

У ТРАГАЊУ ЗА ПРАВНИМ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИМ КОНЦЕПТОМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Зоран С. Павловић и Ненад Аврамовић
Универзитет Привредна академија Нови Сад, Правни факултет

Трагање за могућим концептом националне безбедности у Републици Србији креће се од појма безбедности, уз осврт на постојеће, али и неке од нових облика угрожавања, који до сада нису ни препознани као такви, или им је било поклањано недовољно пажње, све до укључивања социјалног подручја у безбедност државе. Указује се на основне међународне конвенције, системске законе и стратегије којима се ова проблематика уређује. Институционално, додатна пажња посвећена је војним обавештајно-безбедносним агенцијама у земљи, без посебне анализе већ познатих детаља те регулативе, али уз давање критике онога што би се апсолутно морало мењати ради заштите вредности и добара већ признатих појединачних и колективних људских права и слобода, као и евентуалне институционалне измене кроз стварање једне службе у оквиру министарства одбране. Предлажу се адекватнији облици рада када су у питању одређени изазови и претње и ризици. Иако парламентарна контрола рада безбедносних служби не постоји у свим земљама, посредно се закључује да би у нашој земљи то било најоптималније решење. Даје се пример италијанског законодавства, које већ више деценија има у функцији јединствени систем безбедности, са тенденцијама промена које прате друштвени развој и стање. Инсистира се на стварању реформисаног система националне безбедности у Србији, из којег би произилазила нова решења, као део система безбедности.

Кључне речи: *безбедност земље, традиционалне и нове методе, институционална реформа, стварање функционалног система безбедности*

Увод

Безбедност, као једна од основних функција у уређеним заједницама, без обзира на то да ли се ради о појединцу, држави, региону или међународној заједници, увек је повезано са жељом да се обезбеде суштинске вредности и стања која су за све њих од животног значаја. Безбедност је феномен (лат. *securus/secu-*

ras – безбрижан) који се користи као израз у скоро свим областима људског деловања и постојања или, како је то изрекао још пре пола века Волферс,¹ безбедност је *ambiguous symbol* који чак и не мора да има неко посебно значење.² Зато данашњи колоритни концепти безбедности више и не обухватају само националну државу и њену безбедност, већ и појединце, групе, па и међународну заједницу.

И, за разлику од априла 1831. године, када је књаз Милош Уредбом установио функцију тзв. тајне полиције за политичке послове, где је постојало преплитање полицијских и војних органа и служби, са посебним апострофирањем на војним, у савременим условима национална безбедност више није превасходни синоним за војну проблематику, већ је усмерена и на облике невојног угрожавања основних привредних, политичких, хуманитарних, еколошких, социјалних и других вредности. Посебно место у проблематици безбедности засигурно припада и заштити људских права и слобода, демократији и владавини права. Актуелне организације које се баве безбедношћу развијају посебне ресурсе за активности усмерених према управљању кризама.

Ниво националне безбедности данас се првенствено посматра кроз угроженост државе претњама. Као облик конкретизоване опасности, та угроженост захтева формирање система безбедности као облика организовања друштва у заштити својих виталних интереса и вредности.³ Национална безбедност, пак, зависи не само од облика угрожавања, већ и од критеријума кроз које се посматра. Од олаког прихватања угрожености неког добра још се лакше долази до некритичног трошења средстава, агресивне политике и слично, док претеривање у одређивању доњег прага толеранције може да има за резултат неспремност у случају озбиљног угрожавања. Да би се пронашла одговарајућа средина, потребно је имати добру моћ предвиђања, коју је Сун Цу Бу⁴ означавао као *dynamos*, моћ дефинисану негде на средини размишљања од *Webera* до *Parsonsa*, као легитимну, стручну, награђивану, али увек моћ – националне или наднационалне силе!

У емпиријској анализи безбедности и њеног угрожавања моћ предвиђања је неспорна. Та анализа зависи од три групе: мишљења стручњака, политичких докумената и јавног мњења. Али, безбедносне активности још од Макијавелија су представљале неодвојиви део политике, што онда уз начело тајности рада води не само скривању од науке, већ и од јавних манифестација. Без тога се област безбедности помало склања не само од науке, већ и од тога да се рад служби безбедности подвргава парламентарној, судској и свакој другој контроли, па и заштити основних права и слобода човека.

Безбедност државе се све до краха ех СФР Југославије, до почетка трећег миленијума, разликовала према свом заштитном објекту на јавну и државну (неки би рекли војну) безбедност. И, што је још важније, стављан је знак једнакости безбедности државе са спољном безбедношћу и заштитом од спољне агресије и субверзивног деловања,

¹ Wolfers, Arnold, National Security as an Ambiguous Symbol, Discord and Collaboration, J.Hopkins Un. Press, Baltimore, 1962.

² Димитријевић, Војин, Појам безбедности у међународним односима, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, 7. Илић, Предраг, Семантичко лексикографски аспекти појма безбедности, Војно дело, Београд, Јесен 2011, 85–99.

³ Радослав Гађиновић, Друштвени извори угрожавања капацитета система безбедности државе, СПМ, Београд, година XIX, Вол.. 35, Но 1/2012, стр. 133.

⁴ Сун Цу Бу, Вештина ратовања, Мала војна библиотека, Београд, 1952.

путем војних и обавештајних средстава. Сваки напад на режим на власти схватан је као напад на безбедност земље, што значи да су безбедност појединца и организованих група, њихових права, слобода, живота и имовине улазили у сферу тзв. јавне безбедности. Јавна безбедност бавила се оним што се означава као вредност јавног поретка (*ordre public, public policy*), регулисано императивним (мандаторним) нормама.

