен закон којим ће бити регулисано питање демократске цивилне контроле. За разлику од развијених земаља Западне Европе, од којих ниједна нема посебан закон којим се детаљно уређују демократска цивилна контрола и надзор, јер су темељи овог концепта раније већ уграђени у политичка и уставна начела на којима оне почивају⁴², за Србију би такав корак био значајан. Тиме би се на свеобухватан и доследан начин регулисала наведена материја (Михајловић, 2017);
2. Изменама одредби Закона о основама уређења служби безбедности успоставити јаснију везу између унутрашње контроле у службама и Одбора за контролу служби безбедности;⁴³
3. Изменама одређених законских одредби и Пословника успоставити јаснију везу између Одбора и независних државних органа, који у оквиру својих законом прописаних надлежности обављају и контролу служби безбедности;⁴⁴
4. Нормативно уредити као обавезу да службеници који опслужују рад Одбора обавезно пролазе безбедносну проверу, из разлога што долазе у посед поверљивих докумената, чији је степен тајности одређен Законом о тајности података;
5. Проширити надлежност парламентарног Одбора на разматрање представки припадника служби безбедности, које се односе на нарушавање законитости у раду и права запослених;
6. Успоставити сталну сарадњу парламентарног Одбора са академским и истраживачким институцијама и организацијама цивилног друштва које се баве безбедносном проблематиком;
7. Надлежности Бироа за координацију служби безбедности конкретније дефинисати (ко сазива седнице, ко председава, на који начин се извештава Савет), уз обавезу да тромесечно подноси извештај Савету (Лазич, 2013, стр. 329-332).

⁴²Поред тога, деценијско практиковање демократије у њима изродило је низ општих правила и процедура за контролу и надзор власти, којима подлежу и државни апарати силе (Хаџић, 2012, стр. 8).

⁴³ Та веза је успостављена Одлуком о начину остваривања непосредне контроле, коју је Одбор за контролу служби безбедности усвојио 2013. године, али ју је потребно још јасније прецизирати.

⁴⁴ Парламентарни одбор требало би да разматра посебне извештаје ових органа (што их обавезујеи Пословник о раду), али само ако се они односе на службе безбедности (Лазич, 2013, стр. 328).

3.6. Функционисање

Након анализе правног оквира, организационе структуре, кадровске структуре, материјално-финансијског аспекта и контроле, долазимо до питања функционисања Војнообавештајне агенције. Како се због тајности обавештајне делатности не можемо бавити проучавањем конкретног начина рада и функционисања ВОА, о томе једино можемо сазнавати посредно, управо на основу претходно анализираних сегмената, али и квалитета одлука које доноси државни врх и политике коју води у овој области, јер то чини на основу информација које добија од Војнообавештајне агенције.

Према подацима са званичног сајта Војнообавештајне агенције, ВОА у свом раду реализује две основне функције:

- обавештајно-оперативну, која се обавља у војнообавештајним центрима ВОА и
- дипломатску функцију у области одбране, која се извршава у изасланствима одбране, у складу са законима и Бечком конвенцијом о дипломатским односима.

У систему одбране постоји и обавештајно-извиђачка функција (подфункција), која се реализује преко Управе за обавештајно-извиђачке послове (Ј-2) Генералштаба Војске Србије. Наведена функција ГШ ВС непосредно је везана за оперативне и функционалне способности Војске Србије, што не искључује и заједнички рад и синергију са ВОА.

Војнообавештајна агенција подржава обавештајно обезбеђење Војске Србије тежишно на стратегијском нивоу, које се односи на индикације и упозорења, обавештајну припрему простора ангажовања, разумевање ситуације, припрему и заштиту снага. Подршка заштити снага нарочито је важна у мултинационалним операцијама у иностранству. Да би се обезбедила благовремена подршка Војсци Србије у реализацији стратегијског обавештајног обезбеђења, успостављен је адекватан обавештајни систем, којим се организује рад стручних органа ВОА и обавештајних елемената Војске тако да сачињавају функционалну целину у подршци националним интересима Републике Србије и ангажованим снагама (Војнообавештајна агенција, 2019).

Војнообавештајна агенција је у оквиру својих надлежности овлашћена да прикупља податке:

- 1) из јавних извора;
- 2) од физичких и правних лица;
- 3) разменом података са другим службама безбедности;
- 4) применом посебних поступака и мера (Чл. 26 Закона о ВБА и ВОА).

Расположива сазнања о успешном функционисању обавештајних служби државе, указују на то, да оне углавном уважавају следеће принципе рада: примарни утицај политике, изненађење и обезбеђење од изненађења, тајност рада, реалистичност и самокритичност (Мијалковски, 2009). Суштину функционисања сваке обавештајне службе чини обавештајно-оперативни циклус, који се састоји од четири или више фаза, које се у стручној литератури означавају различитим терминима. Стивен Марин наводи пет фаза: 1) планирање и организовање истраживања (избор метода и поступака); 2) прикупљање обавештајних података; 3) обрада и анализа обавештајних података; 4) израда завршних обавештајних докумената и 5) уступање завршних обавештајних докумената крајњим корисницима (Martin, 2002, p. 74).

Превентивност као основна функција, претпоставља деловање обавештајних служби на плану предвиђања и спречавања могућих активности противника усмерених против виталних интереса сопствена државе (Алексић, 2017). Стога се ефикасност функционисања ВОА може ценити, превасходно у оној мери у којој она остварује превенцију различитих безбедносних претњи усмерених према Министарству одбране и Војсци Србије и обезбеђује државном и војном руководству најквалитетније обавештајне „производе”.

Снажније превентивно деловање је све захтевније у време наглих и тешко предвидивих промена, дуготрајних криза, уз стално избијање нових, али и услед значајниих структурних и организационих промена у систему одбране наше државе, што захтева и више улагања у обавештајне капацитете (Часопис „Одбрана”, 2016).

У таквим условима је бављање обавештајне функције све комплексније и изазовније, а континуиран процес изградње и унапређења обавештајних капацитета ВОА, представља пут за унапређење наведене функције, тј. за ефикасну реализацију задатака у сложене међународном окружењу у складу са стратешким циљевима и потребама система одбране Републике Србије. Да би се тај циљ остварио, предузимају се сталне мере на јачању потенцијала

Агенције: *кадровских* – кроз стручно усавршавање припадника ВОА, *техничких* – кроз опремање савременим средствима и опремом, и *инфраструктурних* – кроз унапређење услова за рад свих сегмената Агенције. Све наведено доприноси унапређењу информативно-аналитичког рада, као кључа за успешност обавештајних операција. Значајан је и „спољни ресурс” у виду сарадње са страним обавештајним службама, што омогућава јачање капацитета кроз размену искустава и усавршавање (Часопис „Одбрана”, 2011).

Како бисмо проценили у којој мери су додељени задаци и надлежности Војнообавештајне агенције прилагођени новим безбедносним изазовима, ризицима и претњама, размотрићемо ставове и препоруке из материјала под називом „Пракса обавештајних служби и демократски надзор”, који је издао Женски центар за демократску контролу оружаних снага (DCAF).

У наведеном документу изнети су намена, функције, класични задаци и задаци обавештајних служби у новим условима. *Намена* обавештајне службе је спречи стратегијско изненађење, обезбеди дугорочне процене, подржи процес доношења одлука, да саучава тајност информација и метода рада. *Функције* обавештајне службе су прикупљање, анализа, контраобавештајна заштита и реализација тајних акција. *Задаци* обавештајне службе се огледају у подршци спољној и безбедносној политици, откривању активности у иностранству, које представљају претњу безбедности и националним интересима, подршци одбрамбеном планирању, војним операцијама и надгледању мировних уговора и других споразума, као и подршци „информатичком рату” (DCAF Intelligence Working Group, 2003, p. 5-28).

Уважавајући чињеницу да је ВОА, војна обавештајна служба, а да су наведене препоруке општијег карактера, тј. усмерене на све врсте обавештајних служби, може се закључити следеће:

- 1) постојећи задаци ВОА су правилно дефинисани;
- 2) њиховом доследном реализацијом остварује се основна функција ВОА, како је дефинисана у Закону о ВБА и ВОА;
- 3) задаци су компатибилни са захтевима који се постављају пред обавештајне службе у демократским државама Западне Европе (Аночић, 2004, стр. 35).

Значајан допринос остваривању кључних циљева и задатака Војнообавештајне агенције, дају и изасланици одбране. Осим представљања и заштите интереса Министарства одбране Републике Србије и Војске Србије у земљи пријема, осе-

тљив аспект рада изасланика одбране јесте и преговарање са представницима оружаних снага земље пријема, уз унапређење пријатељских односа и развијање војне сарадње. Њихове компетенције су широке, јер су непосредни реализатори спољне и одбрамбене политике наше земље, коју креира државно и војно руководство (Часопис „Одбрана”, 2016).

Проширујући и повећавајући интензитет својих активности у новим условима, савремене обавештајне службе истовремено остварују и заштитну и информативну функцију. Због тога се са правом сматра да делатност савремених обавештајних служби превазилази оквире заштите државне (Алексић, 2017).

Информације које ВОА прослеђује својим корисницима, такве су да омогућавају увид у најзначајније активности, намере и опредељења других држава и међународних организација према Србији. Агенција се, попут осталих савремених обавештајних, а пре свега војних служби, суочава са изазовима предвиђања и одређивања вероватноће остваривања одређених појава, с обзиром на брзину којом се одвијају догађаји на глобалној сцени. И поред таквих препрека за објективно сагледавање изазова и ризика и процену политичких и безбедносних прилика у свету и региону, руководство ВОА процењује да Агенција правовремено извештава државни и војни врх о свим значајним војно-политичким, економским и осталим аспектима безбедности у региону и на глобалном плану (Часопис „Одбрана”, 2018).

Међутим, треба имати у виду да носиоци политичке власти често имају нереалистична очекивања од обавештајних служби, нарочито када су у питању процене будућих догађаја. Одговорност обавештајних служби јесте, да приликом достављања обавештајних информација, анализа и процена, доставе и оцену поузданости извора на основу којих је информација сачињена, како би се обезбедила објективност при коришћењу информација. Дакле, обавештајне службе помажу носиоцима политичке власти у дефинисању државне политике, али не могу и не треба да доносе политичке одлуке уместо њих (Драгишић, 2011). Осим тога, на оптимално функционисање и пренапрезање агенције могу утицати и захтеви политичког руководства, који нису војни, а који су последица непостојања кровне државне обавештајне агенције, која би такве захтеве могла да задовољи, односно, која би се бавила обавештајном делатношћу на националном нивоу.

На основу доступних информација и оцена, као и на основу претходне анализе различитих сегмената рада ВОА, посредно можемо закључити да ВОА

функционише на задовољавајући начин. Међутим, сматрамо да би уважавање наведених предлога у вези са претходно обрађеним областима рада ВОА, пре свега у вези са одређеним организационим решењима, доследнијим регулисањем правног оквира, као и јачањем контролних механизма и веће транспарентности у раду, свакако допринело ефикасности њеног рада, тј. унапређењу функционисања у најопштијем смилу. На тај начин бисмо могли говорити о савременој, професионалној и ефикасној војној обавештајној служби, која ће функционисати по највишим стандардима и успешно штитити систем одбране и Војску Србије, али и сарађивати са обавештајним службама у региону и свету.

