

## Politička dinamika, organizacioni problemi i potrebne reforme sistema nacionalne bezbednosti Srbije

„Autoimune bolesti nastaju kada Vaš imunološki sistem pogrešno identifikuje ćelije Vašeg tela kao strane i napada tkiva koja bi obično ignorisao. Na taj način ih oštećuje, ali i prouzrokuje promene u funkcijama i razvoju telesnih organa.“<sup>1</sup>

Struktura postojećeg bezbednosnog i izbornog sistema države Srbije ugrožava njenu bezbednost. Zagovaram promene sistema nacionalne bezbednosti koje bi sledile načelo civilne kontrole legitimnog demokratskog političkog vođstva države nad sistemom bezbednosti. To načelo je nakon otvaranja ka Zapadu posle 2000. godine isticano kao rukovodeće, što od strane institucija civilnog društva, što od strane političara, ali zabrinjava nastavak udaljavanja od tog načela. Ovaj tekst se bavi uzrocima udaljavanja i konkretnim strukturnim i kulturnim reformama neophodnim za preokret. Operativna načela reforme su uzajamni nadzor, nadmetanje i sadejstvo, kako između tri grane državnih vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) tako i između službi koje sprovođe bezbednosnu politiku.

*Ključne riječi:* Srbija, sistem bezbednosti, civilna kontrola, većinski izborni sistem

### Uvod

Zadatak sistema nacionalne bezbednosti je da ispravno prepoznaje i uklanja izvore opasnosti, kako bi društvo bilo što zdravije. Moderna istorija nam pokazuje da su demokratska društva zdravija od nedemokratskih, ne samo zbog više slobode i boljeg standarda koji privlače migrante, već i jer su vojno jača od nedemokratskih društava.<sup>2</sup> Kroz sledeća četiri koraka tražim praktične pouke za unapređenje sistema nacionalne bezbednosti Srbije. U uvodu označavam sistem nacionalne bezbednosti, uz osvrt na glavne

\* International Burch University, Sarajevo; International Center for Governance Studies, Belgrade; mladen.mrdalj@ibu.edu.ba

<sup>1</sup> POSPID, „Primarne/urođene imunodeficijencije: Autoimuni sistem i autoinflamacijske bolesti (autoinflammation)“ [http://www.pospid.org.rs/images/materijal/IPOPI\\_Autoimunitet\\_Srb2.pdf](http://www.pospid.org.rs/images/materijal/IPOPI_Autoimunitet_Srb2.pdf), 10. 12. 2018.

<sup>2</sup> Stephen Biddle and Stephen Long, “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol 48: 4, 2004, pp. 525–546; Benjamin Valentino et al, “Bear Any Burden? How Democracies Minimize the Costs of War”, *The Journal of Politics*, Vol 72: 2, 2010, pp. 528–554.

škole mišljenja o optimalnom položaju tog sistema u demokratiji. U drugom delu kritički razmatram glavna obeležja sistema nacionalne bezbednosti Srbije, uz kratak osvrt na njegove institucionalne preobražaje, a u trećem izlažem neophodne pravce strukturnih i kulturnih promena.

Sistemom nacionalne bezbednosti nazivamo odnos državnih subjekata nadležnih da definišu, uočavaju i sprečavaju ugrožavanje prvenstveno fizičke bezbednosti štićenih objekata, prevashodno građana.<sup>3</sup> Narodna skupština, vlada i sudstvo definišu opasnosti. Službe poput vojske, policije, tajnih službi, službi za vanredne događaje, kao i mediji, naučne ustanove koje proučavaju bezbednosna pitanja, zdravlje stanovništva i zaštitu životne sredine, uočavaju i sprečavaju ugrožavanje bezbednosti, ali neizbežno svojom stručnošću i iskustvom povratno utiču na definisanje opasnosti.<sup>4</sup>

Definicija bezbednosti se odavno prelijeva van okvira „visoke politike“ opsednute klasičnim vojnim pretnjama na socijalnu, humanu, ekološku i druge dimenzije bezbednosti.<sup>5</sup> Kako se pogled na moguće pretnje širi, tako se širi i broj i vrsta državnih organa i društvenih grupa čija se prava i obaveze u sistemu bezbednosti uređuju zakonom i društvenim normama. Međutim, suštinski problem ostaje isti: 1) kako da nas branioci naših demokratskih sloboda ne zarobe, 2) kako da nas štite što jeftinije (efikasnost) i 3) kako da nas štite što uspešnije (efektnost).<sup>6</sup> Ovaj rad se prevashodno bavi prvim pitanjem, ali se na nekim mestima dotiče i ostalih pitanja.

U početku se oko prvog pitanja stvorilo ubeđenje da su civilni i vojni sektor nužno razdvojeni (*separation*), ali da treba urediti njihove odnose tako da civilni preteže, jer neminovno dolazi do sukobljavanja. Samo je bilo pitanje — kako? Hantington je zagovarao profesionalizaciju kao način da pripadnici sistema bezbednosti usvoje poslušnost

<sup>3</sup> Strategija nacionalne bezbednosti definiše sistem nacionalne bezbednosti kao „normativno, strukturno i funkcionalno uređenu celinu elemenata čijom se delatnošću ostvaruje zaštita nacionalnih interesa Republike Srbije.“ [http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadržaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf), str. 29, 9. 12. 2018.

<sup>4</sup> Filip Ejodus, „Koncept reforme sektora bezbednosti“, u: Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (ur.) *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009, str. 69.

<sup>5</sup> Filip Ejodus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Beograd: Službeni glasnik, 2012.

<sup>6</sup> Filip Ejodus, „Koncept reforme sektora bezbednosti“, u: Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (ur.) *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009, str. 69; Thomas C. Bruneau i Florina Cristiana Matei, “A New Conceptualization of Civil–Military Relations”, u: Florina Cristiana Matei i Thomas Bruneau (eds), *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations*, Routledge, 2012, p. 26; Timothy Edmunds, “Security Sector Reform: Concepts and Implementation”, u: Philipp Fluri i Miroslav Hadžić (eds.), *Sourcebook on Security Sector Reform*, Geneva/Belgrade 2004, pp. 50–52.

prema civilnim vlastima kao svoj identitet.<sup>7</sup> Janovic je dokazivao da će pripadnici sistema bezbednosti ostati poslušni civilnim vlastima ne zato što to zahteva profesionalizam, već upravo zato što oni treba da se osećaju delom društva koje štite, što znači prihvatanje njegovih normi i uopšte kulture, gde se podrazumeva da civilne vlasti komanduju, a sistem bezbednosti sluša.<sup>8</sup> Zbog akcenta na ključnoj ulozi identiteta (doživljavanja sebe) oni bi se mogli nazvati i vrstama konstruktivističkog pristupa.<sup>9</sup> Racionalistički pristup pak nalaže da se odnosi između delova sistema bezbednosti decentralizuju da bi jedni druge rivalitetom kontrolisali. Tako bi prevagnuli civilni demokratski politički činici nad službama koje sprovode silu, jer bi im bilo lakše da nadziru službe koje sprovode silu i kažnjavaju devijacije. Spoljni pritisak koji podređuje sistem bezbednosti civilnim vlastima u ovom smislu može doći i od međunarodnih organizacija ili drugih država.<sup>10</sup> Strukturalisti su našli da spoljna pretnja uz odsustvo unutrašnje pretnje najviše pogoduje civilnoj kontroli sistema bezbednosti.<sup>11</sup> Sa druge strane se javila opozicija (*fusionism*, odnosno *concordance theory*) tvrdeći da je besmisleno razdvajati civilni od bezbednosnog sektora, sa idejom da je jedan drugom nadređen, jer skladan odnos zavisi samo od dogovora između njih o ključnim načelima, pa makar taj dogovor bio i da civilne vlasti isključivo određuju pravac delovanja.<sup>12</sup>

Što se tiče drugog i trećeg pitanja, odnosno „druge generacije“ problema sektora reforme sistema nacionalne bezbednosti, problem nije toliko rizik državnog udara (kroz neke forme neposlušnosti sistema bezbednosti prema civilnim vlastima), koliko stručna dominacija profesionalaca sistema bezbednosti nad civilnim vlastima. To onda vodi definisanju bezbednosne politike prema interesu sistema bezbednosti, a ne prema interesu celokupnog društva čiji su legitimni predstavnici u skupštini i izvršnoj vlasti i koji imaju mandat od građana da određuju prioritete državne politike i načine njihovog ostvarivanja. Rešenje ovog problema se traži kroz usavršavanje znanja i iskustava eksperata civilnog sektora kako bi oni mogli da spreče monopol autoriteta koji za sebe grabe profesionalci iz sistema bezbednosti.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil/Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1957.

<sup>8</sup> Ovako se objašnjavaju i civilno-vojni odnosi u totalitarnim društvima. Kao što Janovic predviđa „građanina-vojnika“ u demokratiji, u totalitarnom sistemu predviđa „člana partije-vojnika“. Nevojnički identitet je odlučujući. U: Peter Feaver, „Civil-Military Relations“, *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. 2: 211–41, p. 227.

<sup>9</sup> Peter Feaver, „The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control“, *Armed Forces & Society*, 1996 Vol. 23: No. 2, p. 149; Feaver 1999; Jose Olmeda, „Escape from Huntington’s Labyrinth“, u: Florina Cristiana Matei i Thomas Bruneau (eds.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, Routledge, 2012, p. 61.