Данас, од почетка 21. века и незаустављивих демократских промена државе и друштва, у нашој стручној и научној јавности уврежила се синтаagma национална безбедност. У оквиру те безбедности обавештајне службе више немају пресудну улогу, већ су само један од интегралних елемената националне безбедности. Безбедност правне државе поствестфалског и постутрехтског мира⁵ јесте стање уравнотежене заштићености националних и државних интереса и вредности, кроз функцију безбедности појединца, националног и стварно међународног безбедносног механизма, уз одсуство страха од њиховог угрожавања и колективни осећај спокојства.⁶

Националне вредности и интереси штите се од различитих облика угрожавања. Државна безбедност је можда најважнија, јер одређује друге нивое безбедносне заштите. У савременим условима уобичајено мерило безбедности је суверена, територијална и правна држава.⁷ Подручја битна за националну безбедност (*national security*) државе не укључују више само војно подручје (офанзивне и дефанзивне способности државе) и заштити не само од оружане агресије, већ и од политичких, војно-економских притисака, међународног статуса, па чак и миграционих кретања, демографског развоја и другог. Знатан је део невојних угрожавања који долази од организованог криминала, трговине људима, дрога, илегалног прелажења преко границе, еколошких, природних и техничко-технолошких несрећа, са додатним тежиштем на угрожавању националног идентитета, обичаја, језика и традиција (дакле, на социјалном подручју), што надлежне службе још увек нису у довољној мери обрадиле, нити му се пружа одговарајућа заштита, а као такво још увек није поменуто чак ни у стратешким документима! Културолошки поремећаји у систему вредности доводе до појаве посебног облика угрожавања безбедности кроз стварање субкултура које излазе из оквира уобичајене друштвене контроле. Дугорочно гледано, ови и други облици угрожавања на социјалном пољу могу да имају несагледиве импликације по безбедност и државе и појединца.

Република Србија није усамљена ни у сузбијању тероризма, прања новца и финансирања тероризма, већ је активан члан међународне противтерористичке коалиције и као таква вурнелабилна је на све облике терористичких активности. У том контексту треба стално пратити ситуацију на том плану и правовремено реаговати, како би се избегле последице евентуалних напада на безбедност, те на одговарајући начин увежбавати и располагати људским ресурсима усмереним на противтерористичке активности, координацијом свих надлежних у тој бици: од полиције, управе за спречавање прања новца (*ФИУ*) као обавештајне службе, преко правосудних органа до БИА, ВБА и ВОА.

⁵ Павловић Зоран, Аврамовић Ненад, Суверенитет и мултилатерализам, Српска политичка мисао, Београд, година XIX, Вол. 35, Но 1/2012, стр. 51–63.

⁶ Мијалковић Саша, Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност, Београд, Безбедност 1/2011, стр. 74–93.

⁷ Jež, Zdravko, Avramović Nenad., Pavlović Zoran, Some Aspects of Legal State, Universitatea Tibiscus din Timisoara, Anale, Vol. XX, Seria Drept, Editura Artpress, 2011, p. 77–89.

У остваривању прокламованих циљева у заштити безбедности важно је утврдити ко и како обавља функцију (националне) безбедности. Зато посебно место заузима правни и институционални оквир надлежних државних служби којима је задатак заштита националне безбедности, њихов начин организовања и рада, финансирања, контроле и друго.

Савремени концепт националне безбедности и обавештајно-безбедносне службе

Савремени концепт националне безбедности довео је, у складу са новим тенденцијама, до проширења послова и преузимања одговарајућих надлежности, са државне на јавну безбедност. Тако полицији, као органу унутрашњих послова, долази све већи број послова и задатака који су до недавно били такоређи ексклузивна надлежност обавештајних и безбедносних служби, још од времена Краљевине Југославије, када су ти послови били у оквиру Одељења Државне заштите. Контрола кретања и боравка странаца, кретања путничког, теретног и поштанског саобраћаја преко државне границе, пасошка контрола и друго, сада су у надлежности јавне безбедности. Обавештајне и безбедносне службе (БИА као посебна организација; ВБА и ВОА као органи управе у саставу МО) имају, исто тако, проширене надлежности у области сузбијања организованог криминала, високотехнолошког криминала и угрожавања информационих и телекомуникационих система, финансијског криминала, тероризма, угрожавајуће делатности екстремне емиграције, ратних злочина, корупције и других посебно тешких кривичних дела. Међутим, генерално је тежиште њиховог рада усмерено на спречавање и сузбијање прикривених или тајних појава угрожавања безбедности које врше појединци, групе или институције које директно раде обавештајно-субверзивно у Србији или у иностранству, али према Србији.

Обавештајне и безбедносне службе непосредно су наслоне на осигурање националне безбедности, уз овлашћења да могу да примењују посебна средства, мере и радње ради заштите суверенитета, интегритета, заштите људских живота и других виталних интереса. То нису само обавештајни и контраобавештајни послови, већ и послови обезбеђења одређених личности, безбедносна заштита појединих органа и институција, као и безбедносна заштита домаћих држављана на раду или са *résidence habituelle* (привременим боравиштем) у иностранству.⁸ Безбедносне претње се тако нису промениле, већ је њихова листа постала дужа у односу на пре.

Сви ови послови имају своју систематику и план, кроз прикупљање потребних обавештења и различите активности. Стручност и професионалност део су од којих зависе резултати специјализованих органа државне управе у остварењу циљева националне безбедности, али на то једнако утиче и начин организације државних служби који то реализују, политичког система у којем се остварују, као и правни оквир деловања. Обе компоненте рада – функционална и организациона једнако су важне у националној безбедности. Зато решења којима се све то регулише морају бити део система безбедности, а не да се ради *ad hoc*, што онда често има негативне реперкусије, као што је пре пар година био случај са раздвајањем јавне безбедности и БИА

⁸ Мијалковић, С., оп. цит. стр. 88.