4. ИСТРАЖИВАЊЕ

4.1. Опис истраживања

Прегледом научне и стручне литературе, историјско-компаративном анализом и анализом нормативне регулативе, постављене су основеза продубљивање теоријских сазнања интервјуисањем експерата у овој области, са циљем да, на основу мишљења струке утврдимо да ли је садашњи модел устројства обавештајног (под)система Републике Србије адекватан, тј. прилагођен обавештајним и безбедносним потребама и специфичностима државе или би требало тежити другачијим реформским решењима и потенцијално, каква би то решења могла бити. Дакле, на тај начин се дошло до важних сазнања која могу бити од великог значаја за одговор на постављено истраживачко питање.

Истраживачки инструмент који је примењен у истраживању је полустандардизован интервју, као тип научног разговора којим се могу најефикасније остварити отвореност и флексибилност као кључне карактеристике квалитативног истраживачког приступа (Ђурић, 2013, стр. 187).

С обзиром да је реч је о посебном типу научног разговора током којег се истраживач оријентише према припремљеном водичу, али има слободу у формулисању питања и накнадном усклађивању њиховог редоследа према току разговора (Ђурић, 2013, стр. 187) , испитивање је спроведно према унапред припремљеном нацрту упитника за интервјуисање, при чему су учесници имали могућност елаборације својих ставова или дужег задржавања на одређеним сегментима/областима које су сматрали значајнијим. У том смислу је сваки интервју у одређеној мери прилагођаван специфичностима самог испитаника.

Нацрт интервјуа је обухватио пет главних сегмената питања (организација, нормативна регулатива, контрола, кадровска структура, материјално-финансијски сегмент и функционисање), као кључне аспекте рада Војнообавештајне агенције, који уједно одговарају постављеним хипотезама. Сваки од ових сегмената садржао је одређени број конкретних питања, при чему су одређена питања додавана/коригована/прилагођавана током читавог процеса трајања истраживања.

Пример нацрта упитника се налази у Прилогу 1. Примерци свих спроведених интервјуа са одговорима испитаника налазе се у оквиру документационе грађе кандидата и служе као доказ добијених резултата на основу анализе спроведених интервјуа.

Основни циљ спроведених интервјуа, био је да прикупимо податке који нису у довољној мери доступни у јавности, а који су, с обзиром на искуство саговорника у овој области и познавање материје, релевантни за потврђивање ваљаности постављених хипотетичких ставова.

С обзиром да се истраживање бави специфичним и најосетљивијим делом државног апарата, због доступности малог броја експерата који могу пружити релевантне податке о предмету истраживања, реализовани узорак је обухватио осам испитаника. Од тога су два испитаника бивши директори ВОА, који су били и изасланици одбране у Русији, САД и Мађарској, бивши изасланици одбране у Русији, Великој Британији, Турској и Северној Македонији, затим бивши Генерални инспектор војних служби безбедности, као и члан Одбора за контролу служби безбедности.

Садржаји интервјуа су снимани, након чега је рађена транскрипција. Подаци добијени истраживањем су обрађени стандардним статистичким методама.

Истраживање је спроведено у периоду од 20. јуна до 5. јула 2019. године.

4.2 Резултати истраживања

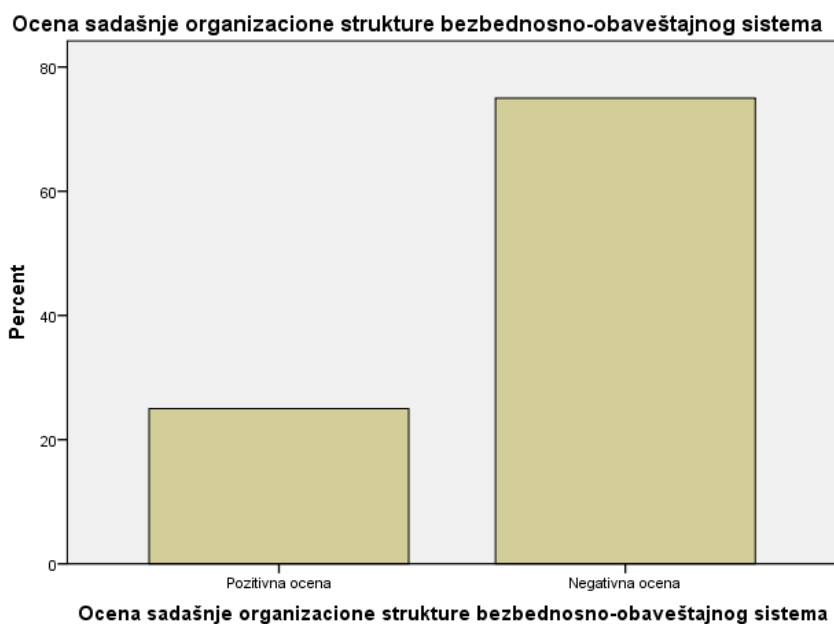
Како је већ објашњено, најпре се кренуло од општијих питања, након чега су испитаници кроз конкретна питања имали прилику да образложе своје ставове. Стога су опште оцене појединих сегмената рада ВОА, сврстане у

следећу типологију: *позитивна оцена/негативна оцена/неутралан одговор/без одговора*.

Осим наведених главних сегмената питања, испитаницима су постављена и питања о томе *шта виде као кључне изазове у спровођењу континуиране и доследне реформе безбедносно-обавештајног система*, што ћемо посебно образложити и питање о *будућим правцима реформе система*, тј. њихов предлог могућег уређења безбедносно-обавештајног система *сходно томе, реформе ВОА*. Предлоге ћемо, као најважнија сазнања произашла из интервјуа и као главно исходиште рада, изложити у дискусији.

Наредни графикони показују дистрибуцију општих ставова испитаника о испитиваним областима.

Графикон 1: *Оцена садашње организационе структуре безбедносно-обавештајног система Републике Србије.*



Као што се може видети, највећи број испитаника је негативно оценио садашњу организациону структуру безбедносно-обавештајног система.

Анализа исказа које су саговорници дали као објашњење својих ставова, указује да су главни проблеми/недостаци у садашњој организационој структури безбедносно-обавештајног система следећи:

- Преобиман и преорганизован систем за наше потребе, долази до преклапања обавештајних и безбедносних послова терену, систем би требало централизовати;
- Безбедносно-обавештајни систем није добро увезан, ради се о мање-више засебним службама;
- Систем није прилагођен националним обавештајно-безбедносним потребама;
- Не постоји цивилна, спољна обавештајна служба, ниједна служба не покрива питања политичких, економских и других утицаја у свету који се одржавају на безбедност и међународни положај наше земље;
- Модел са почетка 20. века и у секторском и у организационом смислу, чак је још и горе него што је било раније;
- Неадекватна структура Савета за националну безбедност, у којој недостају два функционера - председник Народне скупштине и министар спољних послова;

Испитаници који су позитивно оценили организацију безбедносно-обавештајног система, наводе да, иако се може размислити о даљој реформи, систем за сада добро функционише и садашња организациона структура не ограничава рад служби безбедности. Такође, оцењују да систем прати главне трендове у овој области.

Графикон 2 показује да су испитаници, у односу на оцену целокупног безбедносно-обавештајног система, нешто боље оценили позицију ВОА у истом.

Главни аргументи испитаника који су дали негативне оцене, јесу:

- ВОА излази из свог оквира и покушава да одговори на националне обавештајне потребе, услед непостојања националне обавештајне агенције;
- Превише обавеза, које оптерећују службу у кадровском и организационом смислу;
- Преплитање надлежности са другим службама (пример Косова);
- Изасланици одбране у организационом смислу не би требало да буду припадници ВОА;
- Непостојање два кључна елемента у организацији ВОА: 1) криптоанализа и 2) функција сателитског извиђања;

- Обавештајно-оперативни центри ВОА не би требало да буду лоцирани у земљи, будући да као обавештајна служба треба да буде окренута ка споља;
- ВОА не би требало да има политичке надлежности; превелика очекивања од службе;

Графикон 2: *Оцена позиције ВОА у безбедносно-обавештајном систему Републике Србије.*



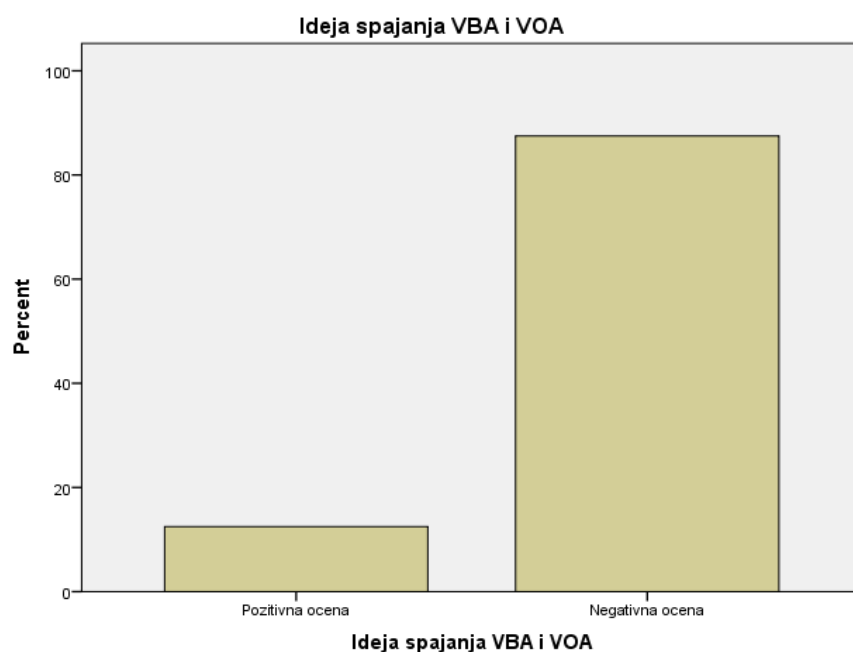
Иако и позитивне оцене указују да је ВОА је добро позиционирана као ресорна служба, имајући у виду организацију државе и институционалну структуру, као и то да треба да остане у Министарству одбране, јер се ослања на информације из војно-дипломатског кора, ипак се као главни проблем наглашава непостојање националне обавештајне службе на коју би се ВОА ослонила.

Дакле, у оквиру овог сегмента, разматрано је и питање националних обавештајних капацитета Републике Србије. Готово сви испитаници оцењују да језгро националних обавештајних капацитета чини ВОА, јер се све преостале службе спорадично баве обавештајним радом. Дакле, наглашава се да постоје адекватни капацитети, али не и служба на националном нивоу која би покрила глобалне изазове и претње и том смислу се предлаже обнова Службе за истраживање и документацију (СИД), која би се бавила тиме и тако

„растеретила” Војнообавештајну агенцију, а капацитети би били ефикасно искоришћени.