<sup>10</sup> Ibid.; Peter Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 2003.

<sup>11</sup> Jose Olmeda, *ibid.*

<sup>12</sup> Peter Feaver 1999; Jose Olmeda 2013.

<sup>13</sup> Timothy Edmunds, *ibid.*, pp. 50–52.

Pozicija državnih organa koji su nosioci ovih funkcija zavisi od međusobnog uticaja temeljnih društvenih vrednosti i opaženih pretnji. Oni su deo društva koje je obeleženo sa tri potrebe: potrebom za bezbednošću, potrebom za materijalnim blagostanjem i potrebom za očuvanjem ili promenom određenih vrednosti u kulturi i moralu zajednice.

Ekonomski napredak daje značajan kredibilitet vlastima. Ekonomski napredak zavisi od nivoa ličnih i ekonomskih sloboda, vladavine prava i efikasne državne uprave, kao i od međunarodnog položaja zemlje i njene ekonomske i kulturne otvorenosti. Ta lična sloboda bez koje nema ekonomskog napretka primorava državu da labave svoje stegne nad društvom kako bi se oslobodilo stvaralaštvo pojedinaca i njihova privatna inicijativa. To stvara određene autonomne društvene sfere zaštićene čitavim spektrom prava koji ograničava dejstvo organa bezbednosti, čime se ostavlja prostor za prodor stranih interesa. Taj prodor se ogleda u slobodnijem pristupu državnim službenicima, političarima, građanima i ekonomiji.

Težnja profesionalnih čuvara bezbednosti da što lakše i što više kontrolišu bezbednost društva (kroz sužavanje sloboda) sudara se sa interesima političara od kojih glasači traže i ekonomski napredak (širenje sloboda) i veću bezbednost.<sup>14</sup> Sa druge strane, ekonomska stagnacija primorava političko vođstvo da nađe privremenog krivca u spoljnim i/ili unutrašnjim neprijateljima. Tako se stvara potražnja za pripadnicima sistema bezbednosti koji bi svoj profesionalni kredibilitet unovčili za napredovanje u karijeri. Reforme političkog i bezbednosnog sistema moraju otežavati tu koruptivnu transakciju i olakšavati položaj uzbunjivača u sistemu bezbednosti.

Tri načela treba da rukovode sistemom nacionalne bezbednosti, posebno malih zemalja u nestabilnim regionima.

1. Svest o večnosti anarhije u međunarodnim odnosima koja nalaže neprekidno preispitivanje načina sagledavanja opasnosti i politike odbrane.<sup>15</sup>

„Najveći izazov transformacije je zapravo kulturni i on se odvija u svesti ljudi. Na intelektualnom planu, transformacija zahteva stalnu inovativnost i eksperimentisanje, kako bi razvili sposobnosti koje će biti upotrebljive na prvim borbenim linijama, kao i brzo preduzimanje koraka na osnovu naučenih saznanja... [jer] transformacija nema početak ni kraj.“<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Hans Born, „Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Practices and Procedures”, u: Philipp Fluri i Miroslav Hadžić (eds.), *Sourcebook on Security Sector Reform*, Geneva/Belgrade 2004, p. 276.

<sup>15</sup> James D. Fearon, *Anarchy is a Choice: International Politics and the Problem of World Government*, November 15, 2011, <https://www.youtube.com/watch?v=JCgbGgOFCl>, 11. 12. 2018; Mladen Mrdalj, *Psihologija srpske spoljne politike*, Nedeljnik, Beograd, <http://www.nedeljnik.rs/moj-nedeljnik/portal-news/psihologija-srpske-spoljne-politike/>, 11. 12. 2018.

<sup>16</sup> Edmund Đambastijani, „Intervju“, *Evroatlantska revija*, zima 2005/2006, god: 1, br. 1, str. 47. Slično, Njegoš u Lažnom caru Šćepanu Malom: „Neka svako stoji na oprezu, jer nebojšu svagda vuk izije“.

2. Poštovanje slobode govora nasuprot bilo ratnohušakačkom bilo kvazipacifističkom grabljenju monopola na humanizam, patriotizam i definisanje nacionalnih interesa.

„Naš patriotizam mora biti uman patriotizam. On mora biti dublji nego slijepi nacionalizam ili plitka emotivna gorljivost. Moramo neprekidno proučavati i razumijevati prevrtljive plime i osjeke što okružuju naš svijet. Na osnovi takvoga razumijevanja moramo stvarati zdrave moralne zaključke. I moramo shvatiti da se ti zaključci odražavaju na našu javnu politiku...“  
— Američki general Kurtis Limej.<sup>17</sup>

3. U svakom trenutku mora biti jasan lanac komande i odgovornosti civilne kontrole nad sistemom bezbednosti.<sup>18</sup> Takođe, podrazumeva i odgovornost izvršne vlasti prema zakonodavnoj, što je u Srbiji ključni problem koji se dalje prelijeva i na sistem nacionalne bezbednosti.

„Svaka naredba koja se zaključi, ako će na opštu polzu da bude, to je nužno da se po zapovesti izvrši onako kao što je zapovedeno. Ovo drugojačije ne može biti dok svaki činovnik i starešina ne zna otkud će zapovest primati i komu će odgovor za svašto davati.“<sup>19</sup>

Pretnja vojnim udarom i vojnom upravom u Srbiji se ne čini velikom, jer se pripadnici organa sile nisu značajno sukobljavali sa nosiocima političke vlasti nakon 2008. Dominacija jedne stranke ili koalicije u političkom sistemu je proizvela i njenu dominaciju u bezbednosnom sistemu, za razliku od perioda „kohabitacije“ kada su sukobljene političke stranke kontrolisale različite političke i bezbednosne domene. Uopšte uzevši, istorija pokazuje da su srpski organi sile neskloni pokušajima da potčine civilnu političku vlast, te da su daleko skloniji saradnji ili potčinjavanju glavnim političkim strujama u njihovim međusobnim borbama. Bilo da su motivi takve sprege ideološke ili kriminalne prirode, dejstvo sprege je upereno na ometanje slobodnog demokratskog političkog procesa, posledica je slabljenje slobode govora, te stoga uočavanja spoljnih i unutrašnjih opasnosti i najboljih rešenja za šticeenje prihoda, sloboda i života. Simbolički rečeno, takva sprega je autoimuna bolest političkog sistema — organizam napada sam sebe. Politička stranka izjednačava sebe sa državom, pa svaku opoziciju smatra legitimnom metom imunog sistema. Kako se u takvim procesima borba među političkim i ekonomskim elitama ne vodi za suverenitet (to jest, za prostu fizičku kontrolu nad teritorijom, čemu služi vojska), već za uticaj na glasače, moć informacija je bitnija od vatrene moći koja krase glavne vidove vojnih snaga. Zato je položaj obaveštajnih službi i njihove sprege sa političkim akterima predmet posebnog interesovanja ovde.

<sup>17</sup> Philip Agee, *CIA: dnevnik agenta*, Zagreb, Globus, 1975, str. 12.

<sup>18</sup> Timothy Edmunds, *ibid.*, p. 59.

<sup>19</sup> Miroslav Đorđević, *Srbija u ustanku 1804–1813*, Rad, Beograd, 1979, str. 257.

## *Trenutno stanje u obaveštajno-bezbednosnom sektoru*

Obaveštajnim službama nazivamo državne organe koji po naređenju političkih lidera pribavljaju i kriju podatke od značaja za nacionalnu bezbednost i prikriveno dejstvuju na određene ciljeve.<sup>20</sup> Pre nego sagledamo trenutno stanje, ukratko ćemo se osvrnuti na ono što mu je prethodilo. U pregledu vremena za nama, možemo napraviti razliku između četiri perioda u formiranju trenutnog sistema bezbednosti: period SFRJ (do 1992), period Miloševića (do 2001), period rivaliteta (do 2008) i tekući period stabilizacije, posle 2008.

### *Prvi period: komunističko nasleđe*

Za prvi period je karakteristično da se počeo uobličavati sistem nacionalne bezbednosti na čijem vrhu je kasnije izrastao Savezni savet za zaštitu ustavnog poretka, ali u uslovima kada je politički sistem države počeo da se rastače posle Ustava iz 1974.<sup>21</sup> Šizofrenija političkog rastakanja imala je svoju predistoriju u razbijanju „etaticizma“, kako je nazivana ideja jake federacije, koja je definitivno poražena rušenjem Aleksandra Rankovića 1966. godine. Svojevrsna „feudalizacija“ republičkih i pokrajinskih službi državne bezbednosti od strane republičkih i pokrajinskih elita je tim službama dala pravce delovanja u skladu sa različitim vrednostima koje su imale te političke elite.<sup>22</sup> Jedine službe koje su imale opštejugoslovenski karakter bile su JNA i Savezna SDB, ali opet donekle, usled postojanja republičkog i pokrajinskog „ključa“, što je bila praksa izbora kadrova prema nacionalnom izjašnjavanju, a ne prema stručnosti.