или са одлуком Уставног суда од 19. 4. 2012. године да поједине одредбе Закона о ВБА и ВОА нису у сагласности са Уставом Србије. Такве чињенице, или налази различитих контролних тела (као што је био различит налаз генералног инспектора служби у односу на извештај Државног заштитника грађана о повредама права запослених који реализују ове послове), уз промењене околности рада и регулативу, утичу на размишљања да је неопходно доћи до нових системских решења, уз учешће државе као искључивог титулара активности везаних за националну безбедност. Класичне безбедносне претње нису нестале, а безбедносни изазови, ризици и претње се свакодневно проширују. Тако се усложњавају и обавезе обавештајно-безбедносних служби, што даље води ка захтеву за њиховом свеукупном реформом.

Правни извори регулација националне безбедности

У времену велике друштвено-правне и институционалне турбуленције, која прати нашу земљу у последњих десетак година, област безбедности заузима посебно место. Питања је много, на која нека још чекају одговоре, а већ су се отвориле нове теме. Сем Устава из 2006. године и његових решења, почевши од члана 16. став 2, који је увео непосредну примену међународних обичаја и уговора и обавеза по њима и даље, преко Националне стратегије безбедности, казненог законодавства, организације државне управе и судства, па до закона о безбедносним службама, очигледно је да немамо до краја заокружену целину система безбедности. Органски закони допуњују се појединачно, без усклађивања и прављења листе приоритета у том усклађивању.

Структурно повећање броја и облика претњи, ризика и изазова за безбедност, као и њихово теже откривање и превенирање, доводи до тога да су традиционалне методе, до сада коришћене у раду за њих, све чешће без адекватних резултата, а до којих се углавном могло до сада долазити тако да буду у складу и са Уставом и са законима. Решење се, углавном, проналази у прекомпоновању организационог права, права безбедности, права одбране, казненог права и др., са идејом ефикаснијег и квалитетнијег одговора на специфичности проблематике (националне) безбедности. Безбедност као *public good* (јавно добро) има одлучујући утицај на друштвене и правнополитичке процесе, па је њен садржај, одређење и регулатива од изузетног значаја за целокупни државно-правни систем.

Наглашена потреба за јачањем међународне сарадње у заједничкој борби против организованог криминала довела је до усвајања и ратификовања већег броја међународних конвенција. С обзиром на уставне одредбе⁹ да смо држава заснована на припадности европским принципима и вредностима, а да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Србије и да се непосредно примењују, неке од њих ћемо посебно издвојити. Важнији међународни прописи који се односе на ову област су:

– Конвенција УН против транснационалног организованог криминала (усвојена 2000, ратификована 2001. са додатним протоколима, тзв. Палермо конвенција);

⁹ Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије број 98/2006 од 10. новембра 2006. године. Види посебно члан 1, 16, став 2 и члан 142. став 2. Устава.

- Конвенција СЕ о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (усвојена 1990, ратификована 2002, тзв. Стразбуршка конвенција);
- Конвенција против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци (усвојена 1988, ратификована 1990, тзв. Бечка конвенција);
- Међународна конвенција о сузбијању финансирања тероризма (усвојена 1999, ратификована 2002), недавно усвојена и ратификована Варшавска конвенција и друге.

У унутрашњем законодавству, након усвајања Устава 2006. године, донето је више закона, националних стратегија и других прописа који имају посебан значај за националну безбедност и службе на којима се она и заснива уз основна два прописа о томе – Закон о безбедносно-информативној агенцији (Закон о БИА) и Закон о војно-безбедносној агенцији и војнообавештајној агенцији (Закон о ВБА и ВОА). То су:

- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије;
- Закон о одбрани, Закон о војсци;
- Закон о полицији;
- Законик о кривичном поступку, Кривични законик;
- Закон о тајности података, Закон о електронским комуникацијама;
- Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела;
- Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, Царински закон;
- Закон о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала;
- Закон о програму заштите учесника кривичног поступка;
- Закон о одузимању имовинске користи проистекле из кривичног дела;
- Закон о Влади, Закон о министарствима;
- Стратегија националне безбедности Републике Србије;
- Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма и други прописи.

Нова решења, која морају да се усвоје у складу са постојећим потребама и државном структуром која има своје слабости због кризе изазване многобројним разлозима и стањем на терену, имала би улогу подизања ефикасности рада служби безбедности, али њихови критичари често истичу да су она на граници претварања у средства нелегитимне репресије у друштву, јер могу да повређују друге интересе, као што је заштита људских права. Управо у том контексту занимљив је случај *Daschner*, који описује проф. *Roxin*. Наиме, без обзира на то о којем добру се ради, основна људска права се не смеју угрожавати, без изузетака, чак и ако би се можда тако спасили животи недужних. Искључен је сваки изузетак *expressis verbis*. Према Конвенцији Савета Европе о заштити људских права и основних слобода (ЕКЉП), забрана злостављања *ergo* принуде не може се суспендовати, чак ни у случају рата или неког другог ванредног стања *јавне опасности*. Нема таквих околности случаја да се оправда употреба силе, нечовечног и понижавајућег поступања, без обзира на то што је реч о извршењу дела у вези са тероризмом. Рад на перципираној опасности откривања и спречавања терористичког напада од стране екстремне деснице из иностранства, што смо сазнали од извора из земље принудом, на ХЕ „Ђердап“, који би имао несагледиве последице за свеукупну безбедност земље, овде нећемо даље

елаборирати. Али, да ли би та принуда била екскулпирана по природним законима или не, веома је упитно са становишта заштите људских права.¹⁰ Али, то не значи да се треба зауставити у раду, већ само да треба ићи ка што оптималнијим, али увек законитим решењима која би што више приближила постојеће противречности.