Једно од значајних питања, које се тиче организације безбедносно-обавештајног система, а на које су испитаници одговарали, јесте предлог спајања ВБА и ВОА у једну агенцију. Као што се види из приложеног Графикана, највећи део испитаника је против таквог решења, тачније, само један испитаник сматра да је и то решење могуће, аргументујући чињеницом да је Србија мала земља, да нема офанзивне обавештајне операције, али и податком да врло често долази до преласка људи из једне службе у другу и да се чак преузимају и шефови из друге агенције.

Графикон 3: *Оцена предлога спајања ВБА и ВОА у једну агенцију.*



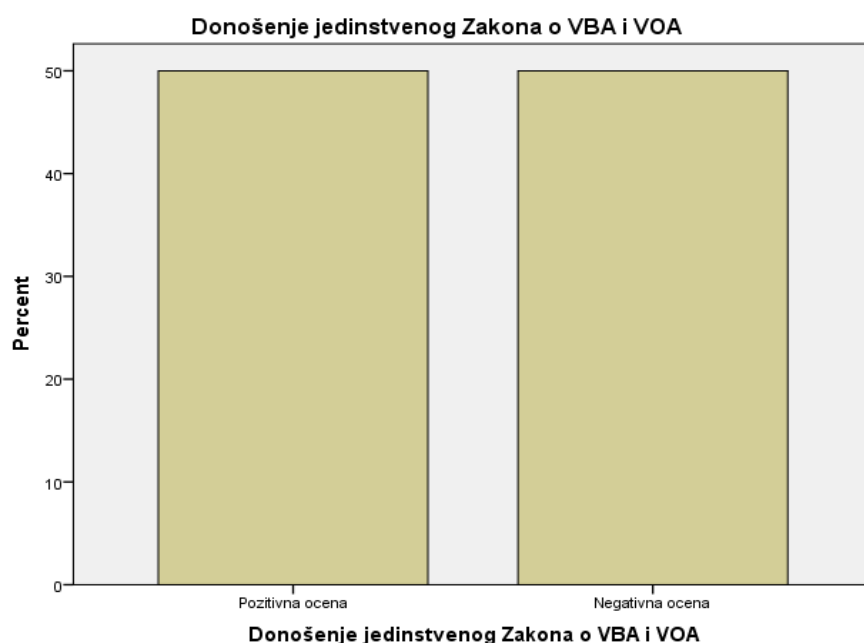
Са друге стране, главни аргументи против ове идеје јесу:

- У питању су потпуно различите области рада, различите врсте послова;
- Начин прикупљања информација у две службе је различит, а спајање би довело до деградације капацитета;
- Различити профили људи, различите психологије у професионалном смислу;
- У психолошком смислу обавештајни рад је најближи дипломатском, а контаробавештајни полицијском;
- Спајањем ове две службе би се изгубила офанзивна компонента;

Једно од питања, постављено у оквиру нормативног аспекта, односило се на оцелу предлога доношења јединственог Закона о ВБА и ВОА. Очигледно је да су мишљења пропорционално подељена по овом питању. Испитаници који су позитивно оцелили овакву могућност, углавном наглашавају да би то било добро решење у контексту формирања националне обавештајне службе, при чему би тај закон представљао кровни закон, подзаконским актима би могао да се регулише рад сваке службе посебно.

За саговорнике који су против оваквог решења, можемо рећи да је то условно речено негативна оцелна, будући да неки од њих сматрају садашњи Закон о основама уређења службе безбедности тим јединственим законом, који би требало мало дорадити, односно да се у једном закону начелно може објаснити које службе постоје, каква им је организациона структура и сл., а да би за сваку службу, због њихове специфичности, требало посебним законима дефинисати њихове надлежности и одговорности. Други су мишљења да у практичном смислу то нема неког посебног значаја, осим у контексту тенденције обједињавања ВБА и ВОА.

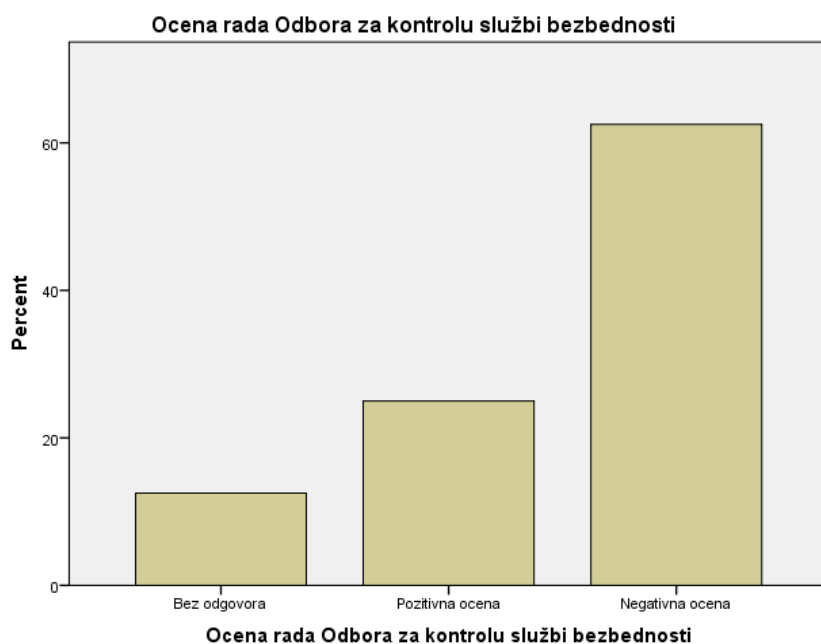
Графикон 4: Оцелна предлога доношења јединственог Закона о ВБА и ВОА.



Важан сегмент рада Војнообавештајне агенције, јесте и контрола над њеним радом. Из тог разлога, испитанике смо питали да оцелне ефикасност парламентарне контроле, пре свега рад Одбора за контролу службе безбедности и интерних механизма, тј. унутрашњу контролу и контролу од стране Генералног инспектора.

Као што показује Графикон 5, један испитаник није дао одговор на питање, наводећи да нема много сазнања о томе, будући да, када је био на челу БОА, тек се почело са том контролом, када је и поднет први извештај о раду тадашњем Одбору.

Графикон 5: *Оцена рада Одбора за контролу служби безбедности.*



Док испитаници који позитивно оцењују рад Одбора, то аргументују чињеницом редовног подношења извештаја Одбору и адекватном сарадњом чланова Одбора и директора службе, највећи део испитаника наводи низ примедби када је у питању контрола коју врши Одбор:

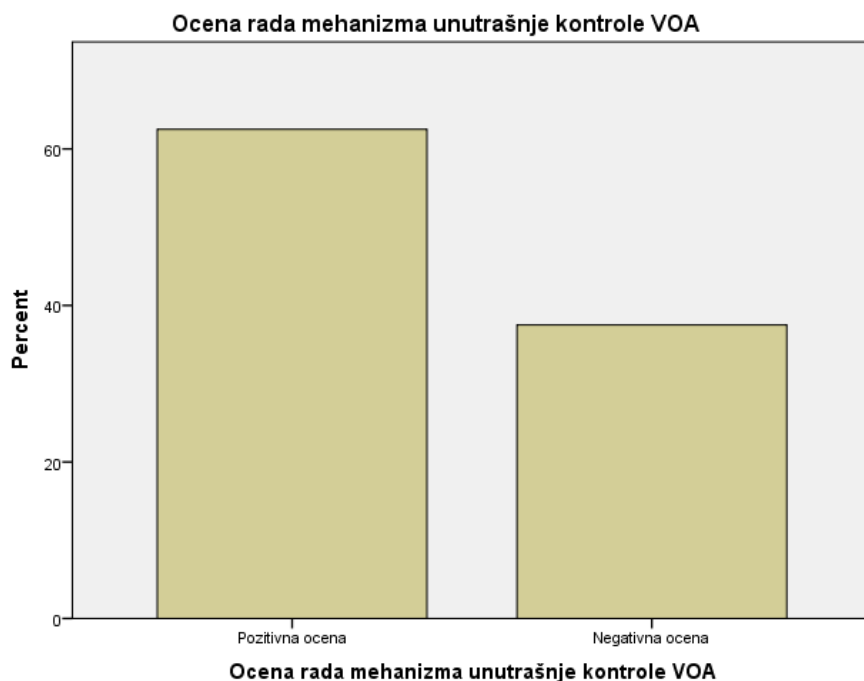
- Разуђеност контроле, слабе везе између елемената система контроле;
- Некомпетентност и нестручност народних посланика који су чланови Одбора;
- Недостатак политичке воље за вршењем ефикасне контроле;
- Могућност прилагођавања извештаја који се подносе Одбору, као и унапред припремљених документа која се дају на увид приликом посета служби и вршења непосредне контроле;
- Одбор нема довољно капацитета за вршење делотворне контроле (има квантитативно, али не и квалитативно);
- Опчињеност радом служби од стране посланика и прихватање извештаја без икаквих корекција;

- Прва контрола од стране Одбора не постоји, испод је нивоа на којем би требало да буде;
- Непостојање поверења од стране и оних који контролишу и контролисаних;

Графикон 6 показује да је механизам унутрашње контроле оцењен потпуно супротно у односу на контролу коју врши Одбор – у овом случају 60% испитаника је позитивно оценило функционисање унутрашње контроле, у претходном, 60% је негативно оценило рад Одбора.

Ипак и овде постоје извесне замерке. Неки сматрају да нема независности и самосталности у раду, да унутрашња контрола није никакв озбиљан механизам контроле, већ више форме ради, будући да је унутрашња контрола одговорна директору, кога треба да контролише, а Генерални инспектор је извршна контрола, он је подређен министру одбране и то је такође низак ниво контроле. Један од проблема је и постављање Генералног инспектора по политичкој линији, а не према стручности и професионалности.

Графикон 6: *Оцена рада механизма унутрашње контроле ВОА.*



Док једни сматрају да би Генерални инспектор требало да буде „лице ван система” (дакле, да није раније радио у обавештајно-безбедносним

структурама), али да познаје систем, други сматрају да је ефикасније решење да то буде лице са искуством рада у обавештајним или безбедносним службама, али који ће имати стручну службу, састављену од саветника/експерата за различита питања, који ће му пружати помоћ у раду, док трећи наводе да би могао да постоји и само један издвојен орган који би био надлежан за унутрашњу контролу свих служби.