Trebamo razlikovati dva aspekta tog perioda. Jedan je operativni, u kome su službe bezbednosti bile veoma efikasne u borbi protiv „ekstremne emigracije“ i kontroli „unutrašnjeg neprijatelja“. „... Protivteroristička strategija tajne policije pod kontrolom Beograda se izdvaja kao model vođenja energičnog tajnog rata protiv terorista koji de fakto žive zaklonjeni u stranim zemljama.“<sup>23</sup> Drugi je politički, u kome službe nisu mogle da zaštite državu od političara, jer

<sup>20</sup> Prikrivenim dejstvom se sprovode interesi spoljne politike tako da se one ne mogu pripisati državnim organima. U: Alan Whittaker et al, „The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System“, 2007, <https://www.hsdl.org/?view&did=690865>, 9. 12. 2018, p. 48.

<sup>21</sup> Mladen Bajagić, „Vojne obaveštajno-bezbednosne ustanove u Srbiji“, u: Mario Reljanović (ur.), *Pregled zakonodavstva sistema odbrane Republike Srbije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2007, str. 90; Ozren Žunec i Darko Domišljanić, *Obaveštajno sigurnosne službe Republike Hrvatske: stanje i načela preustroja za razdoblje konsolidacije demokracije*, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk, 2000.

<sup>22</sup> Antun Duhaček, *Ispovest obaveštajca: uspon i pad jugoslovenske obaveštajne službe*, Grafopress, Beograd, 1992.

<sup>23</sup> John R. Schindler, „Defeating the Sixth Column: Intelligence and Strategy in the War on Islamist Terrorism“, *Orbis*, Vol. 49, No. 4, Fall 2005, p. 705.

sistem nije bio zasnovan na višepartijskom parlamentarnom sistemu liberalne demokratije sa podelom vlasti i ustavom zagarantovanim slobodom govora. Ovo je bitna lekcija koja se nikad ne sme pustiti iz vida. Raspad SFRJ nije bio krivica službi bezbednosti, jer su njeni pripadnici bili vrlo vešti, posebno do obaranja A. Rankovića, u pribavljanju važnih informacija sa strane i izvođenju specijalnih operacija. Raspad je bio posledica delovanja u političkoj sferi, u ideologiji i kulturi.

### *Drugi period: prva koncentracija*

Ako shvatimo suštinski problem prvog perioda, onda ćemo lakše shvatiti i drugi period, a to je vreme vladavine Slobodana Miloševića. „U tom kontekstu se, faktički, održava model obaveštajno-bezbedonosnog sistema iz prethodne Jugoslavije, uz određene terminološke izmene...“<sup>24</sup> Ne samo da je zadržan organizacioni model, već je praktično zadržana i svemoć jedne političke grupacije koja je iz socijalističke Jugoslavije prešla u tranzicionu Srbiju, a da nije napustila vlast. U tom političkom poretku, službe bezbednosti su bile pod jasnom komandom jednog političkog centra (subjektivna civilna kontrola)<sup>25</sup>, a zaposleni u njima su svoje pozicije mogli očuvati samo kroz lojalnost političkom vođstvu, a ne profesionalnim standardima. Stoga su službe tretirale opoziciju ne kao glas dela svog naroda, legitimne predstavnike, već kao „unutrašnjeg neprijatelja“. Kao i u prvom periodu, nesposobnost političkog sektora da koriguje svoju politiku u skladu sa profesionalnim procenama i netrpeljivost prema nezgodnim podacima, direktno su rušili motivisanost pripadnika službi, kao i kvalitet informacija koje je dobijao politički centar. Profesionalna kultura koju je ranije održavala privrženost jugoslovenskoj ideji i socijalizmu, na kratko je bila zamenjena nacionalističkim zanosom, da bi ubrzo taj zanos bio istisnut usled pritiska realnosti — političke elite koja je vrlo zainteresovana za mehanizme obezbeđenja sopstvenog opstanka na vlasti, ali i za mogućnosti brzog bogaćenja, čemu su doprinele i međunarodne sankcije.<sup>26</sup> Erozija profesionalnog morala i slom zanosa borbe za nacionalnu stvar neminovno su urodili velikim prodorima stranih obaveštajnih službi i prožimanjem kriminala sa delovima sistema bezbednosti.<sup>27</sup> Pored svega, kriminalne

<sup>24</sup> SUP — MUP, JNA — VJ, SSIP — SMIP, Savezni Savet za Zaštitu Ustavnog Poretka — Vrhovni Savet Odbrane, Savezna SDB — republički RDB pri MUP. Prema: Andreja Savić, *Uvod u državnu bezbednost*, VŠUP, Beograd, 2000. str. 187.

<sup>25</sup> Subjektivnu civilnu kontrolu karakteriše vlast ličnosti, a ne institucija, čime se teško narušava profesionalizam vojnika. U: Huntington, *ibid*, chapter 4.

<sup>26</sup> Misha Glenn, *McMafia: A Journey Through the Global Criminal Underworld*, Alfred Knopf, 2008.

<sup>27</sup> Pored zloupotrebe državnih organa za likvidaciju političkih protivnika tokom devedesetih, ističu se slučajevi ubistva ministra policije Radovana Stojičića i Željka Ražnatovića, a u periodu nakon promene režima i hapšenje bivšeg načelnika

strukture koje su u prvom periodu bile prost instrument u rukama države, u drugom periodu su postale partner državnim subjektima i čak vlasnici službenih legitimacija.

### *Treći period: fragmentacija*

Treći period, koji je nastupio dolaskom Demokratske opozicije Srbije na vlast, doneo je bitnu promenu — ukidanje monopola jedne političke grupacije nad sektorom bezbednosti. Možemo slobodno reći da je do tada u Srbiji zaista postojala civilna kontrola sektora bezbednosti, ali „subjektivna civilna kontrola“, odanost konkretnom licu, a ne političkoj funkciji, ma ko na njoj bio. Reforma sistema bezbednosti se odvijala pod uticajem tri paralelna procesa — unutrašnjih sukoba koji su potresali Srbiju, slabog funkcionisanja zajedničke države sa Crnom Gorom i otvaranja ka Zapadu.

Sukobi unutar pobedničke koalicije su otkrili linije subordinacije o kojima se do tada nije mislilo. Ukidanje Miloševićevog monopola je promenilo situaciju iz korena, jer je Vojislav Koštunica, zajedno sa mestom predsednika Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), preuzeo i uticaj na vojne strukture, dok je Zoran Đinđić kao premijer stekao određenu kontrolu nad Ministarstvom unutrašnjih poslova. Treća, „neformalna“, struktura je bila jedna izlomljena linija koja je obuhvatala kriminalizovane delove MUP-a (uključujući Resor državne bezbednosti) i kriminalne krugove koji su smatrali da su svojim „uslugama“ u obaranju Miloševića „zadužili“ novu političku elitu.

Ovaj period su potresali politički sukobi i instrumentalizacija subjekata nacionalne bezbednosti od strane političkih partija.<sup>28</sup> Kao što sam prikazao u uvodnom delu, sukobi između činilaca političkog i bezbednosnog sistema ne moraju nužno biti negativni, ukoliko za posledicu imaju veću odgovornost svakog činioca i sprečavanje bilo kog činioca da stekne apsolutnu vlast. U skladu sa euforijom otvaranja ka Zapadu i usvajanja zapadnih demokratskih normi, a usled potrebe da se sistem bezbednosti preustroji kako bi se okončala opšta nesigurnost u lanac komandovanja i podelu nadležnosti, usvojeni su 2002. zakoni o Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA) i o službama bezbednosti SRJ.<sup>29</sup>

---

generalštaba Vojske Jugoslavije Momčila Perišića zbog navodne špijunaže, te prožimanje delova Jedinice za specijalne operacije sa Zemunskim klanom.

<sup>28</sup> Miroslav Hadžić, “Differentia Specifica: Military Reform in the Former Federal Republic of Yugoslavia”, u: Hans Born et al. (eds.), *Civil Military Relations In Europe: Learning from Crisis and Institutional Change*, Routledge, 2006; Bogoljub Milosavljević i Predrag Petrović, Security-Intelligence Services in the Republic of Serbia, [http://www.bezbednost.org/upload/document/\(11\)\\_milosavljevic\\_petrovic.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/(11)_milosavljevic_petrovic.pdf), 10. 12. 2018.

<sup>29</sup> Službeni glasnik RS, br. 42/2002, od 19. 07. 2002.; Službeni list SRJ, godina XI, br. 37, 3. jul 2002.



Zakon o BIA je izmestio resor državne bezbednosti iz MUP-a i time stvorio dve strukture koje potencijalno mogu donekle konkurirati jedna drugoj. Policijska batina je tako slomljena na dva dela, ali je BIA zadržala i obaveštajnu i kontraobaveštajnu delatnost, kao i ovlašćenje da lišava slobode.<sup>30</sup> Ostale odredbe Zakona o BIA u praksi su se pokazale kao nedovoljne da bi se uspostavila civilna kontrola i sprečilo okretanje pripadnika sistema bezbednosti protiv legalnih vlasti. Nalazi „Koraćeve komisije“, koja je istraživala okolnosti pod kojima je ubijen premijer Srbije, istakli su zakonske nedostatke usled kojih premijer nije bio dobro zaštićen.<sup>31</sup> Takva situacija, u kojoj jedan premijer ostaje nezaštićen pod izgovorom da zakoni nisu usklađeni, pokazuje ne samo da zakoni nisu usklađeni, nego da je profesionalni moral teško narušen i da lična bezbednost ili materijalna dobit odnose prevagu nad osećanjem dužnosti.