Критички осврт на актуелно стање

У организацијском смислу приметно је постојање различитих државних органа који сасвим сигурно не раде синхронизовано, без посебне координације и усаглашености. Томе управо доприноси шароликост њихових овлашћења, па тако не чуди што не постоји адекватна (задовољавајућа) размена података од, на пример, Финансијске обавештајне службе (FIU) Министарства финансија ка обавештајној служби Министарства одбране или недовољно коришћење тих истих података од обавештајне службе Министарства унутрашњих послова или БИА. А сви они, свако у свом домену, баве се, на пример, спречавањем финансирања тероризма и самим тероризмом, као једним од облика угрожавања националне безбедности.

Основни документ у домену националне безбедности јесте стратегија (*стратос* – војска и *аго* – водим) националне безбедности, као *државни тезаурус* за реализацију циљева безбедности. Структуру система безбедности по нашој националној стратегији чине, у ширем смислу, највиши органи законодавне, извршне и судске власти, а у ужем смислу систем одбране, снаге МУП-а, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирано органи и координациона тела за поједине кризе.

И колико год су одређена нормативно-персонална решења кроз Законе о влади и о министарствима из 2012. године исправљена (да не може чиновник, ма колико био професионалан, бити члан који практично учествује у доношењу одлука у неким од безбедносних тела), толико је читав низ других недоречености остао. Оне се не одnose толико на сам рад надлежних служби, органа и агенција, колико на недостатке у правно-организационом смислу, нарушеном равнотежом у контроли и одговорности за цивилно-војне односе, неадекватним надлежностима Парламента у процесу контроле служби. Народна скупштина требало би да има велику улогу и одговорност у процесима именовања или разрешења одређених руководећих лица, као што су, на пример, директор ВБА и ВОА, генерални инспектор служби, директор БИА, итд. Сама природа и динамика сектора безбедности представља прави изазов за делотворну парламентарну контролу. Прописи о тајнама, правила и процедуре многоме отежавају члановима Народне скупштине да врше своју улогу. Део тих недостатака могао би се побољшати, али не и отклонити, без одређених интервенција већ у самом Уставу, који би требало да буде основа система безбедности.

У овом тренутку много више пажње могло би се посветити самој организацији, посебно војних служби безбедности. Наиме, већ поменутом одлуком Уставног суда Србије ВБА је делимично остала без једног од својих инструмената за превентивно

¹⁰ Клаус Роксин: “Злостављање у правној држави – случај Дашнер у Немачкој”, СПЖ, 3/2008, Београд. В. и “Пракса Европског суда за људска права”, у Цереми Мекбрајд, Београд, 2009., стр. 44-45., одлуке Erdogan Yagiz v. Turkey, 27473/02 од 06. марта 2007. године, Murray v. United Kingdom, 14310/88, 28. октобар 1994.

деловање без судског поступка, којим се могу ефективно отклањати безбедносни ризици и претње. Сада је то могуће искључиво уз одлуку суда, али по предлогу овлашћеног државног тужиоца посебне надлежности, односно тужиоца за организовани криминал.¹¹ Сем непосредне заштите људских права са једне стране, јер се овако прикупљени материјали у случају непокретања судског поступка у одређеном року морају уништити, грађанин евентуално обавестити, према Законнику о кривичном поступку, само ако то не би угрозило вођење кривичног поступка, са друге стране управо ради заштите људских права престаје могућност да овако прикупљени подаци представљају основу за евидентирање података и њихово коришћење, сем оних докумената и података до којих се није дошло уз примену посебних мера. То само значи да би требало потражити друге могућности за овакав рад.

Примена посебних поступака и мера за тајно прикупљање података, на начин како су сада одређене (е. г. члан 27. Закона о ВБА и ВОА), има само основу за експлоатацију појединих мера. Тако, на пример, оснивање правних лица и уређење њиховог рада који не компромитује службе безбедности представља базу за почетак стварања концепта *business intelligence*, што дозвољава развијање привредне димензије националне безбедности. У савременој организацији националне безбедности пословно-обавештајна делатност, односно обавештавање, као менаџмент пословним информацијама, представља једно од важнијих места у скали инструмената којима се остварује и безбедност, али и информатичка и друштвена моћ.

Реализација концепта *business intelligence* за сада је без свог логичног наставка у делу који се тиче сарадника служби и питања – шта се дешава са њима по завршетку уговорног периода на који су засновали сарадњу. Друго, *business intelligence* може да се користи унутар било ког привредног друштва када су у питању национална безбедност и интереси усмерени ка иностранству, али и обрнуто. Јачање привреде представља јачање привредне димензије националне безбедности у њеном пуном значењу. Тако питање оснивачких капитала и контроле финансија таквих привредних друштава представља додатни проблем који мора да буде решен, ради спречавања могућих кршења прописа.

Можда би било превише правити паралелу са искуством из *афере Пулгиз* из Републике Хрватске, али би једно од могућих решења за део проблема око евидентирања података, који су у функцији рада служби, могло да буде законом дозвољено снимање разговора које би водили припадници ВБА и ВОА са грађанима.

У односу на обавештавање и извештавање, нејасно је због чега су изостављени председник Владе и Скупштине као особе којима би се достављали подаци о раду ВБА и ВОА. У овом тренутку информишу се само председник РС, министар одбране и начелник Генералштаба. Такође, нејасно је како би заиста цивил (а не пензионисани официр) могао да буде на челу било које од ове две агенције, кад је један од услова да има завршено генералштабно усавршавање. У овом тренутку још је теже замислити да би такав облик специјализације могао да има цивил, иако има и другачијих схватања о томе. То би могло бити и лице које има завршене високе

¹¹ Павловић С. Зоран, „Значај и оправданост успостављања тужилаштва посебне надлежности у сузбијању организованог криминалитета“ у Зборнику Организовани криминалитет – изазов XXI века, Нови Сад, 2012, стр. 601.