Сходно претходним образложењима испитаника, овде издвајамо кључне предлоге за унапређење делотворности и ефикасности контроле Војнообавештајне агенције:

- Контрола би морала да се централизује;
- Парламент би требало да има једно стручно тело састављено од експерата, које ће заиста да врши континуирану контролу, а да Одбор за контролу служби безбедности буде политички орган или да уопште не постоји тај Одбор;
- Укључивање страног фактора или укључивање цивилног сектора у едукацију народних посланика у континуитету, што би требало да буде на ванинституционалној основи;
- Народни посланици би требало да поседују сертификате за приступ тајним подацима и наравно увид у такве податке. То посебно важи за контролу финансија служби;
- Завршну реч у избору чланова Одбора за контролу служби безбедности би требало да имају управо агенције, које ће безбедносно проверавати те људе, чиме ће се на неки начин тестирати њихов интегритет;
- Народни посланици би требало да имају увид и у рад унутрашње контроле ВОА;
- Генералног инспектора би требало да бира Парламент;
- Треба потенцирати на високој професионалности људи који се баве и управљањем службама и њиховом координацијом и контролом;

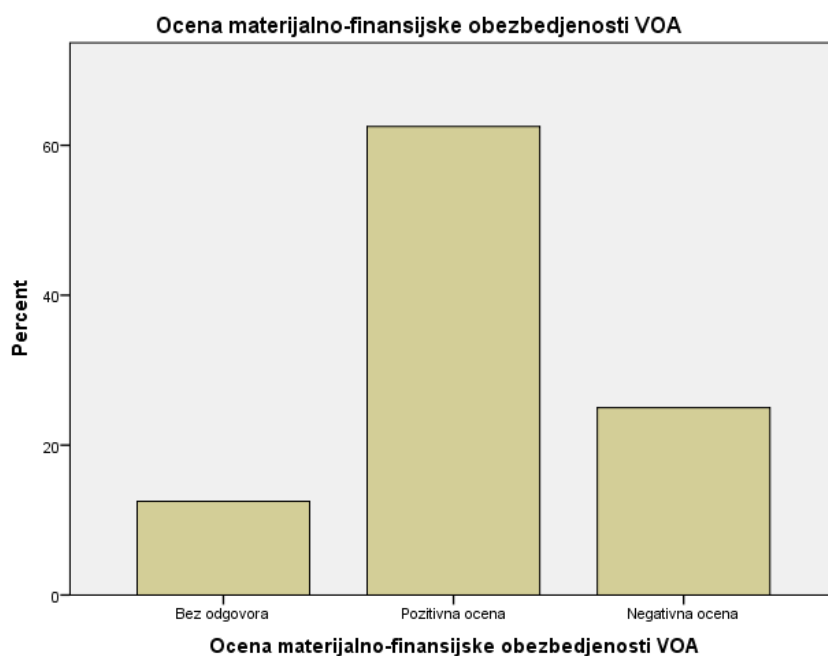
Наредни сегмент питања односио се на материјално-финансијско пословање ВОА. С обзиром на специфичност теме и тајност рада службе, један испитаник је био уздржан у давању одговора (Графикон 7).

Према мишљењу неких, средства и ресурси су иначе оскудни у безбедносно-обавештајном систему, а из буџета се више издваја за ВБА, него за ВОА, што не би требало, будући да је Војнообавештајној агенцији, као служби усмереној ка споља потребно више финансијских средства него ВБА. Такође, један испитаник је оценио, да у контексту оперативног рада ВОА поседује све што је

потребно, али ако се разматра савремени начин доласка до података путем интернета, праћење регионалних и глобалних комуникација, у том смислу не поседује довољно техничке ни технолошке способности. У том смислу би требало да постоји и сателит за комуникације, који би био од значаја за обавештајне интересе наше државе.

Остали испитаници су позитивно оценили овај аспект рада ВОА, наводећи да сада је ситуација много боља него раније и да се то позитивно одражава и на њихов рад, да су средства коректна, али и да постоји простор за унапређење.

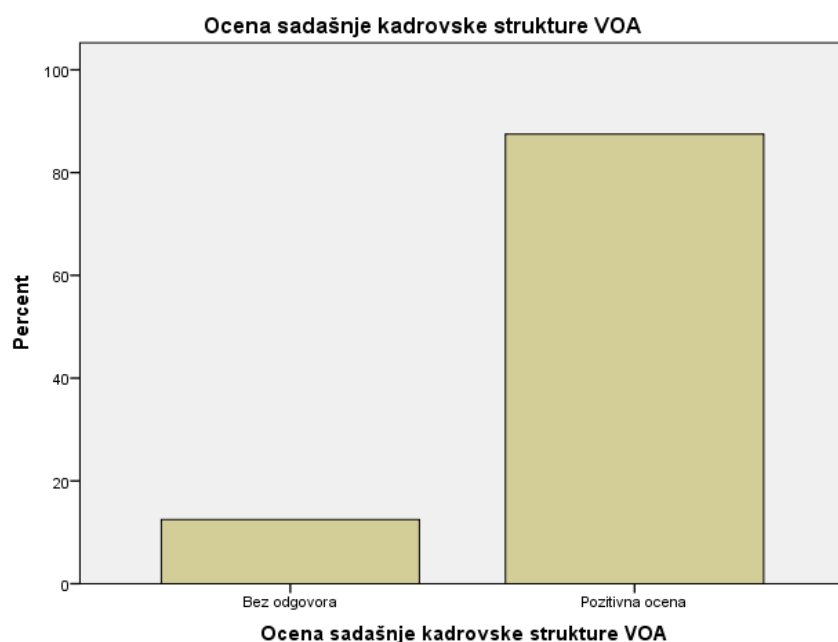
Графикон 7: *Оцена материјално-финансијског аспекта рада ВОА.*



У оквиру овог дела, разматрано је и питање финансијске транспарентности ВОА. Док је један број испитника негативно оценио законску одредбу о тајности података ВОА о материјалном и финансијском пословању, истичући да би било пожељно оквирно приказати колики су издаци за војну службу, без детаљне спецификације и да би тиме служба стекла кредибилитет у јавности, а тајност њеног рада не би била нарушена, ипак је већи број испитаника позитивно оценио овакво решење. Они наводе да ни службе других земаља не износе те податке. Чак и да се прикажу само општи издаци, из тога би вешт аналитичар могао нешто да закључи, а грађане не треба оптерећивати тиме, јер је битно да те податке поседују органи надзора и контроле.

Графикон 8 показује да, осим што је такође један испитаник био уздржан, сви испитаници позитивно оцењују квалитет људских ресурса у ВОА. Истиче се да да су кадрови добро обучени, образовани, селекција је квалитетна, кадрови се перманентно усавршавају. Једини проблем је велика флукуација кадрова, што може бити оптерећење за стабилно функционисање система, али ако се схвати као обележје институције онда то и није проблем.

Графикон 8: *Оцена садашње кадровске структуре ВОА.*

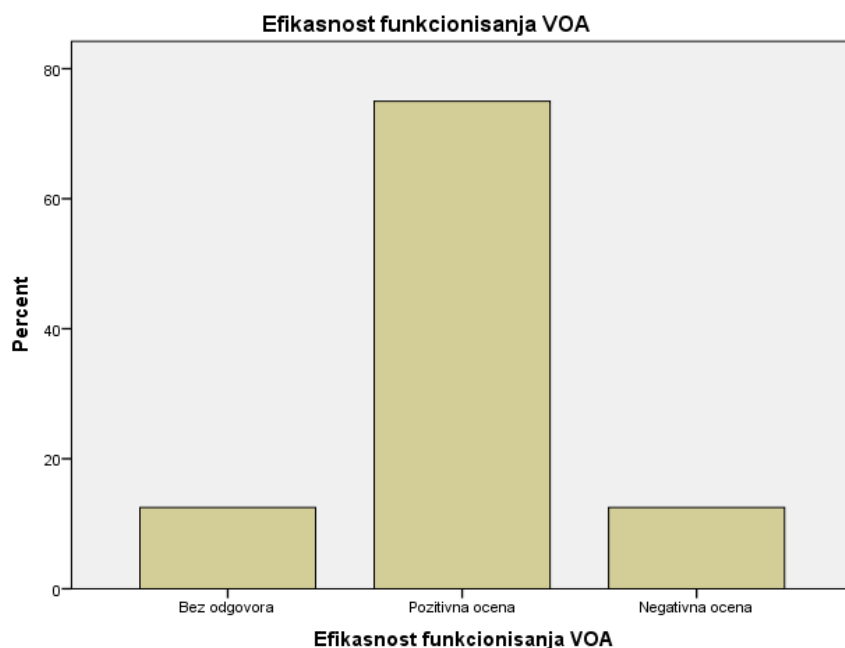


Тakoђе, сви испитаници су изузетно позитивно оценили запошљавање цивилних кадрова у ВОА, како у смислу могућности да заснују радни однос у ВОА, тако и у погледу њихових знања, квалитета и доприноса раду агенције, као и процентуалне заступљености у односу на официре. Оно што је важно јесте да су установљене и нове руководеће позиције за цивиле, чиме је отклоњен ранији проблем ограничења цивила у погледу напредовања на више позиције.

Сумирањем свих претходних аспеката рада ВОА и на основу својих сазнања, испитаници су оценили и ефикасност функционисања агенције у најопштијем смислу. Графикон 9 показује да скоро 80% испитаника позитивно оцењује функционисање ВОА. Осим једног уздржаног, неке од негативних оцена се односе преплитање надлежности када је у питању обавештајно одељења БИА и његов рад усмерен ка иностранству и стога, неки испитаници сматрају да би могло боље и ефикасније, а доносиоци одлука би требало да имају квалитетније информације, јер будући да у неким земљама ВОА нема никог

осим војних изасланика, они се ослањају на информације које нису круцијалне за доношење политичких одлука. Такође, наводи се да је и покушај одговора на националне обавештајне потребе и тиме излазак ван војних и одбрамбених питања, оно што додатно оптерећује функционисање ВОА.

Графикон 9: *Оцена функционисања Војнообавештајне агенције.*



На крају ћемо посебно навести изазове, које су испитанци навели као кључне у спровођењу ефикасне реформе безбедносно-обавештајног система:

- Конзервативност, недемократичност и инерција служби безбедности када су у питању промене. Из тога проистиче отпор нормативним променама, а онда следи проблем примене у пракси;
- Партикуларни лични интереси (каријера, чиновни, али и финансијски бенефити) и еснафски интереси (мистификација улоге припадника служби у друштву кроз неке привилегије које уживају у друштву);
- Неуважавање мишљења струке, непознавање материје, учествовање лица која не знају те проблеме и не знају да доносе одлуке;
- Дисконтинуитет – сталан процес реорганизације, што указује на растакање ресурса служби и Војске;
- Неразумевање значаја очувања обавештајне компоненте и важности Војнообавештајне агенције од стране политичара;
- Постојање отпора изнутра – унутар служби, али и неразумевање политичке и стручне јавности, непостојање политичке воље;

5. ДИСКУСИЈА

Када се сагледају претходно анализирани ставови испитаника, може се закључити да већина испитаника позитивно оцењује *функционисање механизма унутрашње контроле ВОА, материјално-финансијску обезбеђеност ВОА, кадровску структуру и функционисање*, док је код организационе структуре безбедносно-обавештајног система, позиције ВОА у безбедносно-обавештајном систему, идеје обједињавања ВБА и ВОА и парламентарне контроле, превагнула негативна оцена. Питање усвајања једног закона који би регулисао рад ВБА и ВОА, има подједнак проценат позитивних и негативних оцена.