Zakon o službama bezbednosti SRJ je takođe učinio dobru stvar izmeštanjem službi bezbednosti iz Generalštaba i njihovim stavljanjem pod okrilje Ministarstva odbrane. Takođe, predviđeno je formiranje Komisije za kontrolu rada službi bezbednosti. Postojala je ambicija da se stvori koherentan sistem koji bi činile vojne službe bezbednosti, službe Ministarstva spoljnih poslova, kao i republičke službe bezbednosti.<sup>32</sup> U praksi se stanje nije promenilo, opet usled političkih prilika — bliženja crnogorske nezavisnosti i odsustva bilo kakve iskrene želje da se pronađe model funkcionalne zajednice.

Donošenje Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti je pozdravljeno kao dugo čekano uvođenje tela zaduženog za koordinaciju službi bezbednosti. Nije propušteno da se naglasi kako je sada uvedena demokratska, ali i civilna kontrola bezbednosnog sektora.<sup>33</sup> Međutim, vrlo brzo su se postavila krupna pitanja.

Da li je prikladno da se Savet za nacionalnu bezbednost, kao glava sistema nacionalne bezbednosti, osniva zakonom koji se bavi uređenjem delovanja obaveštajnih službi? Savet prema zakonu ima nadležnosti nad sistemom nacionalne bezbednosti, dakle, i nad komponentama tog sistema poput vojnih i policijskih formacija, ali i nad sistemom civilne odbrane (koji se neopravdano zanemaruje). Zakonodavac se, prema poslednjoj modi, poveo za američkim uzorom, ali je američki zakon nazvan „Zakon o nacionalnoj bezbednosti“ i služio

<sup>30</sup> Stvaranje Žandarmerije u okviru MUP je takođe bilo iznuđeno nemogućnošću da se Jedinica za specijalne operacije u potpunosti potčini nadležnim civilnim telima, jer se vlada Srbije nije mogla osloniti na predsednika SRJ koji bi naredio vojsci da prinudi JSO na poštovanje nadmoći civilnih vlasti.

<sup>31</sup> Od neusaglašenosti Zakona o BIA i Zakona o ministarstvima, usled čega je ostavljen prostor za pozitivan i/ili negativan sukob nadležnosti između BIA i MUP, pa sve do zadržavanja i korišćenja starih legitimacija od strane pripadnika 6. uprave RDB, koje BIA nije preuzela zaključno sa 1. 12. 2002. U: Izveštaj „Koraćeve komisije“, *Danas*, 28/29. 8. 2003.

<sup>32</sup> Mladen Bajagić, *ibid.* str. 93.

<sup>33</sup> Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti. Službeni glasnik RS, br. 116/2007, 11. 12. 2007.

je kao temeljni zakon kojim su povezani svi delovi sistema nacionalne bezbednosti, a ne samo obaveštajne službe.<sup>34</sup>

Međutim, ne samo da se vojska u važećem zakonu ne spominje, već se ni diplomatija ne spominje, a ministar spoljnih poslova čak nije ni član Saveta. Interesantno je da se državni organi koji se bave „međunarodnom saradnjom u oblasti nacionalne bezbednosti i odbrane“ pominju u jednoj rečenici podugačkog čl. 5. Zakona, ali se opet Ministarstvo spoljnih poslova, kao ni ministar, ne pominju. Nameće se zaključak da je Zakon pravljen za potrebe tog političkog trenutka, a ne da bi obuhvatio i ustrojio ceo sistem. Sa druge strane, taj zakon je ukinuo obaveštajnu službu Ministarstva spoljnih poslova, pa je tako BIA izgubila čak i formalnu konkurenciju u obaveštajnoj delatnosti.<sup>35</sup>

Vrlo je problematično tvrditi kako se ovim zakonom uspostavila civilna kontrola nad službama. Civilna kontrola pretpostavlja postojanje jasne nadređenosti političkih lidera profesionalcima iz sistema nacionalne bezbednosti.<sup>36</sup> Demokratska kontrola znači da političari, kao predstavnici naroda izabrani u skladu sa načelima liberalne demokratije, jedini imaju pravo da u ime nacionalnog interesa izdaju naređenja, bez obzira na svoje znanje i inteligenciju, jer oni jedini imaju osnov za komandovanje — imaju narodno poverenje. Sa druge strane, ma koliko stručan, inteligentan i u pravu bio, vojnik je tu da izvršava naređenja.<sup>37</sup>

„...protivno objektivnoj civilnoj kontroli stoji učešće vojske u politici: civilna kontrola opada kako vojska progresivno postaje umešana u institucionalnu, klasnu i ustavnu politiku.“<sup>38</sup>

Međutim, u Savetu upravo imaju pravo glasa profesionalci, ljudi koji nisu izabrani od strane naroda, koji nemaju legitimitet da donose političke odluke. To su, prema članu 6, načelnik Generalštaba i direktori službi bezbednosti. Tako oni dobijaju šansu da u Savetu trguju svojim glasom, da utiču na donošenje odluka za koje oni nisu odgovorni pred narodom, već pred onima koji su ih i postavili na komandne funkcije.

<sup>34</sup> Samonikla potreba sistema je u SFRJ proizvela slično telo nešto originalnijeg naziva — „Savet za zaštitu ustavnog poretka“.

<sup>35</sup> Ivan Mrkić, Vraćamo diplomatsko-obaveštajnu službu, Politika, <http://www.politika.rs/scc/clanak/269397/Vracamo-diplomatsko-obavestajnu-sluzbu>, 10. 12. 2018.

<sup>36</sup> U Sovjetskom Savezu je postojala civilna, ali ne demokratska kontrola. U: Yuri Nazarkin, “National Security Decision Making: Formal vs. Informal Procedures and Structures”, DCAF, [http://www.iskran.ru/cd\\_data/disk2/rr/026.pdf](http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/026.pdf) 11. 11. 2018.

<sup>37</sup> Peter Feaver 1996, 1999.

<sup>38</sup> Huntington, ibid, p. 83.; „U Hrvatskoj šefovi službi učestvuju u radu tela za nacionalnu bezbednost, ali bez prava glasa: političari odlučuju na osnovu informacija koje oni pružaju i objašnjavaju.“ U: Miloš Vasić, „Osnivanje Saveta za nacionalnu bezbednost: strana iskustva i domaća praksa“, *Vreme*, Br. 857, 7. 6. 2007.

Demokratska civilna kontrola nije puka fraza koju moramo da ponavljamo da bismo se približili evropskim (evroatlantskim) integracijama. Demokratska civilna kontrola nama treba zbog dobrobiti koje ona pruža. Najbolji primer katastrofalnih posledica nepoštovanja tog principa su Vidovdanski atentat u Sarajevu 1914, puč od 27. marta 1941, kao i pobuna Jedinice za specijalne operacije iz novembra 2001. kao najava kasnijeg atentata na premijera države. Visoko patriotsko osećanje ne daje mandat za nepoštovanje državnih organa i menjanje državne politike koju zacrtaju demokratski izabrane političke vođe. Na pravac državne politike se jedino može uticati u narodnoj skupštini, na osnovu poverenja građana iskazanog na tajnim i slobodnim izborima. Pripadnik sistema bezbednosti je osoba koja je potpisala ugovor sa građanima (preko narodnih predstavnika) da će izvršavati naređenja, a ne da će ih kreirati. To je suština civilne i demokratske kontrole.

U čl. 5. Zakon predviđa čime se sve bavi Savet, dok u čl. 9, „Način rada saveta“ predviđa da sednice saziva predsednik Srbije (premier, ako je predsednik sprečen), koji i potpisuje zaključke sednice. Pretpostavljamo da svi članovi Saveta imaju pravo glasa. Međutim, šta biva ako predsednik odbije da potpiše zaključke sednice? Ukoliko dođe do političke blokade i sukoba, da li će državni organi ostati bez komande dok se događaji munjevito odvijaju? Ovo, kao i većina pitanja vezanih za rad Saveta, jeste izrazito političko pitanje ravnoteže snaga institucija, političkog sistema, snage i rasporeda političkih stranaka (u krajnjem slučaju, izbornog sistema). Jedno pitanje, međutim, mora uvek da ima odgovor — ko komanduje?

Zakon pretpostavlja i tu mogućnost da se neki državni organ ogluši o naređenje Saveta. U tom slučaju st. 2. čl. 13. Zakona predviđa da Savet „...može pozvati rukovodioca državnog organa da preduzme sve mere koje su predviđene zakonom da bi državni organ uspostavio saradnju sa Savetom ili izvršio zaključak Saveta.“ Ali Savet je već jednom izdao naređenje koje nije poslušano, svako dalje „pozivanje na izvršenje“ ruši autoritet Saveta. U slučaju da se ne izvrši zaključak Saveta, automatski neko mora da bude kažnjen. Nacionalna bezbednost je apsolutni prioritet, a izvršavanje komandi je njen temelj. Tu nema mesta birokratskim natezanjima i nemuštim polurešenjima.

#### *Četvrti period: druga koncentracija*

Na sreću ili nažalost, 2008. je počeo poslednji period u razvoju sistema nacionalne bezbednosti u Srbiji koji se odlikuje dramatičnim porastom koncentracije vlasti. Izbor Borisa Tadića za predsednika Srbije 2008, pomirenje Demokratske stranke i Socijalističke Partije Srbije, odlučan iskorak ka članstvu u Evropskoj uniji kroz hapšenje haških optuženika i nestabilnost koja je pratila jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova, usmerili su stabilnu većinu u skupštini na

jasne političke prioritete. Poslednji značajniji sukob se odigrao krajem 2008. između načelnika Generalštaba generala Zdrava Ponoša i ministra odbrane Dragana Šutanovca, na čiju je stranu stao predsednik Srbije Boris Tadić.