студије безбедности и одбране, које могу да похађају по строгим критеријумима и цивилна лица. Али, то је већ више ствар организације, а не законског решења.

Потрошња буџетских средстава требало би да буде под парламентарном контролом, посебно у сегменту из којег би била видљива потрошња и оправданост финансијских средстава, како би се избегле могуће злоупотребе, не улазећи у детаље потпуних расхода (па чак и могућих прихода) ВБА и ВОА, јер би то могло да разоткрије поједине операције служби. У том смислу значајна је улога државног ревизора, али он, као институција, мора ту да добије значајнију улогу и подршку за сада од самих органа, док год се у самом закону то не буде другачије регулисало. Прописи о тајности података не обавезују, наравно, искључиво само припаднике ВБА и ВОА, већ и ДРИ, тако да би се контрола могла спровести квалитетније.

Компаративна искуства у остваривању безбедности

Осигурање националне безбедности има за претпоставку активности којима се штите традиционалне вредности, као што су територија, становништво и уставни поредак, али и поменуте већ друге наведене вредности, а са друге стране ту су носиоци тих активности, као професионални субјекти који обављају стручне послове заштите националне безбедности (која је претежно и била предмет разматрања). Без обзира на изнете критике, сигурно је да специјализовани органи – службе безбедности раде у складу са својим уставним и законским овлашћењима, али да би се њихов рад унапредио могу се очекивати измене које би им омогућиле још квалитетније функционисање. Да ли су изнете критике у потпуности на месту, без озбиљније научне и стручне анализе, тешко је до краја са сигурношћу тврдити. Тако, на пример, обавештајне службе у Великој Британији потчињене су министру, у Чешкој председнику и влади, у Украјини председнику, у Турској премијеру и подсекретару. Ни у једној од ових земаља не подносе обавештајне извештаје парламенту.

У односу на надлежности обавештајних служби у овим земљама, у Великој Британији реч је о заштити националног интереса, у Чешкој основних демократских вредности, суверенитета и територијалног интегритета, државних и службених тајни, у Украјини то је заштита политичке сфере, војне индустрије и одбране, а у Турској заштита територијалног и државног интегритета и уставног поретка.

Овде ћемо се сложити са Ронином, да војска и полиција могу да се створе на брзину, а обавештајне службе не. Зато сматрамо да промене морају да се покрену, али да буду системске, са потпуном идејом шта се започетом реформом жели постићи. Без обзира на методологију, у већини земаља света данас постоје централна обавештајна служба, која има универзални карактер и од стратегијског је значаја. Остале службе су уже специјализоване и углавном уграђене у ресурсе одбране, спољних и унутрашњих послова, економије и другде.¹² Њихова активност углавном се разврстава у три облика, и то у обавештајну, контраобавештајну и субверзивну делатност. Како се ове делатности преплићу, то је разлог више да се постави питање како ће те делатности и службе бити организоване: разуђено као до сада, по

¹² Гафиновић, Радослав, монографија „Безбедносна функција државе“, Београд, 2012, стр. 273.

различитим ресорима, али са једним саветом за националну безбедност и бироом, или све заједно у једном ресору.

У овом тренутку најближи смо решењу, у односу на безбедноснообавештајне службе, које постоји у Републици Италији. Србија је у неколико различитих области у реформама највише проналазила као узор правни систем Републике Италије. Тако смо приликом доношења Закона о одузимању имовинске користи стечене криминалом, као добар пример, имали управо у највећем делу Републику Италију. Слично је и са прописима који регулишу надлежности и организацију државних тела посебне надлежности у борби против организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела. Можда је прехрабро тврдити, али се и по устројству полицијских снага приближавамо овом системском моделу. Али, као и у многим другим областима, реч мора да буде о системским, а не само организацијским решењима.

Реформе у безбедноснообавештајној делатности и службама Италије дуг су процес, који је, чини се бар за сада, заокружен Законом број 124 од 3. 8. 2007. године – Обавештајно-безбедносни систем Републике Италије и нова регулатива тајности (Службени лист број 187 од 13. 8. 2007). Закон представља добар пример у смислу целовитог решавања регулисања обавештајно-безбедносног система земље континенталноправне традиције.

На основу овог Закона у Италији су реорганизоване неке од главних обавештајно-безбедносних институција, које су постојале у континуитету више од тридесет, па и четрдесет година. Законодавац се у Републици Италији држао става да се ове институције тешко стварају, а лако нестану, па су реформе стално ишле искључиво у правцу да су само део механизма заштите државе и њеног јавног поретка, које функционишу само ако су те институције прилагођене простору и времену.

Реформе италијанског безбедносно-обавештајног система започеле су још 1981. године укидањем противтерористичке обавештајне службе у оквиру МУП-а, у друге полицијске институције. Промене су настављене након десет година, када су обавештајне службе *SISMI* и *SISDE* обавезане да спроведу усклађивање обавештајних и истражних активности ка супротстављању организованом криминалу. *SISMI* и *SISDE* имале су обавезу да спроводе обавештајне и безбедносне активности, у земљи и у/из иностранству(а) против свих облика угрожавајућег или субверзивног деловања од организованих криминалних група, који представљају претњу институцијама државе, грађанима и развоју друштва. Извршене су и друге промене, у односу на организацију и рад Министарства унутрашњих послова. А управо су Министарство одбране, МУП и Министарство финансија носилац задатака произашлих из ових промена.

