

ТЕОРИЈСКИ АСПЕКТИ ИСТРАЖИВАЊА КАПАЦИТЕТА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ – „НАСЛЕЂЕ ОД ПЕПЕЛА“

Зоран Милосављевић
Институт за политичке студије, Београд
Јован Крстић*

Циљ овог рада је фокусирање на проналажење начина да се прошири капацитет читавог система безбедности у свим категоријама које га сачињавају на националном нивоу, уз истовремено очување и развој демократије. Неопходно је субстанцијално повећање капацитета система безбедности, дакле оно што је најважније за симболички приступ реформама, али и значајно за институционални приступ изградњи капацитета, заузврат, повезано са одговарајућим бирократским приступом. За разлику од првог приступа, који може да утиче на погрешне потезе у институционалном приступу, овај други приступ се релативно много студирао и примењивао. Институционални приступ реформи јесте проучавање политичких аспеката и могућности проширења капацитета сваког од система националне безбедности и подразумева упознавање са механизмима Регулаторне државе у области безбедности преко „тројства главних питања ЦВО“. Квалитетно примењен принцип регулације од државе регулатора ствара нови централни институционални профил. Концепт регулаторне државе сугерише да тежиште модерне државе буде на коришћењу органа, правила и стандарда подешавања. Дефиниција указује на материјалне димензије државне регулације коришћењем овог модерног концепта. Такође указује на постојање блиских веза између нових и префињених инструмената у виду прописа који нису постојали или бар нису били у широкој употреби, и подстичу трансформацију постојећих и развој нових регулаторних институција које управљају процесом по концепту пострегулаторне државе. То истовремено подразумева циљ којем се тежи: стварање безбедне државе, као следбеника либералне државе благостања. Неки аутори сматрају да се безбедне државе у извесним условима могу исказати као нови тип у великој мери формиране и осамостаљене ауторитарности, која је заиста пружила позитивне резултате на свим пољима која ваља посматрати, анализирати и побољшати, почев од правичне заштите маргинализованих и социјално искључених група, а закључно са продирањем ових квалитета у језгра друштвених институција, нарочито у систему кривичног правосуђа. Да би се то и остварило, легислативни приступ, то јест регула-

* Јован Крстић је виши саветник у Републичком јавном тужилаштву Републике Србије.

ција, одвија се у три области у којима функционише држава: 1. благостање, 2. тржиште рада и 3. управљање ризиком. Држава је такође у обавези да предузима нове мере за борбу против тероризма и организованог криминала, што подразумева развој и примену нових знања, али и формирања адекватних апарата за својератан рат са тероризмом, као и контролу над организованим криминалом, са јасним циљем њиховог анулирања.

Кључне речи: *безбедносна заједница, институционални приступ, регулаторна држава, регулаторна агенција*

Институционални приступ

Шта остаје иза безбедносних институција? Документи или њихов пепео? Алузија је на пролазности и ефемерности институција и сталности стања небезбедности. За наше прилике то није наслеђе само „од Крцуна наовамо“, већ од почетка стварања српске грађанске државе. „Наслеђе од пепела – историја ЦИА“, наслов је књиге Тима Вејнера,¹ који садржи поруку са алузијом на ефемерност институција и природе њиховог наслеђа и веома је инспиративан и информативан за унапређење целокупне обавештајне заједнице, која је истовремено потребна демократији, али јој је и претња. Институционални приступ реформи (јачање институционалних капацитета) даје идеју, која није нова, али може да функционише. Проблеме националне безбедности треба да решавају специјалне регулаторне агенције које функционишу самостално у оквиру концепта будуће регулаторне државе. Али, најважнија ствар је да се разуме природа изазова, а тај изазов не представља претњу, без обзира колико озбиљну. Највећи изазов је извршавати своје основне задатке уз истовремено поштовање и очување грађанских права и слобода.

Као што смо у ранијим чланцима навели, из истраживања перцепције безбедности од стране грађана, и ставова изнетих у медијима, подложним разноврсним, често приватним, али и негативним и сукобљеним интересима, стање безбедности је у јавности потпуно изокренуто: оцене демократски и реформски оријентисаних јавних радника окарактерисане су као екстремне, а оне који су екстремисти и експанзионисти (дакле потенцијално опасни по грађане и државу) јавност третира као представнике умерених демократских становишта. На жалост, и у другим, а не само чисто безбедносним институцијама државе ситуација је често иста. „Када је у питању домет реформе система одбране, можемо генерално рећи да су промене значајне, али изнуђене. Сматра се да су помаци последица редукције финансирања, условљавања ЕУ или да су начињени под утицајем реформски оријентисаних појединаца. Нема *унутрашње аргументације* за реформу. Тек онда када Министарство финансија, односно ММФ ускрати финансирање, политичари објашњавају да постоји потреба за спровођењем реформе, наводећи као аргумент да ММФ може прекинути сарадњу. За оно што чини суштину потребе за спровођењем ре-

¹ Tim Weiner, *Legacy of Ashes – The History of CIA*, The Doubleday Broadway Publishing Group, Random House Inc. New Yourk, 2007.