Tvrđenje generala Ponoša da reformu vojske izuzetno otežava nepostojanje potrebnih strategija nacionalne bezbednosti i odbrane otkrile su da tako bitni propusti nisu izazvali skupštinu da pozove vladu na odgovornost. Umesto da sukob prvog čoveka vojske i prvog čoveka Ministarstva odbrane alarmira skupštinu u njenoj funkciji nadzornog organa, vlada je stranačkom disciplinom odglumila proceduru pred odborom za bezbednost koji je „zatražio od vlade informaciju o stanju bezbednosti u sistemu odbrane“.<sup>39</sup> Kažnjavanje generala Ponoša je pokazalo svima u sistemu bezbednosti da svojim istupom i dokazima ne mogu promeniti raspoloženje u skupštini, pošto vlada čvrsto drži kontrolu nad skupštinom, umesto obratno.<sup>40</sup>

Metastaza partokratije i potpunog potčinjavanja skupštine vladi, a samim tim i zatvaranje bilo kakve šanse da skupština vrši kontrolnu funkciju, odigrala se nakon pobede Srpske napredne stranke na izborima 2012. i koncentracije moći u rukama Aleksandra Vučića. On je u jednom periodu istovremeno vršio funkcije prvog potpredsednika vlade zaduženog za bezbednost i ministra odbrane, a zatim premijera, dok je sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost bio sve do izbora za predsednika Srbije, kada ga je na tom mestu zamenio ministar unutrašnjih poslova i najbliži saradnik Nebojša Stefanović. Odbivši da da ostavku na mesto predsednika stranke, on nastavlja da kontroliše skupštinu, a samim tim i radno mesto svakog pripadnika sistema bezbednosti.

Kontrola nad skupštinom je praktično imunizovala izvršnu vlast, uključujući i predsednika države, od odgovornosti za teške propuste u radu sistema bezbednosti. Savesni poslanici koji pokušaju da vrše nadzor se uklanjaju, poput penzionisanog načelnika Vojnobezbednosne agencije (VBA), generala Momira Stojanovića. On se kao predsednik skupštinskog odbora za bezbednost usudio da podrži izveštaj ombudsmana Saše Jankovića o tome da je VBA pratila mitinge Srpske radikalne stranke 2015. godine.<sup>41</sup> Ubrzo zatim je napustio SNS. Iste godine je poginulo sedam osoba u padu vojnog helikoptera koji je mimo lanca komandovanja poslat na zadatak. Nadležni su

<sup>39</sup> Moje novosti, Razrešen general Ponoš, <http://www.mojenovosti.com/lat/index.php?option=novosti&idnovost=8467#.XA8KRWhKhPY>, 9. 12. 2018.

<sup>40</sup> Ipak, 2009. su konačno usvojeni Strategija nacionalne bezbednosti, Strategija odbrane, Strategijski pregled odbrane, Zakon o odbrani i Zakon o VBA i VOA. Simptomatično je da do pisanja ovog teksta nije usvojen nijedan novi strateški dokument, i pored tektonskih poremećaja u međunarodnim odnosima.

<sup>41</sup> CEAS, Vojna služba pratila miting radikala, <https://www.ceas-serbia.org/sr/preuzeto/3574-vojna-sluzba-pratila-miting-radikala-momir-stojanovic-potvrdio-da-je-dokument-koji-je-pokazao-omudsman-autentican>, 8. 12. 2018.

ustanovili da „niko nije odgovoran“.<sup>42</sup> Načelnik Generalštaba je pokušao da dobije i jare i pare iskazom da helikopter nije trebalo da poleti bez njegovog znanja (suprotstavljanje ministru odbrane), ali da je namera bila ispravna (odobranje akcije koju je protivno proceduri naredio ministar odbrane).<sup>43</sup> Godinu dana ranije, marta 2014, došlo je do incidenta kada je Andrej Vučić, brat tadašnjeg premijera Srbije Aleksandra Vučića, pretučen od strane pripadnika Žandarmerije, iako je bio šticećen bez pravnog osnova od strane pripadnika VBA. Ministarstvo odbrane je odbilo da saraduje sa Zaštitnikom građana, iako je na to zakonom obavezno.<sup>44</sup> Skupštinska većina je ponovo zaštitila izvršnu vlast od odgovornosti. Katastrofalne poplave u proleće 2014. su pokazale slom lanca odlučivanja, planiranja i koordinacije.<sup>45</sup> Naravno, izvršna vlast nije odgovarala pred skupštinom za desetine stradalih i ogromne materijalne štete. Ne samo da skupština štiti izvršnu vlast u zloupotrebama sistema bezbednosti, već i sami pripadnici sistema bezbednosti posredno prete opoziciji, tvrdeći kako se „pojedinci iz redova opozicionih političkih partija, pojedini delovi medija (...) pojedini delovi NVO sektora, stavljaju u neku destruktivnu i subverzivnu funkciju“ za račun stranih službi.<sup>46</sup> Brojni su primeri zloupotreba sistema bezbednosti, ali i ovih nekoliko drastičnih primera dovoljno ilustruju dubinu problema.

### *Temeljni pravci daljeg razvoja: predlog strukturnih i kulturnih promena*

Sistem nacionalne bezbednosti u demokratskom liberalnom društvu se uvek nalazi u stanju stalnog naprežavanja. „...Iz iskustva demokratskih zemalja s djelovanjem obavještajnih službi može se zaključiti da ne postoji jedinstveno i trajno rješenje usklađivanja zahtjeva učinkovitosti i demokratske odgovornosti službi.“<sup>47</sup> Subjekti sistema žele da podvedu pod nacionalni interes svoje nagone za što većom kontrolom sistema, za dostizanjem moći u društvu, za postizanjem nekih ličnih i posebnih ciljeva, pa se tek onda okreću interesima opšte

<sup>42</sup> Marko Milanović, <https://pescanik.net/obmane-ministra-gasica/>, 10. 12. 2018; Nedeljnik, <http://www.nedeljnik.rs/nedeljnik/portalnews/dve-godine-od-pada-helikoptera-da-se-ne-zaboravi>, 10. 12. 2018.

<sup>43</sup> Kurir, <https://www.kurir.rs/vesti/politika/1753001/pobuna-general-dikovic-udario-na-vucica>, 10. 12. 2018.

<sup>44</sup> Tanjug, <http://rs.n1info.com/Vesti/a27336/Sasa-Jankovic-podneo-krivicne-prijave-zbog-prebijanja-Andreja-Vucica.html>, 10. 12. 2018.

<sup>45</sup> Slobodan Antonić i Đorđe Vukadinović, Šta je govorio Vučić...\*, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1200889>, 11. 12. 2018.

<sup>46</sup> Đorđe Nasković, Spoljni faktor najveća pretnja po bezbednost zemlje, <http://rs.n1info.com/Vesti/a425693/Spoljni-faktor-najveca-pretnja-po-bezbednost-zemlje.html>, 11. 12. 2018. Indikativno je da u vladajućim strankama nije primicećen niko u funkciji „spoljnih faktora“.

<sup>47</sup> Žunec i Domišljanović, *ibid*, str. 139.

bezbednosti.<sup>48</sup> Imajući to na umu, u sledeća dva dela predlažem strukturne i kulturne promene, čiji je cilj unapređenje civilne demokratske kontrole, efikasnosti i efektivnosti celokupnog sistema.

### *Strukturne promene: skupština i savet za nacionalnu bezbednost*

Pored pravno nejasne uloge, narodna skupština je u praksi potpuno uklonjena kao kontrolni i nadzorni organ putem stranačke discipline, te još samo služi održavanju privida demokratskog procesa.<sup>49</sup> Preduslov sveukupnih reformi, a ne samo u sistemu bezbednosti, jeste spašavanje narodne skupštine iz okova partokratije. To se može postići prevashodno uvođenjem većinskog izbornog sistema koji bi nužno ujedinio opoziciju u strahu da bi kandidati vladajuće stranke odneli pobedu u svim izbornim jedinicama. Dodatno, mala izborna jedinica čini izbornu kampanju izuzetno jeftinom, tako da bi istaknuti lokalni pojedinci mogli ravnopravno konkurisati za skupštinu. Čak i kandidati vladajuće stranke ovim načinom izbora stižu daleko veću nezavisnost prema vrhu stranke, nego što je to sada. Alternativno, ekonomski napredak i dramatičan pad nezaposlenosti bi postigao željeni efekat oslobađanja poslanika od partijske stege, jer bi partija prestala da bude glavni mehanizam zapošljavanja, poslovnih ugovora i raznih državnih transfera.