Према одредбама Закона број 124 о информативном систему за безбедност Републике и новом режиму тајне, реорганизоване су или промењене неке од основних обавештајних институција, тако да безбедносно-обавештајни систем Италије сада чине: Међуминистарски комитет за обавештајно-безбедносне послове (*CISR*), Парламентарни комитет за надзор обавештајно-безбедносних служби (*COPASIR*), Управа за безбедност информација (*DIS*), Обавештајна агенција за спољну безбедност (*AISE*), Војни обавештајни центар електронске обраде (*CIDE*), Војнообавештајно-безбедносно одељење (*RIS*) и Обавештајна агенција за унутрашњу безбедност (*AISI*), као и одређене ресорске службе и органи при министарствима унутрашњих послова, одбране и финансија.

Скупштинско тело од десет чланова (Представничког дома и Сената) за контролу обавештајно-безбедносних служби (*COPASIR*) врши парламентарни надзор над законитошћу деловања свих италијанских служби безбедности.

Политичко тело које делује при Влади Републике Италије је Међуминистарски комитет за обавештајно-безбедносне послове (*CISR*). Комитетом руководи премијер, а у његов састав улазе министри иностраних и унутрашњих послова, одбране, правосуђа, финансија и економије. На седнице *CISR*-а позивају се директори обавештајних служби и други функционери и стручњаци. Комитет за обавештајно-безбедносне послове надлежан је за остваривање политичке контроле над радом свих служби и утврђивање општих смерница за њихово деловање, као и за давање политичких оцена о стању безбедности и праћење спољнополитичких активности које се односе на безбедносну проблематику.

Управа за безбедност информација (*Dipartimento delle Informazi-oni per la Sicurezza – DIS*) јесте стручно-извршни орган Међуминистарског комитета за обавештајно-безбедносне послове. Основни задаци *DIS*-а, чији директор непосредно одговара председнику Министарског савета, јесу координација и усмеравање рада италијанских обавештајно-безбедносних служби, аналитичко обједињавање и процењивање обавештајних података добијених од тих служби и других надлежних институција, као и сарадња са страним обавештајно-безбедносним органима.¹³

Обавештајна агенција за спољну безбедност (*Agenzia informazi-oni e sicurezza esterna – AISE*) такође је нова централноаутономна служба, успостављена крајем 2007. године, конзумирајући у битном овлашћења раније Војнообавештајно-безбедносне службе (*SISMI*). У делокругу рада *AISE* јесу организовање стратешко-офанзивног политичког, привредног и војног обавештајног истраживања према иностранству од значаја за безбедност, интегритет и суверенитет земље и њене економске интересе. Централна *AISE* у Риму организована је по секторима са бројчаним ознакама (I, II, III и итд.). Из централе се непосредно руководи обавештајним центрима, потцентрима и пунктовима.

У свом саставу служба *AISE*, којом руководи генерални директор, има и веома развијен информатички центар који за своје потребе користи и новоформирана служба *AISI*. Осим тога, Обавештајна агенција за спољну безбедност је и директан корисник обавештајних података до којих долази Војни обавештајни центар електронске обраде (*CIDE*), везаних за електронско осматрање и прислушкивање из ваздушнoг простора. С друге стране, након престанка рада *SISMI*, послове контраобавештајне заштите у оружаним снагама Италије је, почетком 2008. године, преузела нова служба у саставу Министарства одбране – Војнообавештајно-безбедносно одељење (*RIS*). Задаци *RIS*-а обухватају организовање контраобавештајне заштите команди, штабова, јединица и објеката који припадају оружаним снагама, те израду обавештајних докумената којима се обавештавају корисници унутар оружаних снага и изван њих.

Обавештајна агенција за унутрашњу безбедност (*Agenzia informazioni e sicurezza interna – AISI*) формирана је током 2007. године према одредбама Закона број 124, преузимајући надлежности контраобавештајне службе и службе за заштиту

¹³ Милошевић Милан, "Закони Републике Италије о обавештајно-безбедносном систему и режиму државне тајне", Београд, Страни правни живот, 3/2008, стр. 262–274.

уставног поретка, која је деловала у саставу Министарства унутрашњих послова. У складу са том променом *AISI* је у највећем делу преузела инфраструктуру и кадрове расформиране Обавештајне службе за заштиту демократије (*SISDE*). *AISI* је надлежна за контраобавештајну заштиту територије Републике Италије (откривање, праћење и сузбијање деловања страних обавештајних служби); ангажовање у откривању и супротстављању делатности усмерених на насилно угрожавање уставног поретка и борбу против тероризма, односно спровођење активности на плану откривања и онемогућавања деловања терористичких група и организација.

Реч је о централно-аутономној служби непосредно одговорној Влади, којом управља генерални директор. Седиште Обавештајне агенције за унутрашњу безбедност је у Риму, а њени центри (20) лоцирани су у административним центрима регија. *AISI*, контраобавештајна служба чији припадници су без полицијских овлашћења, има задатак да планира и организује безбедносне активности које непосредно оперативно реализују друге безбедносне организације и полицијске снаге. Према својим овлашћењима, организацији и надлежности подсећа на британску Службу безбедности (*Mi 5*) и немачки Уред за заштиту устава (*BfB*), а њени главни ослонци су припадници специјализованих полицијских формација, карабињера и финансијске страже.