форме система одбране – промењени интензитети и природе претњи, ново унутрашње и шире окружење, као и ратно наслеђе – у политичком животу наше државе нема довољно простора. Такође, треба рећи да одлагање неопходних реформских корака није идеолошка заблуделост, већ политички интерес антиреформских политичких актера, који одржавањем старог система вредности задржавају и своје шансе да очувају власт.²

Истраживање могућности проширења капацитета система безбедности треба да обухвата период од стварања модерне српске државе до данас. Наша негативна искуства су тешка попут оног од „11. септембра“ у САД. Напор који је уложила једна суперсила да повећа могућности својих агенција, али и политички установљену и централизовану контролу над њима, треба да буде пример. Најважније је схватити *природу изазова*,³ а тај изазов не представља ниједна претња сама по себи, ма како била озбиљна, већ уз ове претње и одговоре на њих нешто што у таквим ситуацијама може да се појави, или пак, њима да се и „оправдава“, такође је могуће угрожавање или атак на грађанска права и слободе. У друштвима у транзицији, припадници служби безбедности били су умешани у јавну политику и реторику политике на такав начин да је дошло до дозвољене инструментализације система безбедности и појава паралелне војне силе, док је читав војни сектор толерисао постојање паравојних формација које су му професионално конкурисале. На терену наше државе ситуација је још компликованија процесом разарања СФРЈ и свим што се догодило. Највиши војни и цивилни руководиоци некадашње СРЈ били су осумњичени и гоњени због кршења међународног хуманитарног права. Са друге стране, њихови потчињени који нису дошли под удар кривичног прогона су актери нашег свакодневног и политичког живота. То све представља прави кошмар за демократију у транзицији, а посебно у Србији. У нестабилним демократијама запажено је да постоји проблем и опасност од оних који имају значајну моћ и утицај, за које је речено да имају „власт без избора и без одговорности, дакле да се баве јавном политиком радећи тајно, тако да је створен такозвани резервни домен“,⁴ који чине делови службе државне безбедности и олигарси (тајкуни). Овај домен је изван институција и доводи у питање чињеницу да у демократском друштву одлучују заиста „најмоћнији доносиоци одлука“ или „резервни домени“ војске, полиције или олигарси. Ово је питање саме суштине постојања легитимности власти – да ли демократски изабрани представници стварно врше власт или су само марионете, па се поставља питање ко влада уместо њих и у чијем интересу. Оцењује се да уколико најмоћнији колективни доносиоци одлука нису истовремено изабрани на изборима, тада политички систем није демократски.⁵

² Зборник радова „Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе“, Центар за цивилно-војне односе, Гораграф, Београд, 2007, Михајло Басара, Демократске вредности друштву, војне вредности војсци: То време још није дошло, стр. 44.

³ Ibbetson, Paul A. Living under the Patriot Act: Educating Society, Chapter 2, Understanding the Challenge, str. 11, „Sa malo predznanja o dotadašnjem (zakonodavstvu), može se shvatiti o čemu se radilo u materijalno-pravno smislu u originalnom zakonodavstvu“.

⁴ Славиша Орловић, Изазови репрезентативне (представничке) демократије, зборник-Држава и демократија, Факултет политичких наука, Службени гласник, 2009.

⁵ Види: Славиша Орловић, исто, цитира: Huntigton Samuel P., (2004), Трећи талас, демократизација на измаку двадесетог века, Политичка култура-Загреб и CID-Подгорица, стр. 16.

Да ли је могућ озбиљан државотворни пројекат за Србију у 21. веку? Изнети проблеми у институционалном, али и јасно исказаном симболичком приступу проширења моћи служби безбедности непосредно утичу на погрешан институционални приступ на домаћем терену.⁶ Постоји неколико разлога да се истраживање капацитета систем безбедности на СМР заснива на методу за проучавање служби безбедности као подгрупа цивилно-војних односа, посебно када се упоредно проучавају системи појединих земаља. Ако прихватамо овај приступ потребно је размислити шта подразумевамо под цивилно-војним (у смислу државним) односима СМР. За успешно спровођење истраживања неопходно је размотрити три основна питања СМР, а то су: 1. демократска цивилна контрола, 2. делотворност у постизању улоге и мисије, и 3. оперативна делотворност.

Демократски цивилни надзор може се идентификовати као постојећи или непостојећи. *Демократска контрола*⁷ једноставно значи да су војска, али и све службе

⁶ Ђорђе Вукадиновић, „Викиликс и лицемери“, рубрика „Погледи“, Политика, Београд, 13. 09. 2011. године, (Напомена аутора: главни уредник новог политиколошког часописа „Нова српска политичка мисао“): „Има доста симптома који указују на значајне и далекосежне промене односа снага у свету и да САД, односно западне земље неће још дуго моћи да задрже свој доминантни положај. Наравно да ће се то пре или касније морати одразити и на наш регион, али јасно је да ће до тада још доста воде протећи Дунавом, и да би српско државно магаре, не само на Косову, могло виšekратно липсати до те зелене траве. Једни, односно већина по „мејн стрим“ медијима, странкама и катедрама, наступају као да је историја збиља завршена са падом берлинског зида и односом снага какав је успостављен деведесетих година прошлог века. Што из духовне лењости, што из материјалног интереса, а највише из комбинације једног и другог, („смијешани најлакше се пију“) они сматрају да нема ни смисла ни потребе супротстављати се вољи империје, а поготово маштати о нечему што би макар личило на самосталност и државну политику. Насупрот њима, стоје други, тренутно маргинални и назови „алтернативни“, за које је Америка већ одавно пропала, само се то још увек не види довољно (док се, с друге стране, Совјетски Савез, заправо, никада није распао, него је то, ваљда, све био само лукави план КГБ-ових стратега?!), за које Русија никада не греши и ни у чему не може да буде крива – ни у Србији, ни у Либији – и који само чекају да „баћушка“ Путин на белом коњу ујаше у Београд и Приштину, а они заседну на места претходника. Први су моћни и опасни, други, за сада, само ситне штеточине. Али се ни од једних ни других не може правити озбиљан државотворни пројекат. Има ли „трећих“ уопште на видуку?“