Ovako očigledan problem koji za sistem bezbednosti predstavlja obesmišljena skupština, nije do sada dobio toliko pažnje koliko bi se očekivalo. Zaštitnik građana Saša Janković je sumorno zaključio: „Nadzor nad oružanim snagama znači i nadzor nad izvršnom vlasti koja ih kontroliše, a na vrhu izvršne vlasti po pravilu sede stranački šefovi parlamentaraca. Ovaj problem tesno je povezan sa širim pitanjem autoriteta parlamenta kao institucije, ličnog integriteta parlamentaraca, sa stepenom demokratske i profesionalnosti stranaka, kao i sa političkim prioritetima koje sebi stranke, odnosno poslanici postavljaju.“<sup>50</sup> Ipak, on nije prepoznao promenu izbornog sistema kao ključno rešenje. Autori koji primećuju da je podela vlasti bitna, zastaju pred operacionalizacijom podele vlasti — kako da je vratimo u politički sistem — čak i kad prepoznaju da je problem u partokratiji.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Center for the Study of Intelligence, “Intelligence and Policy: The Evolving Relationship”, CIA, June 2004, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/IntelandPolicyRelationship\\_Internet.pdf](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/IntelandPolicyRelationship_Internet.pdf), 8. 12. 2018, p. 3.

<sup>49</sup> O pravnim nedoumicama: Saša Janković, *The Status of Serbia's Intelligence Reform and its Challenges*, u: Anja H. Ebnöther et al. (eds.), *The Status of Serbia's Intelligence Reform and its Challenges*, 2007, p. 153.

<sup>50</sup> Saša Janković, „Parlamentarni nadzor oružanih snaga“, ISAC Fund, [https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/01/IX\\_master.pdf](https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/01/IX_master.pdf), 11. 12. 2018. str. 42.

<sup>51</sup> Miroslav Hadžić, “Differentia Specifica: Military Reform in the Former Federal Republic of Yugoslavia”, u: Hans Born et al. (eds.), *Civil Military Relations*

Neki autori smatraju da skupštini nedostaje reorganizacija Odbora za bezbednost.<sup>52</sup> Međutim, to opet ne rešava problem gvozdene partijske discipline koja vladajućoj većini daje moć da odobrava sva dela i nedela izvršne vlasti. Skupština mora biti tako skrojena da izbijanje skandala mora poremetiti skupštinsku većinu, jer poslanici moraju neposredno da osepe pritisak i pretnju po svoj poslanički položaj ukoliko se ne raščisti problem sa delovanjem izvršne vlasti koji je izašao u javnost. U protivnom, mala izborna jedinica koju nalaže većinski sistem olakšala bi opozicionim političarima i civilnom društvu da obaveste i tako alarmiraju birače od kojih zavisi mandat poslanika iz njihove izborne jedinice. Mogućnost ugrožavanja izborne većine ohrabruje profesionalce iz sistema bezbednosti da pomognu medijima i uopšte civilnom društvu da saznaju da postoji problem, ukoliko redovne procedure unutar sistema bezbednosti ne daju rezultat.

Sa druge strane, Savet za nacionalnu bezbednost takođe ima prostora za usavršavanje. Prema idealu civilne i demokratske kontrole sistema bezbednosti, u političkom telu kakvo je Savet za nacionalnu bezbednost, pravo glasa trebaju imati samo političke ličnosti. Savet bi morao da okuplja: predsednika, premijera, predsednika Srbije, ministre spoljnih poslova (što i dalje nije slučaj), odbrane, unutrašnjih poslova i finansija. Načelnici službi bezbednosti, Generalštaba, predsednik Vrhovnog suda i javni tužilac bi prisustvovali isključivo u savetodavnoj ulozi. Treća lica bi bila pozivana prema potrebi.

Unutar takvog Saveta treba težiti uspostavljanju takvih odnosa koji bi primoravali članove Saveta na savestan rad ukoliko žele da izbegnu curenje informacija o nesavesnom radu u javnost i skupštinu, što bi vodilo ugrožavanju njihovog položaja. Cilj je da se u očekivanoj borbi za politički rejting i uticaj nosioci političke i institucionalne moći postave u takvu situaciju da im je najracionalniji izbor da poštuju zakon, međusobno se ograničavaju, ali i koordinišu politiku.

U tom smislu, predsednika Srbije moramo sagledavati kao funkciju koja se nasleđuje od vremena stvaranja moderne srpske države. Predsednik države, da tako kažemo, sedi u stolici Karađorđa. Kao i Karađorđe, predsednika bi trebalo birati u skupštini. Prema Ustavu, on simbolizuje jedinstvo zemlje i komanduje vojskom. Zato bi on postavljao ne samo načelnika Generalštaba i visoke oficire, već bi postavljao i šefove vojnih službi bezbednosti. Pošto predsednik vezuje svoj politički rejting za stanje vojske i nacionalnu bezbednost, on bi

---

*In Europe: Learning from Crisis and Institutional Change*, Routledge, 2006, p. 31; Hans Born, *ibid*, p. 282; Filip Ejđus, „Koncept reforme sektora bezbednosti“, u: Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (ur.), *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009, str. 283.

<sup>52</sup> Bajagić, *ibid*, str. 81; Bogoljub Milosavljević i Predrag Petrović, *ibid*, str. 228; Sonja Biserko, *Opstrukcija evropskog puta*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, <https://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/izvestaj2011.pdf>, 9. 12. 2018, str. 165.

se borio za što bolji vojni budžet i bio bi skloniji da percipira vojna ugrožavanja nacionalne bezbednosti.

Sa druge strane, premijerov interes je da se podiže životni standard birača i zbog toga je do sada vojska uvek bila na začelju u redu za državni budžet. U želji da ponovo budu izabrani na funkcije, i predsednik i premijer su motivisani da se otimaju o državni budžet. Predsednikovo oružje je nastup u javnosti, ukazivanje na bezbednosne potrebe, pri čemu je verovatno da može doći i do preterivanja. Sa druge strane, premijer je motivisan da umanjuje značaj bezbednosnih pretnji, kako bi mu što manje novca iz budžeta odlazilo na infrastrukturu, socijalnu i ekonomsku politiku. U sukobu takvih interesa, značaj istine i poštene procene bezbednosnih i ekonomskih potreba države se povećava, a samim tim i potreba političara za podrškom ekspertskih krugova. Tako sama institucionalna konstrukcija odnosa između vlade i predsednika dovodi do podsticanja oštre rasprave o državnim prioritetima u kojoj će samo bolji argumenti i jača logika odneti prevagu u borbi za glasove birača, što na kraju vodi do kompromisnih rešenja.

U okviru Saveta za nacionalnu bezbednost postoji „Biro za koordinaciju“ obaveštajnih službi. Prema tom rešenju (član 12) članovi Biroa su direktori BIA, VBA i VOA, sekretar kancelarije, predstavnici MUP-a, direktor policije, načelnici uprava, republički javni tužilac, direktor uprave carina i ostali po pozivu. Šta će se dešavati pri sukobu mišljenja u Birou nije određeno, kao što nije određeno ni ko će rukovoditi radom Biroa. Vlada treba da postavlja direktora Biroa koji će presuđivati u spornim pitanjima odnosa između službi. Tako bi se rad službi i operativno usklađivao sa politikom Vlade. U slučaju da neka od službi nije zadovoljna radom direktora, ona bi svoje primedbe posredno uputila Savetu za nacionalnu bezbednost. Na primer, VOA bi to radila preko kabineta predsednika države, a BIA preko premijera. Na taj način bi direktor Biroa bio u stalnom naprezanju da iznađe najbolja rešenja operativnog usklađivanja rada službi kako bi ih, u datom slučaju, mogao argumentovano braniti na sednicama Saveta za nacionalnu bezbednost.

Direktor Biroa bi formirao dva tima — analitički i savetodavni. Analitički tim bi formulisao obaveštajne zaključke i pisao finalne izveštaje za sednice saveta za nacionalnu bezbednost. Izveštaji bi sadržavali jedinstveno mišljenje obaveštajne zajednice, ali bi obavezno postojala mogućnost izdvojenog mišljenja. Ukoliko se viđenje jedne službe bitno razlikuje od opšteg mišljenja, ono bi kao takvo bilo izdvojeno i u sklopu jedinstvenog izveštaja poslato na sednicu Saveta. Savetodavni tim bi bio zadužen da razmatra delovanje službi, probleme njihovog rada, probleme u regrutovanju i obuci kadrova, upoređivao bi i analizirao izveštaje službi i u svemu bi služio direktoru kao skup eksperata izabranih od strane direktora. Ova dva tima bi se popunjavali kako iz akademskih redova tako i iz redova starijih profesionalaca sistema bezbednosti. Njihova višegodišnja bliska saradnja bi obogatila prve praktičnim uvidom, a druge apstraktnijim promišljanjem nacionalne bezbednosti. To bi ujedno i bio doprinos



rešavanju druge generacije problema reforme sektora bezbednosti, pošto bi karijerno kruženje između naučnih ustanova, sistema bezbednosti i praktične politike ojačalo ljudske resurse civilnog sektora koji su neophodni za nadzor sektora bezbednosti.<sup>53</sup>

Konkurencija među obavestajnim službama olakšava civilnim vlastima nadzor i kažnjavanje devijantnih pojava, koje bi se inače u okviru jedne hijerarhije lakše zataškale.<sup>54</sup> Službe bi tako bile prinuđene da stalno dokazuju svoj kvalitet i relevantnost pred skupštinom koja drži budžet i koja bi (nakon uvođenja većinskog izbornog sistema) povratila svoju nezavisnost naspram izvršne vlasti. Konkurencija takođe otežava kršenje zakona, jer bi međusobne optužbe neminovno uvlačile izvršnu vlast u raščišćavanje sporova, pošto bi izvršna vlast strahovala od curenja sukoba u javnost, što bi neminovno uvuklo skupštinu u istraživanje nesloge između službi i odgovornosti Saveća za nacionalnu bezbednost za propuste u koordinaciji.