Различитост ставова испитаника о одређеним питањима се може повезати и са њиховим претходним искуством рада у безбедносно-обавештајном систему, што је сасвим разумљиво, имајући у виду специфичност позиције на којој су били, због чега и на одређен начин сагледавају неке ствари. На пример, док поједини испитаници који су били на одређеним позицијама у ВОА наводе да Генерални инспектор војних служби треба да буде „човек из система”, јер познаје начин функционисања служби, бивши Генерални инспектор, који је био испитаник, наводећи лични пример и позитивна искуства, наглашава да то треба да буде искључиво лице „ван система”.

Такође, значајно је и питање позиције изасланика одбране, где испитаници који су били изасланици одбране сматрају би они требало да буду везани или за ВОА или за Сектор за политку одбране, не и за једне и друге, јер их на тај начин оптерећују захтеви који долазе од једних и других, док испитаници са другачијим искуством рада у безбедносно-обавештајном систему, наводе да би изасланици, функционално, могли да буду при ВОА, тј. прикупљене податке да шаљу у ВОА, али у организационом смислу би требало да припадају Министарству, односно Организационој једници за међународну сарадњу или Војсци.

Сва понуђена решења била су у последње две деценије и предмет праксе. Стога је и очекивати да ће будуће решење бити оптимизовано и усклађено са стварним потребама рада агенције.

У погледу ставова о лоцираности обавештајних центара ВОА у земљи приметно је, да бивши директори службе, поред других, сматрају да то не представља проблем, јер је њихов рад и у том случају окренут ка иностранству, док су неки други испитаници изричито против такве праксе.

За садашње стање у области материјално-финансијске обезбеђености и функционисања ВОА, већина испитаника је имала позитиван став у вези са побољшањем материјалног положаја агенције. Да ли су уопштене исказе, на основу њима доступних сазнања, што је сасвим разумљиво с обзиром на чињеницу да су то области које су у већој мери тајног карактера, тј. детаљни подаци нису доступни јавности.

5.1. Препоруке будућих решења у реформи Војнообавештајне агенције

Најпре треба нагласити да готово сви испитаници сматрају да реформа Војнообавештајне агенције и целокупног обавештајног (под)система, треба да се креће у правцу успостављања националне/спољне обавештајне службе, при чему већина види обнову СИД-а као оптимално решење, али постоје и други предлози.

Овде ћемо приказати најзначајније предлоге могуће организације безбедносно-обавештајног система, односно реформе Војнообавештајне агенције, произашле из спроведних интервјуа:

- 1) *Прва варијанта је да се обнови СИД при Министарству спољних послова.* При том, прво је неопходно да постоје политичка воља и консензус, затим да се консултује струка, дефинишу циљеви, где спадају сви ови сегменти – организација, норматива, итд., затим следи научни приступ – компаративна анализа страних искустава, утврђивање у којем правцу систем треба да се реформише, затим консултација историчара да би се то ускладило са нашом традицијом и културом. Следећи корак је дефинисање шта је посао струке, а шта политике, а тек онда следе организациона решења и на крају доношење закона.

Дакле, служба са националним обавештајним способностима треба да буде при Министарству спољних послова, а служба са националним безбедносним способностима треба да буде при МУП-у (БИА која би остала у скоро непоромењеном саставу), при чему неки испитаници сматрају да би требало и у једној и у другој обезбедити одређену војну организацију, с тим што она може бити дислоцирана у Министарство одбране, и теоријски под хијерархијом Министарства одбране, али у смислу информација и аналитике би одговарала Националној обавештајној служби.

Посебно је истакнут елемент техничке подршке, који би обједињавао електронско извиђање, сателитско извиђање, криптозаштиту, криптоанализу, информациону безбедност, итд., односно успостављање централне службе за аналитику/службе која би се бавила електронским надзором. Њу би требало основати од елемената за електронско извиђање, који постоје у свакој од постојећих служби, а онда би се резултати до којих се дође таквим извиђањем, у зависности од њиховог садржаја, прослеђивали службама којима су неопходни. На тај начин би надзор за праћење комуникација ишао из ове организације, а не из БИА, што је данас случај.

Друга варијанта оснивања ове службе, јесте да се она формира од стручњака из 224. центра за електронска дејства са њиховим способностима, с тим што би тај центар такође задржао способности које требају Војсци у оперативном смислу, тако да би ова организација била под Министарством одбране.

Дакле, Национална обавештајна служба под Министарством спољних послова, Служба која би се бавила електронским надзором и комуникацијама под Министарством одбране и БИА под Министарством унутрашњих послова, би биле логистички повезане. У погледу свог рада, информација, анализа и закључака, оне би искључиво биле под Саветом за националну безбедност, тј. координатору Савета би достављале те информације.

- 2) Друга варијанта је да се прошири обавештајна компонента у БИА (законски, кадровски, организационо), која је сада примарно усмерена на прикупљање информација у иностранству, које пре свега имају контраобавештајни карактер. Дакле, проширена обавештајна структура у БИА би преузела улогу спољне цивилне обавештајне службе.
- 3) Трећа варијанта је да се формира потпуно нова обавештајна служба, која би напр. носила назив Српска обавештајна служба (СОС) или Обавештајна агенција Србије (ОАС) или Национална обавештајна служба/ Спољна обавештајна служба, а преузела би део кадрова из ВОА, део из ВБА, део из БИА и из Министарства спољних послова.

Оно што већина испитаника наглашава, јесте да су радикалне промене свакако лоше, јер нарушавају функционисање система, тако да би реформа ВОА и целог система требало да се одвија континуирано - треба да се планира на дуг

рок, са јасно дефинисаним циљевима и уз адекватна финансијска средства. Треба избећи реформу ради реформе и због тога треба пажљиво анализирати шта је добро, а шта треба да се реформише, али свакако би службе, па и ВОА, требало да буду флексибилније – у организацијској трансформацији, едукацији кадра, усавршавању, регрутацији, одговорима на савремене претње. Дакле, промене треба да буду планске и постепене, у складу са изазовима, ризицима и претњама безбедности.

5.2. Ограничења истраживања

Истраживање у овој области је само по себи сложено, превасходно, јер је реч о најосетљивијем делу државног апарата, чији посао и јесте да ради у тајности, те да оно што је у његовој надлежности ставља на увид само онима којима је то намењено и то на основу јасних законских одредби, а друго, због чињенице да и на основу доступних података и сазнања, не можемо егзактно измерити достигнути степен реформе Војнообавештајне агенције, стога истраживање и јесте било засновано на статистичкој (колико је то било могуће) и дескриптивној анализи.

Немогућност приступа документима, који су под ознаком тајности, а који би пружили детаљније податке о свим наведеним сегментима истраживања, као и немогућност интервјуисања активних припадника ВОА, такође представљају ограничења истраживања, будући да бисмо на тај начин добили конкретне и прецизне информације о стварном тренутном стању у раду ВОА, док су испитивани појединци, с обзиром да нико од њих није у активној служби, говорили о већини ствари на основу сопствених процена, сазнања из ранијег периода или сазнања о садашњем стању на основу неких других извора.

И поред тога, поставља се питање искрености испитанка да отворено говоре о својим сазнањима када је у питању овако осетљива тема, што је ограничење сваког интервјуа као методе. Дакле, испитаници се, обзиром на своје дугогодишње искуство, отварају у оној мери коју сматрају адекватном, тако да њихова појединачна искуства и сазнања не морају нужно да одражавају веродостојну слику проблема који се истражује.

Међутим, у случају да је интервјуисање активних припадника ВОА било могуће и оно би носило извесна ограничења, која би се свакако одразила на резултате истраживања. И поред значаја који би искази таквих испитаника могли имати за истраживање, њихова позиција их обично спречава на детаљније изношење сопствених ставова. Високи представници званичних

безбедносних структура ће очекивано најчешће износити званичне ставове институција у којима су ангажовани, чиме се обично не долази до нових суштинских сазнања која превазилазе очекивано (Ђурић, 2013).

Да би се колико је могуће, ублажили наведени недостаци интервјуа као методе и добила комплетнија слика проблема који се истражује, интервју је комбинован са другим методама које су наведене у овом раду, које се једним именом могу означити као секундарна анализа постојећих извора података.

И поред наведених ограничења, свакако је несумњив значај који је примена метода експертског интервјуа имала у реализацији и употпуњавању овог рада: чињеница је да су подаци добијени из „прве руке” - лично од саговорника са релевантним искуством и високом компетентношћу области која је проучавана, а који могу бити другачији од оних који се добијају посредно, анализом различитих садржаја. Такође, разговори су у одређеној мери допринели и разјашњавању и бољем разумевању овог, традиционално затвореног дела државног апарата, односно делимичној демистификацији рада Војнообавештајне агенције.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Обавештајне службе у савременом добу представљају једну од најспецифичнијих сфера друштвене делатности. Та специфичност се огледа са једне стране, у њиховој активној улози и утицају на токове догађаја и процесе у страним државама и њиховим институцијама, који се остварују у интересу сопствене државе, али и својеврсном парадоксу, да резултати њиховог рада значајни за заштиту и очување националне безбедности, као и финансирање рада, методи и начин рада, не могу бити транспарентни у оној мери и на онај начин који се захтева од других државних институција.

Сами почеци обавештајне делатности везују се за рат и оружане сукобе, као догађаје у којима је од изузетног значаја сазнавање намера и планова непријатељске војске, у циљу спречавања изненађења и губитака. Еволуција ове делатности, учинила је да, данас, у склопу одбрамбене функције Војске, у одвраћању потенцијалног непријатеља посебну улогу има специјализована обавештајна служба, која праћењем и анализом прошлих и актуелних догађаја и проценом сличних процеса у будућности, утиче на доношење правилних одлука и смањење ризика по одбрамбене интересе државе. Све израженије кретање у правцу смањења бројности оружаних снага у већини савремених држава, а унапређења превентивне функције, указује на све већи значај обавештајног фактора у откривању и спречавању потенцијалних угрожавања националних и одбрамбених интереса једне државе. Стога је неопходност прилагођавања новој безбедносној стварности и потреба за увећањем ефикасности обавештајних служби, широко разматрана тема у научним и стручним круговима.

Као држава у транзицији и Република Србија је настојала да колико-толико прати промене у сфери безбедности и прилагођава свој систем. Иако отежано и споро, од 2001. године до данас јесте дошло до помака у реформи безбедносно-обавештајног система, међутим, резултати до којих смо дошли указују да стање у овој области изискује даљи интензивни рад у циљу отклањања изазова и препрека у изградњи савременог и функционалног безбедносно-обавештајног система, у овом случају, пре свега, обавештајног система.

Из тога разлога, у овом раду је разматрано питање обавештајних способности Републике Србије, за сада претежно оличених у Војнообавештајној агенцији, као и питање оснивања националне обавештајне агенције, која би заправо била главни носилац тих способности и део обавештајног система, заједно са

Војнообавештајном агенцијом и евентуално, још неким обавештајним одељењима у саставу других органа.