⁷ „Демократска цивилна контрола оружаних снага један је од најважнијих предуслова реформе сектора безбедности и модерних цивилно-војних односа. Оваква врста контроле подразумева ефективну потчињеност оружаних снага демократски изабраним цивилним властима. Поред овог, најважније принципе демократске цивилне контроле представљају препознавање и прихватање одговорности и оперативне самосталности професионалних припадника оружаних снага. Такође, у њих спадају и политичка, интересна и идеолошка неутралност оружаних снага, што подразумева то да они не смеју утицати на рад цивилних, демократски изабраних власти. Поред парламента који је носилац цивилне демократске контроле и осталих државних институција као што су ревизорска тела, ову контролу врше и институције грађанског друштва, медији, академска заједница, али и најшира јавност. Управо је то смисао демократске цивилне контроле над оружаним снагама. Грађани као носиоци суверенитета у свакој држави и, што је можда и важније, као финансијери сектора безбедности, имају право да знају на који се начин њихов новац користи и шта се у овом сектору ради. Овај облик контроле уведен је још Уставном повељом Државне заједнице СЦГ из 2003. године. Устав Србије из 2006. године преузео је ово решење и прописује то да је Војска Србије под демократском и цивилном контролом. Двадесет девети члан Закона о Војсци Србије говори о демократској и цивилној контроли Војске Србије. Поред набрајања тога шта све обухвата ова врста контроле, овај члан садржи одредбу по којој демократска и цивилна контролу војске врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, грађани и јавност“. http://www.bezbednost.org/files/ocd_i_sektor_bezbednosti_0.pdf

безбедности, под контролом демократски изабраног, цивилног руководства. Делотворност значи ваљану покривеност спектра улога и мисија, од мира до рата, као и у борби против тероризма. Другим речима, то су операције и могућа постигнућа (резултати) обавештајних (и контаобавештајних) служби. Делотворност такође значи да су мисије остварене и по најмањој могућој цени. Наш став је да су то три кључна захтева и да би морали да се испоштују у односу на све аспекте СМР. Делотворност се може мерити, али на основу података који су често доступнији у старијим него у новијим демократијама. Али, не треба заборавити да су обавештајни стручњаци најделотворнији када њихов рад и успеси нису јавно познати. *Институционални приступ* проучавању политичких аспеката и могућности проширења капацитета сваког националног система безбедности подразумева проучавање механизмирања регулаторне државе у области безбедности, при чему се ова чињеница не сме изгубити из вида. То захтева непрекидан формално-правно исправан, али уско стручно оријентисан приступ проблему. Принцип регулације демократског функционисања система безбедности преко државе регулатора је ствар новог *глобалног институционалног уобличавања који још није добио свој финализован облик (profiling)*⁸. Да би се проучавала могућност институционалног проширења капацитета система безбедности, што значи и на домаћем терену, мора се утврдити степен инсуфицијенције система изграђеног по „старом профилисању“. За сада су познати симптоми инсуфицијенције које карактерише одређено лицемерје у јавној политици.⁹ Такође су познати историјски подаци о распаду ЈНА услед лутања у погледу примене војне доктрине у области безбедности¹⁰ и ставови о потреби да се у реформи примене одговарајући стандарди.¹¹

Dimitrijević, Vojin. *Social and Cultural Prerequisites for Promotion and Implementation of the Democratic - Control of Armed Forces (Working Paper Series No. 67)*, Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002.

Fluri, Phillip H., Johnsson, Anders B. and Born, Hans. *Parliamentary Oversight of the Security Sector Principles, mechanisms and practices*, Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003.

Hadžić, Miroslav. *Civilna kontrola vojske i policije*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2000.

Joo, Rudolf. „The Democratic Control of Armed Forces.“ *Chaillot Paper*, No. 23 (1996),

Simić, Predrag. „Armed Forces in a Democratic Society.“ *Review of International Affairs*, No. 1109, January-March 2003.

The Institute International Politics and Economics, Belgrade (2003) Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, <http://www.dcaf.ch> Centar za civilno-vojne odnose, <http://www.ccmr-bg.org>, Institute for Security Studies, <http://www.iss.europa.eu>

⁸ Profiling, eng. = уобличавање, стварање сета инструкција за обављање неког посла.

⁹ Mihailo Basara, isto, str 43, „Veoma je, pri tome, indikativno oduševljenje 'demokratske' vlasti poslušnošću oficira. To je za vlast veoma zgodno, jer ne mora dalje ulagati napor da ostvari istinsku civilno-vojnu kontrolu. Lojalnost je zamenjuje. I to nije prava, niti ideološka lojalnost, nego lažna, koruptivno-klanovsko- stranačka lojalnost. U toj lojalnosti, kao i ranije, ispod javne maske dominira nasleđena kvazipatriotska dimenzija“.

¹⁰ Popović Djordje, *Military Reform in Serbia and Montenegro* “Friedenskonsolidierung auf dem Balkan: Probleme und Perspektiven”, Institute for Peace Research and Security Policy (IFSH), Hamburg, 2004: „However, the worst destiny struck the army; it was left to wander in this conflict between the parties that tried to put it under their control, until it literally fell apart.“ str. 66, se1.isn. ch/serviceengine/Files/ISN.../Pages+from+hb140-5.pdf

¹¹ Chanaa, Jane: *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper 344, IISS/DCAF, London, 2002, p.1.