Pored dve postojeće vojne službe (ofanzivne VOA i defanzivne VBA), treba podstaći konkurenciju i koordinaciju na polju civilne ofanzivne obavestajne delatnosti, posebno ako se uzme u vidu da BIA, kao naslednica komunističke tajne policije ima više tradicije i iskustva u kontraobavestajnim aktivnostima nego u ofanzivnim obavestajnim dejstvima. Zato treba podeliti BIA na obavestajnu i kontraobavestajnu službu i oživeti Službu za istraživanje i dokumentaciju (SID) Ministarstva inostranih poslova po uzoru na „Centar za politička istraživanja“ izraelskog Ministarstva spoljnih poslova. U okviru budžeta Ministarstva spoljnih poslova, SID bi bio zadužen za prikupljanje informacija iz svih dostupnih otvorenih izvora i za njihovu političku analizu. SID ne bi izvodio operacije prikrivenog dejstva koje bi ostale pod monopolom ofanzivnih službi.

Uloga naučno-obrazovnog sektora u sistemu nacionalne bezbednosti je dvojaka. Prvo, on ima za cilj da usmerava omladinu u pravcu razvijanja psiho-fizičkih i intelektualnih sposobnosti kao i osećanja građanske dužnosti u odbrani legitimnih interesa zajednice. Drugo, on ima za cilj da naučnim radom omogući unapređenje ne samo materijalno-tehnoloških sredstava namenjenih odbrani, već i intelektualnih i organizacionih odbrambenih potencijala. Ugled okaljani u ratovima devedesetih ne sme otežavati podsticanje mladih na dobrovoljno služenje vojnog roka, posebno kada se radi o mladima sa višim obrazovanjem i mladima iz dijaspore. Naprotiv, takvo služenje vojnog roka treba biti shvaćeno prvenstveno kao dodatno, iako dobrovoljno, školsko polugodište koje bi imalo i obrazovni i zabavni karakter. Studenti na dobrovoljnom odsluženju vojnog roka mogu biti uvedeni u obavestajne poslove na nižim nivoima u skladu

<sup>53</sup> Timothy Edmunds, *ibid*, p. 60.

<sup>54</sup> Hans Born, *ibid*, p. 279; Peter Feaver 1999, str. 225; Mladen Bajagić, „Reforma obavestajno bezbednosnog sistema Republike Srbije“, u: Pavle Janković (ur.), *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*, ISAC Fund, Beograd, 2007, str. 82.

sa naukama koje studiraju. Na taj način bi se lakše dolazilo do boljih mladih kadrova. Takođe, dobrovoljno služenje vojnog roka treba krajnje otvoriti i za mlade iz dijaspore, bez obzira na njihovo državljanstvo. Na taj način bi se dugoročno jačale veze dijaspore sa maticom, čime bi se dodatno proširio fond potencijalnih mladih kadrova.

### *Kulturne promene: simbolika, arhitektura, preispitivanje*

Na ulazu u akademiju izraelskog Mosada je ispisano: „Putem prevara i obmana ti ćeš voditi svoje bitke“, a na spomeniku stradalim pripadnicima je uklesana prikladna pesma Šaula Černjiševskog.<sup>55</sup> Na ulazu u zgradu CIA stoji citat iz Biblije: „spoznaćete istinu i istina će vas osloboditi.“ Sa druge strane, naše službe oduzimaju svojim pripadnicima tu vrstu nadoknade za rad. Nadahnuće i moralno opravdanje rizičnog posla kojim se bave je nešto što oni sami moraju da nađu. Tako BIA na svom sajtu pruža faktografski pregled istorije srpskih institucija bezbednosti od srednjeg veka do danas, ali implicitni nedostatak simboličkog i poetskog izražavanja profesionalnog identiteta.

Spontani naziv Ministarstva inostranih dela Kraljevine Srbije je bio „Žuta kuća“, dok se centar za obuku CIA prosto zove „Farma“, a služba „Kompanija“. U Izraelu je i sama reč Mosad skraćena koja prosto znači „Institut“. Postojanje nadimaka za institucije i službe podsvesno ukazuje na dugotrajnost, tradiciju i emotivno vezivanje, što razvija ponos pripadnosti i utiče na kvalitet rada. Loš primer su naše „Kobre“, čije ime podseća na američke filmove, a ne na srpsku istoriju. Najpoznatija telohraniteljska služba u našoj istoriji su bili crnogorski Perjanici, a iz epske mitologije Miloš Vojinović u pesmi „Ženidba Dušanova“. Oživeti ta imena kroz funkciju moderne službe obezbeđenja visokih ličnosti daje smisao domaćoj službi i uzvišeni ponos njenim pripadnicima.

Jedan od prvih primera vojne obaveštajne akcije je izviđanje turskih trupa koje je vršio Kosančić Ivan pred boj na Kosovu. Ta epska pesma „Kosančić Ivan uhodi Turke“ se može uzeti kao polazna osnova za simbol VOA. Prvo, simboliše potrebu za uravnoteženim, što kvalitetnijim izveštavanjem donosilaca odluka, jer je Kosančić donosio „crne glase“, a Obilić „bele“. Tako bi na grbu VOA Kosančićeva silueta bio crni konjanik, a Obilićeva beli, kao simboli potrebe za dostavljanjem objektivne informacije.

Takođe je značajna i „politička arhitektura“. Naime, sam raspored i oblik zgrada u kojima su smešteni subjekti sistema nacionalne bezbednosti mora da odiše simbolikom i profesionalna i šira javnost moraju biti svesni osnova te simbolike. Ona se najbolje širi putem igranih serija i filmova koji prate rad pripadnika sistema bezbednosti.

<sup>55</sup> Zanimljivo, Černjiševski je bio ljubitelj srpske epske poezije i između dva svetska rata je preveo na hebrejski izabrane pesme kosovskog ciklusa. Milivoje Levkov, *Izraelska tajna služba*, Beograd, 2001, Filip Višnjić, str. 18,19.

Ne samo to, već profesionalna i šira javnost postaju sposobni da stvore sliku o institucijama i hijerarhiji sistema bezbednosti, što je neobično značajno za njegovu koheziju i kredibilitet, ali i identitet, kako u društvu tako i unutar samog sistema.

Na primer, Palata „Srbija“ na Novom Beogradu je idealna da u sebe primi glavne organe Ministarstva odbrane: civilnu administraciju, Generalštab, vojne službe bezbednosti i druge. Kako je zgrada u obliku slova H, određena krila se mogu nazvati prema istaknutim ličnostima iz nacionalne vojne istorije. Supremacija civilne nad vojnom strukturom se može dočarati tako što bi kabinet ministra odbrane bio postavljen iznad kabineta načelnika Generalštaba ili na neki drugi način sa istim smislom. Danas je, međutim, Ministarstvo odbrane razbacano na nekoliko lokacija, a službenici Ministarstva sebe posmatraju kao deo bezbojnog birokratskog aparata, bez inicijative i profesionalnog ponosa.

Na sličan način se može urediti i politička arhitektura Saveta za nacionalnu bezbednost, čija bi se administracija mogla smestiti u zgradu Generalštaba u ulici Kneza Miloša 33, koja ima svoju simboliku, jer je u toj zgradi bio stari Generalštab Kraljevine Jugoslavije, dok je u susjednoj bio Generalštab vojske Kraljevine Srbije (slika 1).

Kako se ova zgrada nalazi tačno preko puta zgrade Vlade Srbije, mogao bi se zamisliti „trougao“ (slika 2), koji bi činile Vlada Srbije (2), Ministarstvo spoljnih poslova (1), Ministarstvo finansija (3) i Svet za nacionalnu bezbednost (4).

Na kraju, neophodno je preispitivanje idealizovanja određenih istorijskih događaja u kojima je došlo do teškog narušavanja primata civilnih vlasti u stvaranju politike nacionalne bezbednosti. Najistaknutiji primeri u modernoj srpskoj istoriji su atentat Gavrila Principa na Franca Ferdinanda i vojni puč od 27. marta 1941. Sama činjenica da je Princip bio spreman da umre za svoje ideale ne obavezuje naše



Slika 1



Slika 2

društvo da rodoljubljem opravdava kršenje discipline i primata demokratskih vlasti u vođenju spoljne i bezbednosne politike. Umesto toga, akademski i kulturni programi bi trebalo više pažnje da obrate na slučajeve poput Aneksione krize iz 1908, kada su masovne demonstracije zahtevale objavu rata Austrougarskoj zbog aneksije Bosne i Hercegovine. Srpska vlada je, dugoročno planirajući, procenila da bi rat imao katastrofalne posledice. Stoga je napravila ustupak priznavši da gubitak Bosne i Hercegovine nije oštetio srpske interese, a organi sistema bezbednosti su odluku vlade sproveli u delo.