Супротстављање тероризму, на државном нивоу, координира се у оквиру Централне полицијске управе за антитероризам, у чијем се саставу налази Централна безбедносно-оперативна јединица, као и јединица *NOCS (Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza)*, која је задужена за непосредна антитерористичка дејства и талачке кризе. Наслеђе активности мафије и вишегодишња безбедносна угроженост Републике Италије организованим криминалом, корупцијом и другим посебно тешким кривичним делима, условили су постојање и деловање разгранате мреже служби за супротстављање тим видовима подривања стабилности државе и безбедности грађана. Италија је од 1965. године до данас донела читав сет антимафијашких закона, а установљен је и *ad hoc* комитет, сачињен од представника оба дома Парламента, са истражним овлашћењима која имају судске власти.

На основу тога су на националном нивоу организоване три службе за борбу против организованог криминала: Генерални савет за борбу против организованог криминалитета, Централна управа за борбу против мафије и Владаина комисија за борбу против мафије. *Генерални савет за борбу против организованог криминалитета* је организационо постављен при МУП-у Италије. Седницама Већа председава министар унутрашњих послова, а чланови тог тела су руководиоци Централне управе за борбу против мафије, полицијских снага, карабињера и финансијске полиције. У надлежности Већа су формулисање стратегије за супротстављање организованом криминалитету, надзор и координација рада надлежних служби и дефинисање превентивних активности.

Централна служба за борбу против мафије (*Direzione Investigativa Antimafia – DIA*) делује у оквиру Државне полиције. Сачињава је шест оперативних одељења која су смештена у 12 оперативних центара на територији Италије. У оквиру њених овлашћења су тзв. превентивне антимафијашке истраге, те спровођење истражних радњи по налогу истражних судија за борбу против организованог криминалитета. Ова служба, с тим у вези, има широка овлашћења у примени посебних оперативно-

техничких средстава и метода. *Владаина комисија за борбу против мафије* делује у оквиру Државног тужилаштва. Чине је државни тужилац за борбу против мафије и 20 истражних судија за борбу против организованог криминалитета. У надлежности Комисије је вођење превентивних антимафијашких истрага, те праћење истрага правосудне полиције поводом злочина мафијашког типа.

У италијанском полицијском систему посебна пажња посвећује се специјализованој истражној служби за сузбијање недозвољене трговине наркотицима. Те послове, на нивоу Државне полиције, врши Централна дирекција за борбу против трговине дрогом (*Direzione Centrale per i Servizio Antidroga*), а сарадњу различитих служби на државном нивоу координира тело које чине представници Државне полиције, карабињера и Корпуса финансијске полиције. У надлежности Централне дирекције је и међународна сарадња у борби против трговине наркотицима, тако да ова служба има и своје експерте и официре за везу при дипломатско-конзуларним представништвима Италије у свету.

Корпус оружаних снага карабињера (*L'Arma dei Carabinieri*) који припада оружаним снагама Италије, као специјални род копнене војске, има карактеристике жандармеријске организације, али поседује и сва законска овлашћења судске полиције. Из тога проистиче да им министар унутрашњих послова може поверити и превентивне обавештајне задатке, односно послове контроле појединца и организација унутар земље који својом делатношћу могу угрозити уставни поредак и безбедност земље. Такође, карабињерске јединице може ангажовати и министар одбране на војнообавештајним пословима, за попуно одреда војне полиције и на другим задацима безбедности у оружаним снагама. Структуру Корпуса оружаних снага карабињера сачињавају Команда са више (шест) линијских управа у седишту, пет међурегионалних команди, 19 регионалних команди, 103 обласне команде и близу 5.000 карабињерских станица распоређених по читавој Италији.

Корпус финансијске полиције (*Il Corpo della Guardia di Finanza*) полувојна је формација и посебна полицијска институција у саставу Министарства финансија, надлежна за контролу финансијског пословања, извршавање пореске политике и за царинске послове на граничним прелазима. Представља саставни део оружаних снага Италије, али врши и функцију органа јавне безбедности у смислу сузбијања грађанских нередa, па и тероризма. Има око 68 000 припадника и обавезу да открива и гони прекршиоце закона и прописа који регулишу финансијско пословање, а нарочито да сузбија све врсте кријумчарења и илегалног преласка с робом преко границе. Оперативци финансијске полиције делују у цивили, а овлашћени су да врше провере, прегледају документе и регистре, претресају стамбене и пословне просторије, састављају извештаје и подносе кривичне пријаве, тј. имају овлашћења судске полиције.¹⁴ Овакво државно-безбедносно устројство италијанској држави омогућавају успешно сузбијање и борбу против могућих безбедносних изазова, ризика и претњи који се постављају пред савремену државу, и сигурно је да би већи део ових законских решења могао да се реализује и у нашем правном систему.

¹⁴ Видети детаљније у Закону Републике Италије број 801 од 24. октобра 1977. године, Закону број 124 од 3. августа 2007. године, као и детаљну анализу Закона, у раду др Милошевић Милан, „Закони Републике Италије о обавештајно-безбедносном систему и режиму државне тајне“, Београд, СПЖ, 3/2008, стр. 262–274.

Уместо закључка

Перцепција угрожавања безбедности данас се више веже за социјалну (егзистенцијалну) проблематику, а најрелевантнија угрожавања уочавају се као претња од деловања организованог криминала и тероризма, док су различити облици војних и асиметричних претњи повезани са њима. У данашњој констелацији међународних односа организовани криминал и тероризам постају један од примарних облика националног и наднационалног (стварно међународног) угрожавања система безбедности и вредности које се тим системом штите, а на коју нема имуних земаља ни заједница. И организовани криминал и тероризам представљају комплекс угрожавања који настаје на различитим изворима у различитим интензитетима, али са истим циљем – дестабилизацијом система безбедности и освајањем власти. На деструктивне и бескомпромисне нападе на све друштвене вредности мора бити дат и исти такав одговор, што даље захтева модернизовану и реформисану државну безбедносну структуру са обученим и едукованим извршиоцима.