Основне категорије и појмови обликовања система безбедности

Као што је речено, појам безбедности се више не интерпретира као безбедност територије од спољње агресије, као заштита националних интереса у међународној политици или као глобална безбедност од претњи нуклеарне катастрофе. Национално обојена и етатистичка безбедност била је више у вези са народима – државама него са људима! Заборављени су били легитимни интереси обичних људи који траже безбедност свог свакодневног живота. По истраживањима јавног мњења, за већину грађана безбедност симболизује заштиту од претњи људској егзистенцији. Међутим, са одласком „хладног рата“, као што се могло се видети у савременим међународним односима, а поготову на Балкану, било је више сукоба унутар народа, пре него међу народима.¹² Да ли су институције безбедности биле успешне у превенцији ових сукоба? Нису. Дакле, институције су биле неделотворне. Зашто? Зато што је изостала озбиљна политичка контрола. Услед тога службе безбедности биле су чиниоци у финалу негативне политике.

Институционални профил система треба истовремено да одговара заштити личности и друштвене безбедности, без обзира на епоху. Безбедност је била до сада углавном везана за појмове претње (*menace*, енг.) и одбране виталних интереса. Дакле, у досадашњој политичкој теорији дефиниција безбедности је упућивала на заштиту интегритета националне територије и њених институција. По овом концепту, који се заснива на поистовећивању појмова држава – нација, дошло је до институционалног поистовећивања служби безбедности са таквом државом. Једначина „држава једнако нација“ представљала је основни контекст дефиниције безбедности, из које је консеквентно изведена и теорија о рату. Тек са Првим светским ратом створила се потреба да се направи колективна, светска сигурност везана за Друштво народа, а коју је 1945. године заменила *Повеља Уједињених народа*, као претеча *глобалног институционалног уобличавања (profileing, енг)*¹³ система међународне и националне безбедности.

Са ширењем Северноатлантског пакта (НАТО-а), било директним укључивањем држава у њега или постепеним, преко Партнерства за мир, улога Уједињених нација и значај традиционалног концепта светске безбедности – заснованог на војној основи држава чланица – почела је да слаби.¹⁴ Другачије речено, друштвени контекст у којем се свет нашао после симболичког пада „Берлинског зида“ захтева да сигурносна концепција изађе из стриктно војне (или полицијске) концепције и да постане глобална! Истовремено, *цивилно друштво*, а тиме наравно и индивидуа, незадовољна својим местом и улогом у интердржавном оквиру, тежи промоцији новог, транснационалног развоја безбедности: *хумане безбедности*.

¹² UN Development Programme (UNDP). *UN Human Development Report*, Oxford University Press, New York 1994, 3; str. 22–23.

¹³ Profileing, енг. = уобличавање, стварање сета инструкција за обављање неког посла.

¹⁴ Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Monchrestien, Paris, 2002.

Међутим, са порастом нивоа безбедности, не смањује се степен небезбедности. Самим тим, контекст *глобализације безбедности* савременог доба праћен је *глобализацијом небезбедности*, било да је реч о реалним опасностима (класични тероризам, феномен иновације и техничког достигнућа под контролом људи изван закона) или мерама предострожности. У процесу глобализације безбедности какво место заузима европеизација? То питање постаје посебно важно ако се прихвати теза по којој су европске земље (у интеграцији) напустиле ратни концепт као ок-вир¹⁵ и почеле да развијају тзв. колективну безбедност.¹⁶ Наиме, европски концепт колективне безбедности подразумева три комплементарна концепта: *кооперативну безбедност*, *демократску безбедност* и *људску безбедност*. Овај концепт не почива на односу између држава, односно на њиховом суверенитету, већ уграђује једну другу димензију – *културу мира*.¹⁷

На први поглед глобализација и европеизација удаљавају се у концептима безбедности.¹⁸ Међутим, морамо имати у виду да се са порастом опасности од тероризма уводе нови параметри у редефинисању безбедности. Тако је, на пример, редефинисан простор безбедности који се пребацује на такозвану *безбедносну дистанцу*.¹⁹ По америчком програму CAPPs II предвиђено је да ако националне агенције одбију да дају податке о путницима, обавезне су да, у том случају, плате америчкој администрацији казну од 5.000 евра за сваког путника. Европски парламент, протестујући против америчког законодавства које директно угрожава једно од темељних принципа Европске уније — право појединца на приватни живот, одобрио је програме који теже да прикупе све релевантне светске податке²⁰ или однос према (потенцијалном) непријатељу. Европски концепт европске безбедности, исто као и процес глобализације, почива на концепту непрекидне небезбедности.

¹⁵ Maurice Bertrand, *La fin de l'ordre militaire*, Presses de Sciences Po, Paris 1996.

¹⁶ Из кога је, уосталом, и произашла идеја о стварању европске институције за превенцију конфликта и питањем управљања кризом - Организација за сигурност и сарадњу у Европи (OSCE). Видети детаљније: Collard, Daniel, *L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité*, Ares, Grenoble, 2002.

¹⁷ Lloyd Axworthy „Entre mondialisation et multipolarité: pour une politique étrangère du Canada globale et humaine“ *Etudes internationales*, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, Quebec, Volume 28, numéro 1, 1997, p. 105–121.