### Zaključak

„Snaga nacionalne države (se) nikako ne sastoji samo od njenih oružanih snaga, već i takođe od njenih privrednih i tehnoloških resursa; od efikasnosti njene socijalne i političke organizacije. Najviše od svega, ona se sadrži u samoj naciji, u ljudima; njihovim veštinama, energiji, ambiciji, disciplini, inicijativi; njihovim verovanjima, mitovima, iluzijama. A još se sastoji i u načinu na koji su svi ovi faktori povezani jedan sa drugim.“<sup>56</sup>

U ovom radu su razmotreni pristupi uređivanju sistema nacionalne bezbednosti sa ciljem približavanja idealima civilne demokratske kontrole, efikasnosti i efektivnosti. Zatim su obrađeni ključni problemi ustroja nacionalne bezbednosti, od kojih se ističe potpuni gubitak nadzorne i kontrolne uloge narodne skupštine, ali i sve veća koncentracija moći nasuprot proklamovanoj podeli obaveštajnog delovanja na nekoliko obaveštajnih službi. Preporuke praktičnoj politici se zasnivaju na uvođenju većinskog izbornog sistema, jačanju uloge predsednika i institucionalnom razdvajanju obaveštajnog od kontraobaveštajnog delovanja BIA, te promenama u sastavu Saveta za nacionalnu bezbednost. Na kraju je preporučena aktivnija kulturna politika u domenu nacionalne bezbednosti.

<sup>56</sup> Pol Kenedi, „Uspon i pad velikih sila“, CID, Podgorica i Službeni list, Beograd, 1999, str. 231.

## Bibliografija

- Philip Agee, *CIA: dnevnik agenta*, Zagreb, Globus, 1975.
- Antonić, Slobodan i Vukadinović, Đorđe, Šta je govorio Vučić...\*,  
<https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1200889>
- Bajagić, Mladen, „Reforma obaveštajno bezbednosnog sistema Republike Srbije“, u: Pavle Janković (ur.), *Zbornik predavanja sa IX Škole reforme sektora bezbednosti*, ISAC Fund, Beograd, 2007.
- „Vojne obaveštajno-bezbednosne ustanove u Srbiji“, u: Mario Reljanović (ur.), *Pregled zakonodavstva sistema odbrane Republike Srbije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2007.
- Biddle, Stephen i Long, Stephen, “Democracy and Military Effectiveness: A Deeper Look”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol 48: 4, 2004.
- Biserko, Sonja, Opstrukcija evropskog puta, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, <https://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/izvestaj2011.pdf>.
- Born, Hans, “Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Practices and Procedures”, u: Philipp Fluri i Miroslav Hadžić (eds.), *Sourcebook on Security Sector Reform*, Geneva/Belgrade 2004.
- Bruneau, Thomas i Matei, Florina Cristiana, “A New Conceptualization of Civil–Military Relations”, u: Florina Cristiana Matei i Thomas Bruneau (eds), *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations*, Routledge, 2012.
- Valentino, Benjamin et al, “Bear Any Burden? How Democracies Minimize the Costs of War”, *The Journal of Politics*, Vol 72: 2, 2010.
- Vasić, Miloš, „Osnivanje Saveta za nacionalnu bezbednost: strana iskustva i domaća praksa“, *Vreme*, 857, 7. 6. 2007.
- Glenny, Misha, *McMafia: A Journey Through the Global Criminal Underworld*, Alfred Knopf, 2008
- Duhaček, Antun, *Ispovest obaveštajca: uspon i pad jugoslovenske obaveštajne službe*, Grafopress, Beograd, 1992.
- Đambastijani, Edmund, „Intervju“, *Evroatlantska revija*, zima 2005/2006, god: 1, br. 1.
- Đorđević, Miroslav, *Srbija u ustanku 1804–1813*, Rad, Beograd, 1979.
- Edmunds, Timothy, “Security Sector Reform: Concepts and Implementation” u: Philipp Fluri i Miroslav Hadžić (eds.), *Sourcebook on Security Sector Reform*, Geneva/Belgrade 2004.
- Ejdus, Filip, „Koncept reforme sektora bezbednosti“, u: Miroslav Hadžić, Predrag Petrović i Sonja Stojanović (ur.), *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009.  
— *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Beograd: Službeni glasnik, 2012.
- Žunec, Ozren i Domišljanović, Darko, *Obaveštajno sigurnosne službe Republike Hrvatske: stanje i načela preustroja za razdoblje konsolidacije demokracije*, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk, 2000.
- Hadžić, Miroslav, “Differentia Specifica: Military Reform in the Former Federal Republic of Yugoslavia”, u: Hans Born et al. (eds.), *Civil Military Relations In Europe: Learning from Crisis and Institutional Change*, Routledge, 2006.
- Janković, Saša, „Parlamentarni nadzor oružanih snaga“, ISAC Fund, [https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/01/IX\\_master.pdf](https://www.isac-fund.org/wp-content/uploads/2017/01/IX_master.pdf).  
— *The Status of Serbia’s Intelligence Reform and its Challenges*, u: Anja H. Ebnöther et al. (eds.), *The Status of Serbia’s Intelligence Reform and its Challenges*, 2007.
- Kenedi, Pol, „Uspon i pad velikih sila“, CID, Podgorica i Službeni list, Beograd, 1999.

- Kurir, <https://www.kurir.rs/vesti/politika/1753001/pobuna-general-dikovic-udario-na-vucica>.
- Levkov, Milivoje, *Izraelska tajna služba*, Beograd, 2001.
- Milanović, Marko. <https://pescanik.net/obmane-ministra-gasica/>
- Milosavljević, Bogoljub i Petrović, Predrag, Security-Intelligence Services in the Republic of Serbia, [http://www.bezbednost.org/upload/document/\(11\)\\_milosavljevic\\_petrovic.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/(11)_milosavljevic_petrovic.pdf)
- Moje novosti, Razrešen general Ponoš, <http://www.mojenovosti.com/lat/index.php?option=novosti&idnovost=8467#.XA8KRWhKhPY>
- Mladen Mrdalj, Psihologija srpske spoljne politike, Nedeljnik, Beograd, <http://www.nedeljnik.rs/moj-nedeljnik/portalnews/psihologija-srpske-spoljne-politike/>
- Mrkić, Ivan, Vraćamo diplomatsko-obaveštajnu službu, Politika, <http://www.politika.rs/scc/clanak/269397/Vracamo-diplomatsko-obavestajnu-sluzbu>
- Nasković, Đorđe, Spoljni faktor najveća pretnja po bezbednost zemlje, <http://rs.n1info.com/Vesti/a425693/Spoljni-faktor-najveca-pretnja-po-bezbednost-zemlje.html>
- Nazarin, Yuri, "National Security Decision Making: Formal vs. Informal Procedures and Structures", DCAF, [http://www.iskran.ru/cd\\_data/disk2/rr/026.pdf](http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/026.pdf)
- Nedeljnik, <http://www.nedeljnik.rs/nedeljnik/portalnews/dve-godine-od-pada-helikoptera-da-se-ne-zaboravi>.
- Olmeda, Jose, "Escape from Huntington's Labyrinth", u: Florina Cristiana Matei i Thomas Bruneau (eds.), *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, Routledge, 2012.
- Strategija nacionalne bezbednosti Srbije, 2009. [http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf)
- Savić, Andreja. *Uvod u državnu bezbednost*, VŠUP, Beograd, 2000.
- Schindler, John, "Defeating the Sixth Column: Intelligence and Strategy in the War on Islamist Terrorism", *Orbis*, Vol. 49, No. 4, Fall 2005.
- Službeni glasnik RS, br. 42/2002, od 19. 07. 2002.
- Službeni list SRJ, godina XI, br. 37, 3. jul 2002.
- Tanjug, <http://rs.n1info.com/Vesti/a27336/Sasa-Jankovic-podneo-krivicne-prijave-zbog-prebijanja-Andreja-Vucica.html>
- Fearon, James, Anarchy is a Choice: International Politics and the Problem of World Government, November 15, 2011, <https://www.youtube.com/watch?v=JCbgbGbOFCl>
- Feaver, Peter, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 2003.
- "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society*, 1996 Vol. 23: No. 2.
- "Civil-Military Relations", *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. Vol. 2: 211
- Huntington, Samuel, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil/Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1957.
- CEAS, Vojna služba pratila miting radikala, <https://www.ceas-serbia.org/sr/preuzeto/3574-vojna-sluzba-pratila-miting-radikala-momir-stojanovic-potvrdio-da-je-dokument-koji-je-pokazao-omudsman-autentican>.
- Center for the Study of Intelligence, "Intelligence and Policy: The Evolving Relationship", CIA, June 2004, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/IntelandPolicyRelationship\\_Internet.pdf](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/IntelandPolicyRelationship_Internet.pdf)

Alan Whittaker et al, "The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System", 2007, <https://www.hsdl.org/?view&did=690865>  
Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti.  
Službeni glasnik RS, br. 116/2007.

Mladen Mrdalj

POLITICAL DYNAMICS, ORGANIZATIONAL  
PROBLEMS AND NECESSARY REFORMS OF THE  
NATIONAL SECURITY SYSTEM OF SERBIA

The existing electoral law and the structure of security system in Serbia are both jeopardising Serbian national security. This article advocates changes in the national security system that would follow the principle of the legitimate democratic political leadership's civilian control of the security system. Following Serbia's opening to the West after 2000, this principle has been promoted as the guiding principle by both civil society and politicians, but the continued distancing from that principle is worrying. This article deals with the causes of distancing and offers concrete structural and cultural reforms necessary to reverse the current trend. The operational principles of the necessary reforms are mutual oversight, competition and coordination among the three branches of government (legislative, executive and judicial), as well as among the government agencies executing security policies.

*Key words:* Serbia, security system, civilian control, majoritarian electoral system