Дакле, примарни задатак организације обавештајне делатности јесте сопствена одбрана и заштита државних институција. Такви циљеви захтевају промењене и прилагођене обавештајно-безбедносне службе у складу са модерним изазовима, њихову сталну деполитизацију, ефикасну контролу и поштовање уставности и законитости. Да би се положај свих безбедносних служби и институција заокружио, прво је неопходно да се то уради на нивоу нормативног, а тек након тога и фактички.

Стављање под контролу законодавне и извршне власти Безбедносно-информативне агенције, као кључне установе за заштиту националне безбедности, након њеног издвајања из МУП-а био је један од најважнијих корака. Пројекат реформи тиме није био заустављен, већ је дошло стварања ВБА и ВОА у њиховим данас већ познатим оквирима. Међутим, тиме се још увек није дошло до краја регулисаног и конзистентног безбедносног концепта. Због делимичног преклапања или, пак, неконзумирања дела одређених надлежности безбедносних служби неопходна је даља реформа.

Чини се да би, када су у питању реформе обавештајно-безбедносних служби у оквиру Министарства одбране, једно од решења могло бити интегрисање појединих надлежности ВБА и ВОА, па према томе и стварање јединствене Обавештајно-безбедносне службе Министарства одбране. Прецизирање положаја, по којем год моделу то било, мора да обухвати све премисе правне државе и демократије, уз успостављање ефикасног механизма координације и контроле, уз равнотежу тајности у раду служби и цивилне контроле над њима. Стварно отпочињање рада Савета за националну безбедност тек је корак у стварању оптималних услова за рад надлежних за очување националне безбедности.

Преиспитивање уставног положаја надлежних државних органа и њихових овлашћења, на основу утврђене Националне стратегије безбедности, уз систем казног права земље са новелираном најтежом групом кривичних дела – повредама и угрожавањем уставног уређења и безбедности Србије, сагледавањем нових безбедносних изазова, ризика и претњи, овлашћењима и одговорностима државних органа у том оквиру – део су задатака у наредном периоду. Пример организације служби безбедности у Републици Италији показује како добра легислативна основа у пракси даје добре резултате у сузбијању опасности по систем безбедности земље.

Основне друштвене вредности данас се првенствено штите кроз демократско и законито вршење власти. Да би то било могуће неопходно је потребан загарантовани

систем слобода, права и дужности, у уређеном систему правосуђа, органа безбедности и других. Националне вредности друштва и интереси који иза тога следе остварују се тек у држави која има обезбеђен систем националне безбедности.

Овај рад, који представља допринос у стварању националне безбедности, отворен је за сваку врсту критике, али су теме које он разматра више него интригантне, па би свака од њих могла да буде засебно обрађена. То су: систем националне безбедности, систем служби безбедности, службе безбедности и државна управа, правосуђе, национални парламент, однос традиционалних служби безбедности и других овлашћених служби итд. Брзина реформи које су неспорно пред нама зависиће и од предвиђања и безбедносне процене стања безбедности целокупне друштвене заједнице.¹⁵ Зато би у дискусији, коју проглашавамо отвореном, требало поћи од трагања за новим теоријским и институционалним концептом националне безбедности Србије.

Литература

1. Wolfers, A.: „National Security as an Ambiguous Symbol“, *Discord and Collaboration*, J.Hopkins Un. Press, Baltimore, 1962.
2. Димитријевић, В.: „Појам безбедности у међународним односима“, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
3. Илић, П.: „Семантичко лексикографски аспекти појма безбедности“, *Војно дело*, Београд, Јесен 2011, 85–99.
4. Сун Цу Ву: *Вештина ратовања*, Мала војна библиотека, Београд, 1952.
5. Павловић, З., Аврамовић, Н.: „Суверенитет и мултилатерализам“, *Српска политичка мисао*, Београд, година XIX, Вол. 35, Но 1/2012, стр. 51–63
6. Мијалковић, С.: „Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност“, *Безбедност*, 1/2011, стр. 74–93, Београд, 2011.
7. Жеж, З., Аврамовић, Н., Павловић, З.: „Some Aspects of Legal State“, *Universitatea Tibiscus din Timisoara, Anale*, Vol. XX, Seria Drept, Editura Artpress, 2011, p. 77– 89.
8. Рохин, К.: „Злостављање у правној држави – случај Дашнер у Немачкој“, *Страни правни живот*, 3/2008, Београд.
9. Мекбрајд, Џ.: „Пракса Европског суда за људска права“, Београд, Савет Европе, 2009.
10. Павловић, С., З.: „Значај и оправданост успостављања тужилаштва посебне надлежности у сузбијању организованог криминалитета“ у Зборнику „Организовани криминалитет изазов XXI века“, Нови Сад, 2012., стр. 591–609.
11. Гађиновић, Р.: „Друштвени извори угрожавања капацитета система безбедности државе“, *Српска политичка мисао*, Београд, година XIX, Вол. 35, Но 1/2012, стр. 133–148.
12. Гађиновић, Р.: „Безбедносна функција државе“, Београд, 2012, стр. 273.
13. Милошевић, М.: „Закони Републике Италије о обавештајно-безбедносном систему и режиму државне тајне“, *Страни правни живот*, 3/2008, Београд, 2008.
14. Закон Републике Италије број 801 од 24. октобра 1977.
15. Закон број 124 од 03. августа 2007.
16. Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије број 98/2006 од 10. новембра 2006.

¹⁵ Радослав Гађиновић, „Друштвени извори угрожавања капацитета система безбедности државе“, *СГМ*, Београд, година XIX, Вол.. 35, No 1/2012, стр. 134. и даље.