¹⁸ Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Edicija Montchretien, Paris, 2002.

¹⁹ Коментар аутора: шенгенска виза као регулатор при Европској заједници, програм CAPPs II Computer Assisted Passenger pre-Screening program који је лансирао амерички Сервис за транспорт у сарадњи са Министарством унутрашњих послова). Реч је о програму преко кога би из свих центара света требало проследити податке о путницима који долазе у Америку (име и презиме, адреса, број телефона, хотел или друго место пребивалишта у Америци, изнајмљивање аутомобила, итд.). Реч је о програму преко кога би из свих центара света требало проследити податке о путницима који долазе у Америку (име и презиме, адреса, број телефона, хотел или друго место пребивалишта у Америци, изнајмљивање аутомобила, итд.).

²⁰ TIA (Систем планетарног надгледања) који је лансирала агенција за истраживање при Пентагону. Преко тог програма формирала би се светска база података (информатика, банкарски систем, телекомуникације, лични подаци). Захваљујући утицају група за одбрану личних слобода амерички конгрес је, у августу 2003, зауставио тај програм. Међутим, нови програм, назван ГПС (Географско-просторна информација – Information géographique), прикупља податке преко сателита. О осталим програмима консултовати: http://ic-arda.org/Nouvel_intelligence

Методологија која би водила наше истраживање у правом смеру осавременења је верзија теоријских поставки класичног дела о политичкој моћи и бирократији *Маха Вебера*. Он је сматрао бирократију, у извесном смислу, и у појединим историјским ситуацијама, „беспосленом“.²¹ Као што је познато, Веберов приступ омогућио је разумевање бирократије и одредио њено место у држави и друштву и уводи нас да га сада ближе сагледамо са нагласком на структуру бирократије, јер се она односи управо на СМР, укључујући и безбедносне службе. Савремена верзија Веберовог приступа позната је као нови институционализам. Разне субтеорије лабаво чине нови институционализам и то тако што „све настоје расветлити улогу коју институције играју у одређивању друштвених и политичких достигнућа.“ Другим речима, разумевање улоге институција неопходно је за ову или било коју другу студију о томе како управљати чиниоцима односа моћи у друштву. Тако је Scott приказао овај приступ: „Изградити делотворне институције и дефинисати *расположиве* начине деловања, како оне које ограничавају понашање, тако и оне које их оснажују. Анализа из те перспективе усмерена је на пружање детаљаног приказа специфичности институционалних облика, јер се очекује да институције настоје да остваре јак утицај на понашање појединца: структурирања њиховог дневног реда, позорности, склоности, и начина деловања“. Пошто се ради о принципима који би важали за читав обавештајно-безбедносни сектор, то је потребно истаћи неке од главних елемената овог модела.

Прво и најважније је да се одреди значење *појма институција* као делова система безбедности, односно како оне треба да изгледају у модерној Србији. Теоретичари тзв. новог институционализма, као што су Peter Hall и Rosemary Taylor, описују институције као „формалне или неформалне процедуре, рутине, норме и конвенције уграђене у организацијску структуру политике или политичке економије“.²² Ова широка дефиниција је од виталног значаја за садашњи обим истраживања, јер нам треба снага и храброст (ако смо уверени у исправност изнетог приступа истраживању) да се усредсредимо на институције које чине ИС, као и оне које их усмеравају и врше надзор.

Још један кључни аспект новог институционализма је обраћање пажње на покрет институција, које се може схватити на два начина. Прво, морамо гледати на циљеве и мотивације учесника у креирању тих институција, имајући у виду концепт „нежељене последице“. Другим речима, важно је да не просуђују само на основу почетне намере од стране актера на темељу тренутне ситуације, већ и на основу последица њиховог деловања. Морамо бити свесни чињенице да, према тим истим заговорницима новог институционализма, живимо у „свету препуном институција.“ тако да би *организационе облике међународне заједнице и контролне механизме*

²¹ Karl Emil Maximilian „Max“ Weber, (1864 –1920) - tr. A. M. Henderson, Talcott Parsons, Max Weber, „*The Theory of Social and Economic Organization*“, Oxford University Press, New York, 1947, str.332, „The modern bureaucrat does not own his job. Some governments have sold offices, to raise money. This was true, for example, of judicial positions in 18th century France, of commissions in the army and navy in most European countries into the 19th century. The vested rights of office holders were an obstacle to reorganization, an impediment to efficiency; so they were bought out, or expropriated with compensation“.

²² Peter Hall and Rosemary Taylor, „*Political science and the three new institutionalisms*“, Political Studies 44, Issue 5, Cardiff, 1996, str. 936–957.

требало и усвојити, у току демократизације света као отприлике применљиве. Изазов за научнике представља анализа степена применљивости модела који су: 1. у примени, али и 2. у идеји, 3. предлогу или пак, 4. припреми, јер често мора да се одговори на питање: у којој је мери модел копиран из једне земље и једног контекста могуће, у суштини, превести у установе у другој држави и у дугом контексту.

Коначно, важно је истаћи да је стварање и имплементација институција власти и институционалних односа елементарна структура власти, примарна брига новог институционализма. Неки актери промена имају моћ да усвоје и спроведу *нове институције*, док се други измичу и успевају да се одупру том усвајању или, чешће, да се одупру увођењу нових институција. Важност односа у вршењу власти је у томе што се равнотежа између цивилног вођства и безбедносних организација не може пренагласити, што се обично чини безусловним инсистирањем на увођењу новина, већ се та равнотежа може само нагласити (као што не можете помоћи глумцу да се истакне на сцени, али ако га обасјате рефлектором помоћи ћете њему самом да стимулисано и квалитетније обави своје задатке, а гледаоцима да боље уоче његове перформансе и могућности, али и могућу инсуфицијенцију).