Полазећи већ од анализе правне регулативе, јасно је да национални обавештајни капацитети нису адекватно институционализовани. Стога би организационим променама, требало да претходи адекватно нормативно и стратегијско усклађивање, почев од Нацрта нове Стратегије националне безбедности, где би требало јасније дефинисати спољнополитичку и безбедносно политичку оријентацију Србије, уважити наведене предлоге у вези са уређењем безбедносно-обавештајног система, а затим би уследило усвајање Националне обавештајне Стратегије. Такав документ би требало да дефинише главне циљеве, обавештајне приоритете и стратешка опредељења Републике Србије у спољној и одбрамбеној политици, као и устројство будућег обавештајног система државе.

Дакле, истраживање је показало да постоји недовољан, неадекватан и непрецизан нормативно-правни оквир који би регулисао ову материју, као и да анализа других сегмената говори да недостаје континуиран, стручно-аргументован и целовит приступ овом проблему. Услед непостојања националне обавештајне службе, потенцијали државе за ефикасно превентивно реаговање и суочавање са савременим безбедносним ризицима и претњама значајно су умањени.

Како трансанационалност и комплексност безбедносних претњи, нису заобишли ни нашу земљу, то би требало да буде додатни разлог да Република Србија организује добру цивилну спољну обавештајну службу. Све процесе – политичке, економске, научне, информационе, демографске, еколошке и друге, треба пратити, извештавати политичке одлучиоце о њима и по могућности, утицати на њих. То би могла само квалитетна национална обавештајна служба, оперативно, аналитички, кадровски и материјално оспособљена, адекватно позиционирана и политички усмеравана, чиме би у значајној мери повећала капацитет укупног система безбедности Републике Србије.

Полазна тачка истраживања било је истраживачко питање, које гласи: *Да ли је реформа Војнообавештајне агенције извршена на задовољавајући начин, односно да ли је тренутно стање функционисања ВОА, гледано као целина различитих, међусобно повезаних и условљених аспеката, на адекватном и потребном нивоу?*

Постављеном питању претходили су хипотетички ставови (хипотезе), које детерминишу кључне сегменте рада ВОА, анализиране прегледом научне и стручне литературе, нормативне регулативе, као и кроз интервјуе са стручњацима са релевантним искуством рада у ВОА или другим структурама безбедносно-обавештајног система Републике Србије. Таква комплементарна анализа, омогућила је извођење следећих закључака:

- 1) Национални обавештајни капацитети постоје, али не и служба која би била главни носилац тих капацитета. Капацитети су расути, неадекватно распоређени, нису у потпуности и на прави начин искоришћени, што води закључку да су занемарени и стога на незадовољавајућем нивоу, чиме је прва хипотеза потврђена. Из овога произилази закључак да је неопходна централизација националних обавештајних капацитета у једну агенцију – Националну/ спољну обавештајну службу.
- 2) У погледу позиционираниости ВОА, закључујемо да служба треба да буде при Министарству одбране, али је неадекватна њена позиција у безбедносно-обавештајном систему, будући да не може истовремено да покрива и националне и војне обавештајне интересе наше земље. Тиме је потврђена и друга хипотеза.
- 3) Будући да је на основу анализе постојеће искуствене грађе и анализе одговора саговорника, кадровска структура ВОА високо оцењена, уз мање изазове који постоје, трећа хипотеза је потврђена.
- 4) Супротно постављеном хипотетичком ставу, највећи број доступних информација и резултати истраживања, показали су да је у материјалном и финансијском смислу ВОА адекватно обезбеђена. Стога је четврта хипотеза оповргнута.
- 5) У погледу контроле ВОА, контрола није на потребном нивоу. Заснована је на формалностима, што потврђују како испитанци, тако и критичари и стручњаци у области безбедности, који су на различите начине изучавали и анализирали овај проблем. Контролу би требало континуирано унапређивати, превасходно у правцу јачања и проширења улоге, капацитета и стручности Одбора за контролу служби безбедности, тј. парламентарне контроле, све са циљем стварања оптималнијих услова за рад и функционисање ВОА. Овакви налази потврђују и претпоследњу хипотезу.

- 6) Иако је у општем смислу функционисање ВОА оцењено позитивно, будући да готово сви испитаници указују на потребу постојања националне обавештајне службе, која би преузела задатке које је у овим околностима принуђена да обавља ВОА, потврђена је хипотеза да Војнообавештајна агенција своју функцију обавља шире од декларисаних задатака и послова.

Сумирање изведених закључака, односно потврђених хипотетичких ставова, даје нам одговор на постављено истраживачко питање, који гласи, да резултат реформе у „обавештајном систему”, који условно речено чини Војнообавештајна агенција, није на задовољавајућем нивоу и да постоји простор за унапређењем и потребним реформским захватом, који ће водити успостављању истинске и функционалне обавештајне компоненте.

Уважавање предлога различитих аутора и стручњака у области безбедности, наведених у теоријском делу рада, произашлих из анализе научне и стручне литературе, као и предлога и препорука, насталих као резултат експертских интервјуа, њихова комплементарна анализа, међусобно поређење и допуњавање би требало да допринесу изградњи националне обавештајне заједнице/обавештајног система.

Да би се овакав циљ остварио, потребно је реализовати неколико претпоставки од којих су најважније: 1) усклађено стратегијско-доктринарно и нормативно уређење и оптимизација контролне функције; 2) адекватно организационо позиционирање и управљање; 3) материјално-финансијско обезбеђење у складу са потребама; 4) адекватна политика пријема, развоја и вођења стручног кадра; 5) развијање безбедносне културе у друштву.

Како је посвећено бављење овом проблематиком, довело, не само до значајних увида код мене, као ауторке овог рада, већ и до непроцењивог искуства у истраживачком раду, изражавам наду да ће овај рад, бити, не само круна завршених мастер студија, већ и да ће побудити интересовање потенцијалних читалаца и покренути активнију јавну расправу о овом питању.

7. ЛИТЕРАТУРА

Уџбеници, монографије и студије

- Алексић, М. (2017). *Улога Војнообавештајне агенције у борби против теоризма*. Специјалистички рад. Београд: Факултет безбедности.
- Аночић, Б. (2004). *Задаци, надлежности и организација ВОС у условима интеграције ДЗ СЦГ у евроатлантске асоцијације*. Стручни рад. Београд: Војна академија, Школа националне одбране.
- Атанасовић, З. (2009). Организације цивилног друштва заинтересоване за безбедност у Србији. *Безбедност Западног Балкана*, 4(12), 3-14. Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 18. јула 2019. са [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_4\(12\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_4(12).pdf)
- Бајагић, М. (2003). Реформа служби безбедности, У: Јанковић, П. (Ур.), *Друга школа реформе сектора безбедности: зборник предавања*, (стр. 32-56). Београд: Центар за проучавање одбране и безбедности, Г17 Институт.
- Бајагић, М. (2004). *Обавештајна активност и спољна политика – студија случаја САД*. Београд: ВШУП.
- Бајагић, М. (2010). *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*. Друго допуњено издање. Београд: Book&Marso.
- Бајагић, М. (2011). Обавештајна активност у систему политичке власти. *Политичка ревија*, 28(2), 349-370. Преузето 29. јуна 2019. са file:///C:/Users/OsobaX/Downloads/PR-28-2_2011-18.pdf
- Ballreich, W.(2002). *Internal Control Mechanisms to Prevent Corruption within Security Forces*. Sofia: George C. Marshall Center of Security Studies and Center for the Study of Democracy.
- Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП). (2018). *Нова Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране – кључне промене и њихове последице*. Закључци са стручне расправе. Преузето 19. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/nova_strategija_nacionalne_bezbednosti_i_strategij.pdf
- Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП). (2019). *Ставови грађана о отворености сектора безбедности у Србији*. Радна студија. Београд: БЦБП. Преузето 29. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/bcbp_javnost_podataka_2019.pdf
- Бјелајац, Ж. (2017). Превенција појава угрожавања безбедности са освртом на обавештајне и безбедносне службе као носиоце функција безбедности. *Култура полиса*, 1(1), 9-20.

- Born, H. & Leigh, I. (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal standards and the best way of oversight of intelligence services*. Oslo: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Преузето 27. јуна 2019. са <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence-complete.sr.pdf>
- Born, H. & Wills, A. (Eds.). (2012). *Intelligence oversight*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Преузето 28. јула 2019. са https://www.files.ethz.ch/isn/157453/Born_Wills_Intelligence_Oversight_TK_BCS.pdf
- Бошковић, Г. (2011). *Организовани криминал*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Војна енциклопедија (друго издање). (1975). Београд: ВИЗ.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF. (2006). *Intelligence Services*. Преузето 30. јула 2019. са http://www.dcaf-tunisie.org/adminDcaf/upload/ejournal/documenten_122.pdf
- Gill, P. & Phythian, M. (2018). *Intelligence in an insecure world*. Cambridge: Polity.
- DCAF Intelligence Working Group. (2003). *Intelligence Practice and Oversight – A Practitioners View*. Geneva: DCAF. Преузето 3. августа 2019. са https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03_intelligence-practice.pdf
- Драгаш, О. (2009). *Савремена обавештајно-безбедносна заједница – утопија или реалност*. Београд: ИП „РАД”.
- Ђокић, К. и Ерцег, В. (2014). *Парламентарни надзор и изградња интегритета у институцијама безбедности*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП). Преузето 26. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/parlamentarni_nadzor_i_izgradnja_integriteta_u_ins.pdf
- Ђорђевић, О. (1987). *Основи државне безбедности - општи део*. Београд: ВШУП.
- Ђукић, С. (2014). Обавештајне и безбедносне службе. *Безбедност - Полиција – Грађани*, 10(1-2), 187-198.
- Ђукић, С. и Аврамовић, Н. М. (2019). Компаративна анализа националног обавештајно-безбедносног система Републике Србије и Републике Мађарске.
- Ђурић, С. (2013). *Истраживање безбедности – квалитативни приступ*. Београд: Факултет безбедности.
- Edmunds, T. (2004). Security sector reform: concepts and implementation. In: Fluri, P. and Hadžić, M. (Eds.), *Sourcebook on security sector reform*. Belgrade: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Centre for Civil-Military Relations (CCMR). Преузето 29. јуна 2019. са:

http://www.bezbednost.org/upload/document/zbirka_za_reformu_sektora_bezbednosti.pdf

Edmunds, T. (2007). *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*. Manchester: Manchester University Press.

Едмундс, Т. (2008). Прилагођавање демократији: мисли о транзицији у Србији и на Западном Балкану. *Безбедност Западног Балкана*, бр. 7-8, стр. 4-10. Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 18. јула 2019. са [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3\(07-08\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3(07-08).pdf)

Ејдус, Ф. (2009). Концепт реформе сектора безбедности. У: Хаџић, М. и сар. (Ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*. (стр. 69-75). Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО) и Дан Граф. Преузето 27. јуна 2019. са <http://www.bezbednost.org/upload/document/godisnjak.pdf>

Жижић, З. (2008). *Место и улога Војнообавештајне службе у обавештајно-безбедносном систему Републике Србије*. Магистарски рад. Београд: Факултет безбедности.