Научници – поборници новог институционализма су, пре свега, признали да је критични део стварања институција у *структурирању односа* између три власти, дакле колико има којег утицаја и присуства које гране власти у другој – конкурентној власти у смислу прожимања (наравно, без стриктне поделе власти од које се одавно одустало, јер овај класични принцип није спречавао превласт извршне власти и девијације). Међутим, они су, такође, на темељу истраживања доступне грађе, безбедносних и обавештајних професионалаца и њихове цивилне политике из целог света, извлачили одређене закључке, бивајући свесни последице оваквог истраживања за своје сопствене земље. Преображај разних владиних служби у регулаторне агенције државе део је тог процеса прожимања, а не поделе између три врсте власти.

Услови под којима се дизајнирају установе треба да имају снажан утицај на одређивање правила игре и начин на који ће се та правила примењивати. Ово питање је, пре свега, политичко: да ли су садашње институције безбедности на прописан начин смештене у оквиру извршне власти са одговарајућим легалним и легитимним обраћањем свом окружењу? Ми морамо правилно поставити истраживање, тако да морамо гледати на институције и процесе у којима се информације у обавештајном и контраобавештајном раду институционално претварају у обавештајне производе и користити то као полазну тачку и онда применити наше оквире цивилно-војних односа (CMR) за проучавање служби безбедности. Затим, у тај оквир треба укључити остале елементе система безбедности (укључујући утицај институција цивилног друштва) и размотрити политичку и стварну делотворност и довољност система. Нови институционализам усмерава нашу пажњу на средишње институције у структурирању односа власти, кроз: *услове* за њихово стварање (што је од значаја за унапређење институционалног капацитета), *интересе* оних који су укључени у њихово стварање (што је од значаја за унапређење демократије као облика владавине), и *утицај* раније постојећег институционалног модела (што је од значаја за симболичко проширење капацитета).

Концепт државе регулатора

Често се тврди да живимо у доба „регулаторне државе“.²³ Заиста је овај назив оцењен као научно прихватљив и као најпогоднији да уверљиво опише оно што обележава недавне промене у управљању капиталистичком економијом. Овај назив се показао као „у последње време врло популаран“,²⁴ али наравно не у лаичком смислу, јер су лаици далеко од сазнања и схватања ових процеса. Нажалост, и политичари као доносиоци одлука често немају потребно знање, а што, као што је речено, представља фактор безбедносне *инсуфицијенције*. Израз регулаторна држава „сугерише да модерне државе стављају већи нагласак на употребу ауторитета, правила и стандарда поставки, делимичним премештањем ранијег тежишта на јавном власништву, јавним субвенцијама, и директно под условом давања услуга“. Ово је концепт који, пре свега, у ЕУ ослобађа тржиште,²⁵ а тиме и политички живот, што има утицај на другачије гледање на капацитете система безбедности. Дефиниција указује на материјалне димензије регулације државе. Коришћењем овог модерног појма, такође се указује на постојање блиске везе између нових и рафинираних инструмената регулације који нису постојали раније у историји, или бар нису нашироко коришћени. Ови нови инструменти подстичу преображај постојећих и развој *регулаторних институција* које управљају процесима. Парадоксално је

²³ Majone, Giandomenico, Dehousse, Renaud, *The institutional dynamics of European integration: From Single European Act to the Mstricht Treaty*, The construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noel, Stephen Martin, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994, str. 91–112, (Isto, Majone, 1997; Loughlin i Scott 1997; McGowan i Wallacea 1996, Hood et al, 1999), Colin Kirkpatrick and David Parker *Regulatory impact assessment: developing its potential for use in developing countries*, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 24 february 2003, str. 6.

²⁴ Majone, Giandomenico, *What Price Safety? The Precautionary Principle and it's Policy Implications*, European University Institute, Journal of common market studies, 40(1), Oxford, 2003, str. 89 –109.

²⁵ Види: Andy Tarrant (PhD candidate in political science at University College London) i Richard Cadman (Director of the economic consultancy SPC Network and a PhD candidate at University of East Anglia, ESRC Centre for Competition Policy), EUSA 2009, „Have EU regulatory frameworks replaced or only obscured the national positive state? A key condition for the rise of the regulatory state and its replacement of the positive state was privatisation of state interest in economic actors (Majone: 1994: 80; Lodge 2008:281–282). The positive state was defined by Majone as one in which the state was a producer of goods and services and used that position to pursue a wide range of goals (Majone: 1994:79–80). We would agree that the separation of the state from ownership of the means of production potentially creates the circumstances in which the central state can withdraw from attempting to determine individual sectoral economic outcomes. However, we note that in fact privatisation in the EU has not been that extensive (Bortolotti and Faccio (2004); CEEP (2000); Cliften et al (2006). In other words, the major explanatory variable for the rise of the regulatory state at the national level turns out to be far weaker than has sometimes been assumed. This in turn has consequences for the creation of the regulatory state at European level where Member States are co-legislators in designing single market initiatives. The interests of Member States are not then reducible, as Majone suggested, to empowering the Commission to ensure implementation in order to overcome commitment problems and deliver a single market (Majone: 1994:90). Our view is that when Member States with ownership interests participate in the construction of EU regulatory frameworks that they seek to create frameworks which reflect the existence of those ownership interests. Member States in this situation are likely to pursue an institutional structure which gives them scope to shelter sectors from Commission activism rather than ones which necessarily permit a one-way route to Commission domination of regulatory outcomes and the effective prosecution of single market objectives.“ Видети: <http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/tarrant02H.pdf>

што се очигледни резултати у регулацији државе могу огледати у порасту броја прописа, у науци, медијима и политичким круговима. Међутим, са друге стране, ове инструментализације и под другим дискурсом, бројне нове институције су стекле аутономију од министарске контроле, тако да су унајмиле особље које су чинили стручњаци и одвојиле значајна средства из буџета.

Регулаторна држава је као концепт пласирана и прихваћена на глобалном нивоу почев од 1980. године, као производ нове поделе рада. Док је држава одговорна за управљање, цивилно друштво је преузело функције пружања услуга и предузетништва. Теоријски модели држава разликују се по свом односу према грађанима и другим субјектима права. Однос према институцијама државе и институцијама цивилног друштва карактерше новију историју. Иначе, савремена раздобља деле се по типовима држава: „држава као ноћних чувара“ (XIX век), „послератних држава“ (од 1945. до 70-тих) и „држава регулатора“ (од 80-тих наомамо). Тежиште управљања државом и одржавања друштва померало се од цивилног сектора преко државног апарата и, у најновије време, на цивилно друштво, а које преузима све оперативне функције државе, док се само управљање и регулација поверава стручњацима унутар државног апарата и регулаторних агенција.

Табеларни приказ: Преображај управљања и природе регулације државе²⁶

	Држава „Ноћни чувар“ (19. век)	Кејнезијанска послератна држава (1945–1970.)	Регулаторна држава (од 80-тих)
Управљање	Цивилно друштво	Држава	Држава
Спровођење	Цивилно друштво	Држава	Цивилно друштво

Концепт организације државе регулатора Braithwaite описује употребом метафора/ симбола наведеним у табелама које следе. Ти појмови су релативно слободно формулисани, како би се под овим поделама могла подразумевати свака могућа регулација државе. Управна активност није ограничена на одређене циљеве и одредиште, тако да је држава „политички брод“ који није ограничен на плитку воду. Регулаторна држава може се одлучити за разне социјалне и економске циљеве. Она може бити на тржишту управљач, социјални планер, „ноћни стражар“, или било која комбинација од ове три функције. Национални сектор и секторска одељења у овом концепту нису одређени унапред. Регулацијом државе може да овлада било који политички интерес или да деловање државе спроводе релативно аутономне снаге или регулаторне агенције. То значи да је концепт светски и универзалан, независан

²⁶ Braithwaite, John, *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, British Journal of Criminology, 40(2), Oxford, 2000, 222–238. (Reprinted in D. Garland and R. Sparks (eds) Criminology and Social Theory, Oxford, Oxford University Press, 2000)., „From the Nightwatchman State to the Keynesian State“, стр. 223, „From the Keynesian State to the Regulatory State“, стр. 224.

од националног обележја и политичке обојености, с обзиром на то да те карактеристике регулаторне државе, како их замишљају посленици политике, струке и науке, тек треба утврдити на националном плану. Националне елите и националисти у грађанским друштвима у транзицији, а посебно бирократији, па и службама безбедности, овако изведено механизовање државе правилно схватају као ограничавање њихове моћи. Тиме се подређују државе интересима човека и грађанина, а то захтева истовремено повећање оперативног и институционалног капацитета за обавештајно-безбедносне агенције, али и механизам или механизме њихове стручне, али и демократске контроле. Политикологија мора да подвргне научној критици и анализи овај аспект инсуфицијенције бирократије у који спадају и наведене агенције.

Закључак

Научне студије испитују и утврђују улогу система безбедности, као високо институционализованих организационих области, као што су, на пример, безбедносне и обавештајне агенције. Полазни правно-теоријски став је да службе безбедности имају значајну улогу у обезбеђивању услова очувања и остваривања легитимности (друштвене оправданости) промена. Модел институционалних промена може бити скренут са курса друштвено оправданих промена, уколико не подразумева учешће самих служби безбедности, јер је једна од кључних грешака у поступку промена тзв. теоретизација (за разлику од озбиљне научне теоријске анализе). Теоретизација је квазиинтелектуални процес којим се, уколико се чине грешке у закључивању због одсуства консултација са професионалним организацијама у овој области, постојећи организациони пропусни уносе у концепт реформе или билдовање капацитета и везују за потенцијална решења, која се затим показују у пракси као погрешна. Безбедносне агенције у виду регулаторних агенција имају важну улогу у сузбијању теоретизације, тако што се примењује научна теорија по којој се регулација управо састоји у томе да се управља знањем, а не кадровима, а локалне иновације прихватају као промене, а не наслеђени локализми, а затим се обликује њихово распрострањивање на цео систем. Разуме се, то би морало да аутоматски утиче и на избор, односно формирање кадрова, али и структурирања агенција. Концепт регулаторне државе сугерише да тежиште модерне државе буде на коришћењу органа, правила и стандарда подешавања. Квалитетно примењен принцип регулације треба да ствара нови централизован институционални профил.