Јанковић, С. (2006). *Демократска цивилна контрола обавештајно-безбедносних служби у Србији*. Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО).

Јанковић, С. (2007). Парламентарни надзор оружаних снага. У: Јанковић, П. (Ур.), *Девета школа реформе сектора безбедности*. (стр. 35-50). Београд: Центар за међународне и безбедносне послове (ISAC фонд). Преузето 20. јула 2019. са https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/01/IX_master.pdf

Јанковић, С. (2008). Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији. *Српска правна ревија*, бр. 7/2008, 100-114.

Јефтић, З., Младеновић, М. и Роквић, В. (2014). *Основе цивилно-војних односа*. Београд: Факултет безбедности.

Јовановић, В. (2016). *Организација ланаца снабдевања у систему одбране применом савремених технологија аутоматске идентификације*. Докторска дисертација. Београд: Универзитет одбране, Војна академија.

Ковач, С. (2007). Реформа обавештајно-безбедносних служби у Србији. У: Хаџић, М. (Ур.), *Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе*. (стр. 79-85). Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 3. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/rsb_dostignuca_i_perspektive.pdf

Конатар, В. (2015). *Ефикасност обавештајних служби и професионална етика*. Докторски рад. Београд: Факултет безбедности.

Крга, Б. (2017). *Стратегија националне безбедности у теорији и пракси*. Београд: Медија центар „Одбрана”.

Лазански, М. (2013). *Требају ли нам две војне тајне службе?* Преузето 15. августа, 2019. са <http://www.standard.rs/miroslav-lazanski-trebaju-li-nam-dve-vojne-tajne-sluzbe.html>

- Лазовић, Р. (2010). *Обавештајна сарадња у Европској унији*. Докторски рад. Београд: Факултет безбедности.
- Laquer, W. (1985). *A World of Secrets, The uses and Limits of Intelligence*. New York: Basic Books.
- Лечић, Б. (2014). *Европски модели организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма*. Докторски рад. Нови Сад: Правни факултет.
- Лопушина, М. (1997). *ЦИА против Југославије*. Београд: Народна књига.
- Marrin, S. (2002). Homeland security and the analysis of foreign intelligence. *Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age*, 15(7), 609-37.
- Матијашевић, С. (1974). Војнообавештајна служба у систему безбедности земље. *Војна безбедност*, 15(1), 43-56.
- Мијалковић, С. (2011). Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност. *Безбедност*, 53(1), 74-93.
- Мијалковски, М. (2009). *Обавештајне и безбедносне службе*. Београд: Универзитет у Београду, Факултет безбедности, „Службени гласник” РС.
- Милашиновић, Р. (1998). *Терор запада над светом*. Нови Сад: Ветерник.
- Милашиновић, Р. (1996). *Амерички поход на свет*. Београд: ЗАД.
- Миленковић, Д. (2010). Актуелни проблеми остваривања и институционалне заштите људских права: Повереник за информације од јавног значаја. *Изазови европских интеграција*, бр. 12/2010, 7-23.
- Миленковић, Д., Копривица, С. и Тодорић, В. (2011). *Контрола служби безбедности*. Београд: Мисија ОЕБС у Србији. Преузето 28. јула 2019. са <http://www.oda.rs/wp-content/uploads/Kontrola-sluzbi-bezbednosti.pdf>
- Милосављевић, Б. (2003). Реформе обавештајно-безбедносних служби Србије. У: Јанковић, П. (Ур.), *Прва школа реформе сектора безбедности: зборник предавања*. (стр. 75-101). Београд: Центар за проучавање одбране и безбедности, Г17 Институт.
- Милосављевић, Б. (2007). Токови реформе обавештајно-безбедносних служби у Србији. У: Хаџић, М. (Ур.), *Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе*. (стр. 85-89). Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 4. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/rsb_dostignuca_i_perspektive.pdf
- Милосављевић, Б. (2011). *Коментар Закона о Заштитнику грађана*. Београд: „Службени гласник РС”.
- Милосављевић, Б. (2016). *Анализа правног уређења обавештајно-безбедносног система Републике Србије*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику

- (БЦБП). Преузето 3. августа 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/analiza_pravnog_uredjenja_obave_stajno-bezbednosnog.pdf
- Милосављевић, Б. и Петровић, П. (2009). Безбедносно-обавештајне службе Републике Србије. У: Хацић, М. и сар. (Ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*. (стр. 222-253). Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО) и Дан Граф. Преузето 22. јула 2019. са <http://www.bezbednost.org/upload/document/godisnjak.pdf>
- Милосављевић, Б. и Ђорђевић, С. (2012). *Корупција у сектору безбедности: унутрашња контрола. Предлог практичне политике*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП). Преузето 29. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/milosavljevic_djordjevic_2012_sistem_unutrasnje_ko.pdf
- Нај, Џ. (2006). *Како разумевати међународне сукобе*. Београд: Стубови културе.
- Национални конвент о Европској унији (NKEU– Радна група за поглавља 30 и 31). (2018). *Коментари на Нацрте Стратегија националне безбедности и одбране*. Београд: Центар за међународне и безбедносне послове (ISAC). Преузето 18. јула 2019. са <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2018/06/Komentari-na-nacrte-Strategije-nacionalne-bezbednosti-i-nacioalne-odbrane.pdf>
- Одановић, Г. и Бјелош, М. (2012). *Независни извештај о спровођењу Националног акционог плана 1325 у Србији, јануар 2011 - јул 2012*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП).
- Павловић, З. С. и Аврамовић, Н. (2014). У трагању за правним и институционалним концептом националне безбедности Републике Србије. *Војно дело*, 70(1), 145-159.
- Петровић, П. (2009). Непотпун искорак ка преуређењу безбедносно-обавештајног система у Србији – Критички осврт на Предлог Закона о основама уређења службе безбедности Републике Србије. *Безбедност Западног Балкана*, 3(7-8), 137-143. Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 18. јула 2019. са [http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3\(07-08\).pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/bzb_3(07-08).pdf)
- Петровић, П. (2009). *Безбедносне и обавештајне службе Републике Србије*. Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 3. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/cv_bezbednosno_obavestajne.pdf
- Петровић, П. (2011). *Надзор службе безбедности на Западном Балкану: Случај Србија*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП). Преузето 2. августа 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/nadzor_sluzbi_bezbednosti_na_zapadnom_balkanu_sl.pdf
- Петровић, П. и Ђокић, К. (2017). *Црне тачке реформе службе безбедности у Србији*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП). Преузето 29. јула 2019. са

http://www.bezbednost.org/upload/document/crne_take_reforme_slubi_bezbednosti_u_srbiji.pdf

- Ронин, Р. (2009). *Обавештајни рад*. Практични приручник. Београд: Факултет безбедности, „Службени гласник”.
- Rüter, J. (2007). *European External Intelligence Cooperation*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr.Müller.
- Савић, А. (2007). *Национална безбедност*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Singh, R. P. (Ed.). (1998). *Arms Procurement Decision Making: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand* (Vol. 1). Oxford: Oxford University Press on Demand.
- Станаревић С., Ејдус Ф. (уредници), *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2009.
- Стефановић, А. (2017). *Реформа безбедносно-обавештајних система на Западном Балкану: структура, управљање и контрола*. Преузето 29. јуна 2019. са https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/52446697/Reforma_bezbednosnoobavestajnih_sistema_na_Zapadnom_Balkanu_Struktura_upravljanje_i_kontrola_Andrej_Stefanovic.pdf
- Томић, З. (2001). Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције. У: Хаџић, М. (Ур.), *Демократска контрола војске и полиције у СРЈ*. (стр. 11-34). Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 26. јула 2019. са [http://www.bezbednost.org/upload/document/tomi_\(2001\)_normativna_polazista_za_civilnu_kontrol.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/tomi_(2001)_normativna_polazista_za_civilnu_kontrol.pdf)
- Ћеранић, П. (2008). *Ко контролише обавештајне службе*. Бања Лука: „Бесједа”.
- Fluri, P. & Born, H. (Eds.). (2003). *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*. Geneva: DCAF.
- Hänggi, H. (2004). Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. In: A. Bryden & H. Hänggi (Eds.), *Reform and reconstruction of the security sector* (pp. 3-21). Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF. Преузето 28. јуна 2019. са https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/bm_YB2004.pdf
- Хаџић, М. (2007). Домети реформе сектора безбедности у Србији. У: Хаџић, М. (Ур.), *Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе*. (стр. 13-18). Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 3. јула 2019. са http://www.bezbednost.org/upload/document/rsb_dostignuca_i_perspektive.pdf
- Хаџић, М. (2009). Биланс реформе сектора безбедности у Србији. У: Хаџић, М. (Ур.), *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*, (стр. 23-31). Београд: Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО). Преузето 26. јула 2019. са [http://www.bezbednost.org/upload/document/\(1\)_hadzic_2009_bilans_rsb.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/(1)_hadzic_2009_bilans_rsb.pdf)

- Хаџић, М. (2012). *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије*. Приручник. Београд: Мисија ОЕБС у Србији и Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП).
- Хорват, З. (2007). Реформа војних служби безбедности. У: Јанковић, П. (Ур.), *Девета школа реформе сектора безбедности*. (стр. 121-137). Београд: Центар за међународне и безбедносне послове (ISAC).
- Caparini, M. (Ed.). (2004). *Media in Security and Governance: The role of the News Media in Security*. Geneva: BICC, DCAF.
- Caparini, M. (2016). Controlling and overseeing intelligence services in democratic states. In M. Caparini & H. Born, H. (Eds.), *Democratic Control of Intelligence Services* (pp. 25-46). London: Routledge. Преузето 28. јуна 2019. са https://www.researchgate.net/profile/Marina_Caparini/publication/265221667_Controlling_and_Overseeing_Intelligence_Services_in_Democratic_States/links/5516c2360cf2f7d80a398a8d/Controlling-and-Overseeing-Intelligence-Services-in-Democratic-States.pdf
- Caparini, M. and Cole, E. (2008). The Case for Public Oversight of the Security Sector: Concepts and Strategies. In: Cole, E., Eppert, K. and Kinzelbach, K. (Eds.), *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), UNDP Bratislava Regional Centre. Преузето 1. јула 2019. са https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CSO_Handbook.pdf
- Центар за евроатлантске студије - ЦЕАС. (2012). За динамичнију реформу сектора безбедности. *Нови век, тромесечник Центра за евроатлантске студије* бр. 2. Београд: ЦЕАС. Преузето 9. јула 2019. са <https://www.ceas-serbia.org/images/tromesecnik/Novi-vek-broj-2.pdf>
- Центар за евроатлантске студије (ЦЕАС). (2014). *Карика која недостаје – Реформа система безбедности, 'војна неутралност' и ЕУ интеграције у Србији*. Студија. Преузето 23. јула 2019. са <https://www.ceas-serbia.org/images/prilozi/CEAS-Karika-koja-nedostaje.pdf>
- Центар за унпаређење правних студија – ЦУПС. (2014). Примена Закона о тајности података – 10 најзначајнијих препрека. Преузето 23. јула 2019. са <https://cups.rs/wp-content/uploads/2014/08/Primena-zakona-o-tajnosti-podataka.pdf>

Правна регулатива

Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 7/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС.

Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС 66/2014 и 36/2018.

Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013

Закон о Војсци, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС и 36/2018.

Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010 и 44/2018 – др. закон.

Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012.

Закон о заштити узбуњивача у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 128/2014.

Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 54/2007.

Закон о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/2019.

Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010.

Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон 104/2009 – др. закон 10/2015 и 36/2018.

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007 и 72/2012.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије, *Службени лист СРЈ*, бр. 37/2002.

Закон о тајности података, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009.

Стратегија националне безбедности Републике Србије. 2009. Преузето 2. јула, 2019. са http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf

Стратегија одбране Републике Србије. 2009. Преузето 2. јула, 2019. са http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Sstrategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Интернет извори

Војно дело, 70(3), 95-111. Преузето 2. јула 2019. са http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2019-3/71-2019-3-00-Ceo_broj_VD.pdf

Званична интернет страница Војнобезбедносне агенције (ВБА): <http://www.vba.mod.gov.rs/>

Званична интернет страница Војнообавештајне агенције (ВОА): <http://www.voa.mod.gov.rs/>

Званична интернет страница Заштитника грађана: <https://www.ombudsman.rs/>

Званична интернет страница Министарства одбране: <http://www.mod.gov.rs/>

Званична интернет страница Народне скупштине Републике Србије: <http://www.parlament.gov.rs>

Званична интернет страница Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности: <https://www.poverenik.rs/sr/>

Извештај о ревизији Годишњег финансијског извештаја Министарства одбране за 2010. годину, Београд, децембра 2011. године. Преузето 29. јула 2019 са: <file:///C:/Users/OsobaX/Downloads/izv-mod2010.pdf>

Извештај о ревизији саставних делова финансијских извештаја Министарства одбране за 2012. годину, Београд, 24. децембар 2013. године. Преузето 29. јула 2019 са: file:///C:/Users/OsobaX/Downloads/1_26122013_13.pdf

Информатор о раду Министарства одбране. (2019). Преузето 4. јула 2019. са http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/informator/2019/jun/Iinformator_o_radu_jun_2019_godine_cirilica.pdf

Национални акциони план за примену Резолуције 1325 СБ УН – Жене, мир и безбедност у Републици Србији 2010-2015. Преузето 30. јула 2019. са: <http://www.mod.gov.rs/cir/4352/akcioni-planovi-4352>

Часопис „Одбрана”. (2010). Интервју са заступником директора ВОА, бригадним генералом, Драганом Владисављевићем. Преузето 1. августа са:<http://www.voa.mod.gov.rs/sr/info/intervijui/intervju-zastupnika-direktora-voa-bg-dragana-vladisavljevica-u-listu-odbrana-maj-2010-godine.pdf>

Часопис „Одбрана”. (2011). Интервју са заступником директора ВОА, бг Драганом Владисављевићем. Преузето 1. августа са:<http://www.voa.mod.gov.rs/sr/info/intervijui/intervju-zastupnika-direktora-voa-bg-dragana-vladisavljevica-u-listu-odbrana-maj-2011-godine.pdf>

Часопис „Одбрана”. (2016). Интервју са директором ВОА, бригадним генералом, Славољубом Дабићем. Преузето 1. августа са:<http://www.voa.mod.gov.rs/intervjuOdbranaSlavoljubDabic20160303.pdf>

Часопис „Одбрана”. (2018). Интервју са замеником директора ВОА, пуковником Зораном Стојковићем. Преузето 1. августа са:<http://www.voa.mod.gov.rs/intervju-odbrana-objava.pdf>

U.S. Intelligence Budget Data. Приступљено 28. јула 2019. <https://fas.org/irp/budget/index.html>

8. ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Упитник за експертски интервју.

Упитник за експертски интервју

Истраживање за потребе мастер рада на тему „Реформа Војнообавештајне агенције (ВОА)
у оквиру безбедносно - обавештајног система Републике Србије”

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

Смер: Студије наука безбедности

Кандидат: Слађана Ћурчић, М 6/18

Ментор: Проф. др Зоран Јефтић

▪ ОРГАНИЗАЦИОНИ АСПЕКТ

1. Да ли је безбедносно-обавештајни систем Републике Србије, са садашњом организационом структуром прилагођен националним обавештајним и безбедносним потребама, односно интересима националне безбедности и одбране, али и могућностима саме државе?
2. Како бисте оценили позиционираност ВОА у безбедносно-обавештајном систему Србије, да ли је у организационом смислу адекватно ситуирана?
3. Како је Ваше генерално мишљење о идеји спајања ВБА и ВОА у једну агенцију, што је у Стратегијском прегледу одбране из 2007. године било предвиђено да ће се десити у периоду од 2008. до 2010. године?
4. Истражујући, дошла сам до тога да су обавештајно-оперативни центри ВОА лоцирани у земљи, у 4 града – Краљеву, Ужицу, Београду и Новом Саду. Како објашњавате/гледате на такву праксу, будући да су у већини других држава ти центри лоцирани у иностранству?

▪ НОРМАТИВНИ АСПЕКТ

5. Шта мислите о предлогу, који је изношен како у јавности, тако и у научној и стручној литератури, доношења јединственог закона којим би се на свеобухватан начин регулисао рад све три службе безбедности?

▪ **ДЕМОКРАТСКА И ЦИВИЛНА КОНТРОЛА**

6. Како бисте оценили капацитете, способности и стручност Одбора за контролу служби безбедности, самим тим и квалитет надзора над службама безбедности?
7. Унутрашњу контролу у ВБА и ВОА чини двоструки механизам контроле - Генерални инспектор за ВБА и ВОА и унутрашња контрола у свакој од војних агенција. Како оцењујете ефикасност оваквог механизма контроле? (да ли је боље да Генерални инспектор буде човек из система, тј. који је већ радио у службама безбедности или не?)
8. Како оцењујете законску одредбу по којој, о избору директора ВБА и ВОА и Генералног инспектора, одлучују Председник или Влада, а Парламент, односно скупштински Одбор за контролу служби безбедности у томе не учествује? Да ли је то добро решење у контексту демократске и цивилне контроле рада служби?
9. Како бисте оценили јавност рада ВОА? Да ли се јавности стављају на увид све значајне информације, у складу са законом или постоји простор за још транспарентности у раду?

▪ **ФИНАНСИЈСКО-МАТЕРИЈАЛНИ АСПЕКТ**

10. Како бисте оценили материјално-техничку обезбеђеност ВОА? Да ли агенција располаже адекватном техничком опремом? Да ли поседује довољно средстава за рад и да ли су та средства прилагођена потребама савремене војно-обавештајне делатности?
11. У складу са Законом о ВБА и ВОА, подаци о материјалном и финансијском пословању ВБА и ВОА представљају тајне податке. Ова одредба није постојала у Закону о службама безбедности СРЈ, а од 2006. године уведена је и пракса да се подаци о општим издацима служби безбедности наводе у Закону о буџету. Како оцењујете ову измену? Да ли би стављање на увид јавности само одређених финансијских података (напр. уопштено колико се из буџета издваја за рад агенција), нарушило ефикасно обављање основних задатака агенција?

▪ КАДРОВСКА СТРУКТУРА

12. Како бисте оценили тренутно стање у погледу кадровске структуре ВОА - обученост, знање, компетенције кадрова, бројност - да ли су на задовољавајућем нивоу и у складу са потребама?
13. Како гледате на запошљавање цивилних кадрова у ВОА и какве су њихове могућности за напредовање?

▪ ФУНКЦИОНИСАЊЕ

14. Како бисте оценили сарадњу ВОА са сродним службама у Србији - ВБА, БИА?
15. Да ли ВОА сарађује са страним обавештајним службама и како оцењујете ту сарадњу?
16. На основу Вашег искуства, колико војна дипломатија доприноси државној дипломатији и уопште заштити националних интереса? И како бисте оценили допринос војних изасланика у свету обављању основне функције ВОА?
17. Да ли је по Вашем мишљењу, у организационом смислу добро решење то што су војни изасланици у суштини припадници ВОА?
18. Како бисте оценили ефикасност функционисања ВОА - да ли се на основу информација до којих долази могу доносити квалитетне и исправне политичке одлуке и тиме предупредити претње одбрамбеним интересима државе?

▪ УОПШТЕНО О РЕФОРМИ

19. Који би били будући правци развоја реформе безбедносно-обавештајног система Републике Србије? Да ли имате неке предлоге и препоруке? Или оно што би требало да буде први следећи корак у даљем процесу унапређења безбедносно-обавештајног система?
20. Шта видите као највеће изазове у процесу реформе безбедносно-обавештајног система, тј. шта је то што највише кочи и успорава континуиране и доследне реформске процесе?

9. БИОГРАФИЈА АУТОРА

Слађана Ђурчић је рођена 16. јуна 1995. године у Чачку. Након завршене Гимназије општег смера у Гучи, као ученица генерације, уписала је Факултет безбедности 2014. године. Основне академске студије завршила је у септембру 2018. године, као студент генерације, са просечном оценом 9.71, одбранивши дипломски рад под називом „Независни државни органи у Републици Србији и њихова улога у демократској цивилној контроли”. На истом факултету, у октобру 2018. године, уписује мастер академске студије – модул Студије наука безбедности, у статусу буџетског финансирања.

Током основних академских студија волонтирала је у Центру за кризни менаџмент и преговарање и такође ангажована као студент-истраживач у Центру за истраживање људске безбедности и Центру за примењену безбедност, при Факултету безбедности. Од септембра до марта 2018. године стажирала је у Београдском центру за безбедносну политику, након чега је ангажована као сарадник на пројекту *Грађани имају моћ*, током јула и августа 2018. године. Присуствовала је одређеном броју међународних и домаћих конференција и похађала бројне курсеве, семинаре и радионице.

Током мастер академских студија, у периоду од марта до априла, била је полазница Зимске школе међународних односа у Институту за међународну политику и привреду. Ауторка је истраживачког рада „Србија на европском путу – у вртлогу сопствене и кризе Европске уније”, који је објавила Кровна организација младих Србије (КОМС) у јуну 2019. године, у оквиру пројекта *Цивилно друштво за унапређење приступања Србије Европској унији*.

Током основних и мастер академских студија била је стипендиста Фонда за младе таленте - стипендија „Доситеја”, пројекта стипендирања „Ми видимо таленте скривене у вама”, компаније Manpower group и других државних институција.

Испите предвиђене наставним планом и програмом мастер академских студија положила је у мају 2019. године, са просечном оценом 10,00.

Течно говори енглески језик.