Дефиниција указује на материјалне димензије државне регулације коришћењем овог модерног концепта. Такође, указује на постојање блиских веза између нових и префињених инструмената у виду прописа који нису постојали, или бар нису били у широкој употреби, и подстичу трансформацију постојећих и развој нових регулаторних институција које управљају процесом по концепту пострегулаторне државе. То истовремено подразумева циљ којем се тежи: стварање безбедне државе, као следбеника либералне државе благостања. Неки аутори сматрају да се безбедне државе у извесним условима могу исказати као нови тип у великој мери формиране и осамостаљене ауторитарности, која је заиста пружила позитвне резултате на свим пољима која ваља посматрати, анализирати и побољшати „почев од правичне заштите марги-

нализованих и социјално искључених група, а закључно са продирањем ових квалитета у језгра друштвених институција, нарочито у систему кривичног правосуђа. Да би се то и остварило, легислативни приступ, то јест регулација, одвија се у три области у којима функционисаше држава: благостање, тржиште рада и управљање ризиком. Држава је, такође, у обавези да предузима нове мере за борбу против тероризма и организованог криминала, што подразумева развој и примену нових знања, али и формирања томе адекватних апарата за својеврстан рат са тероризмом, као и контролу над организованим криминалом, са јасним циљем њиховог анулирања.

Националне безбедности треба да решавају специјалне регулаторне агенције које функционишу самостално у оквиру концепта будуће регулаторне државе. Али, најважнија ствар је да се разуме природа изазова, а тај изазов не представља претња, без обзира на то колико била озбиљна, а највећи изазов је поштовање грађанских права и слобода. У друштвима у транзицији неки чланови безбедносних служби учествовали су у јавној политици и политичкој реторици на такав начин да је незаконито инструментализован ситем безбедности, што је имало за резултат појаву паралелне војне силе у војном сектору друштва, док је цео војни сектор толеришао постојање паравојних група. Највиши војни и цивилни лидери су осумњичени и гоњени за кршења међународног хуманитарног права. Њихови подређени, који се нису нашли на удару од кривичног гоњења, били су актери нашег свакодневног и политичког живота. То је ноћна мора за сваку демократију, а посебно за земљу у транзицији. Да ли је могућ озбиљан државотворни пројекат за Србију у XXI веку?

Литература

1. Tim Weiner, *Legacy of Ashes – The History of CIA*, The Doubleday Broadway Publishing Group, Random House Inc. New Yourk, 2007.
2. Зборник радова „Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе“, Центар за цивилно-војне односе, Гораграф, Београд, 2007.
3. Михајло Басара, *Демократске вредности друштву, војне вредности војсци: То време још није дошло*, Зборник радова „Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе“, Центар за цивилно-војне односе, Гораграф, Београд, 2007.
4. Ibbetson, Paul A. *Living under the Patriot Act: Educating Society*, Author House, Bloomington, 2007.
5. Славиша Орловић, *Изазови репрезентативне (представничке) демократије*, Зборник „Држава и демократија“, Факултет политичких наука, Службени гласник, Београд, 2009.
6. Dimitrijević, Vojin, *Social and Cultural Prerequisites for Promotion and Implementation of the Democratic Control of Armed Forces* (Working Paper Series No. 67), Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2002.
7. Fluri, Phillip H. Johnsson, Anders B. and Born, Hans. *Parliamentary Oversight of the Security Sector Principles, mechanisms and practices*, Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003.

8. Hadžić, Miroslav, *Civilna kontrola vojske i policije*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2000.
9. Joo, Rudolf, „*The Democratic Control of Armed Forces*“ Chaillot Paper, No. 23 (1996).
10. Simić, Predrag, „*Armed Forces in a Democratic Society*“ Review of International Affairs, No. 1109, January-March 2003.
11. Popović Djordje, *Military Reform in Serbia and Montenegro*“.
12. Chanaa, Jane: *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper 344, IISS/DCAF, London, 2002.
13. UN Development Programme (UNDP). *UN Human Development Report*, Oxford University Press, New York 1994.
14. Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Monchrestien, Paris, 2002.
15. Maurice Bertrand, *La fin de l'ordre militaire*, Presses de Sciences Po, Paris 1996.
16. Collard, Daniel, *L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité*, Ares, Grenoble, 2002.
17. Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Edicija Montchretien, Paris, 2002.
18. A. M. Henderson, Talcott Parsons, Max Weber, „*The Theory of Social and Economic Organization*“, Oxford University Press, New York, 1947.
19. Peter Hall and Rosemary Taylor, „*Political science and the three new institutionalisms*“, Political Studies 44, Issue 5, Cardiff, 1996.
20. Majone, Giandomenico, Dehousse, Renaud, *The institutional dynamics of European integration: From Single European Act to the Mstricht Treaty*, The construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noel, Stephen Martin, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994.
21. Colin Kirkpatrick and David Parker *Regulatory impact assessment: developing its potential for use in developing countries*, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2003.
22. Majone, Giandomenico, *What Price Safety? The Precautionary Principle and it's Policy Implications*, European University Institute, Journal of common market studies, 40(1), Oxford, 2003.
23. Braithwaite, John, *The New Regulatory State and the Transformation of Criminology*, British Journal of Criminology, 40(2), Oxford, 2000.
24. Lea, John and Stenson, Kevin. *Security, Sovereignty and Non-State Governance „From Below”*, The Canadian Journal of Law and Society, 22, 2007.
25. Hallesworth, Simon and Leah John, *Reconstructing Leviathan: Emerging contours of the security state*, Theoretical Criminology, vol. 15, May 2011.