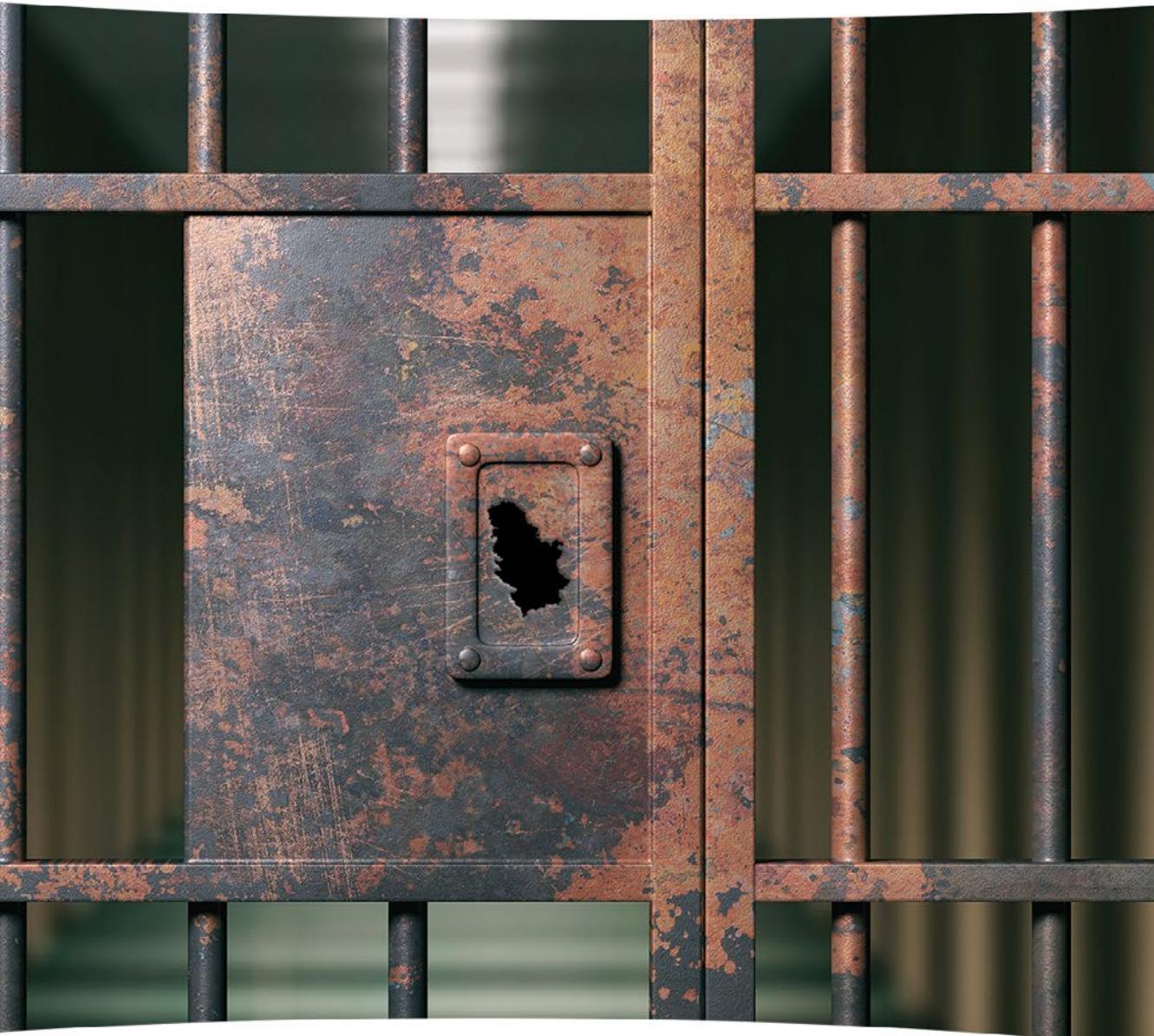


# ZAROBLJAVANJE SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

POČETNA STUDIJA



BEOGRAD, 2020



# ZAROBLJAVANJE SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

POČETNA STUDIJA



BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU

Beograd, jun 2020.

# ZAROBLJAVANJE SEKTORA BEZBEDNOSTI U SRBIJI

## POČETNA STUDIJA

### Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5 Beograd  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

### Urednici

Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić

### Autori

Katarina Đokić, Saša Đorđević, Marija Ignjatijević, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović

### Recenzija

Dr Sonja Stojanović Gajić

### Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

### Prelom i dizajn

Srđan Ilić

### Štampa

Unagraf d.o.o.

### Tiraž 50

ISBN-978-86-6237-203-1



National Endowment  
for Democracy  
*Supporting freedom around the world*

Objavljivanje ove publikacije finansijski je podržala Nacionalna zadužbina za demokratiju.  
Za sadržaj publikacije odgovornost snosi jedino Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

# Sadržaj

Spisak skraćenica	6
Sažetak	7
Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst	11
Zarobljavanje službi bezbednosti u Srbiji	19
Zarobljavanje policije	35
Zarobljavanje odbrane	49
Faktori koji podstiču zarobljavanje sektora bezbednosti u oblasti finansija i nabavki	59
Zarobljavanje kontrolora sektora bezbednosti – Narodna skupština	74
O Beogradskom centru za bezbednosnu politiku	80

## Spisak tabela i grafikona

<b>Tabela 1</b> Dostupnost izveštaja koje je MUP po Zakonu o policiji iz 2016. dužan da objavi	36
<b>Tabela 2</b> Broj podnetih zahteva i žalbi povodom pristupa informacijama od javnog značaja i njihov trend u odnosu na prethodnu godinu, od kada je Zakon o policiji stupio na snagu	37
<b>Grafikon 1</b> Izdaci Ministarstva odbrane i MUP-a, izraženi u milionima dinara	62
<b>Grafikon 2</b> Izdaci Bezbednosno-informativne agencije, izraženi u milionima dinara	62
<b>Grafikon 3</b> Razlika između utrošenih i budžetiranih sredstava, izražena u procentima (za koliko odsto je budžet probijen ili neutrošen)	63
<b>Grafikon 4</b> Procenat nabavki u otvorenom postupku, na koje se javio samo jedan ponuđač	66

## Spisak skraćenica

BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
DOS	Demokratska opozicija Srbije
DRI	Državna revizorska institucija
DS	Demokratska stranka
EU	Evropska unija
MO	Ministarstvo odbrane
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Poverenik	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
SNS	Srpska napredna stranka
SNB	Savet za nacionalnu bezbednost
SOVO	Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika
SPS	Socijalistička partija Srbije
SUK	Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova
UJN	Uprava za javne nabavke
VBA	Vojnobezbednosna agencija
VOA	Vojnoobaveštajna agencija
VS	Vojska Srbije

## Sažetak

Već nekoliko godina unazad različiti međunarodni indeksi mere stagniranje i nazadovanje demokratije, vladavine prava i osnovnih sloboda u Srbiji. Iako je zemlja i dalje formalno u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Evropska komisija je još 2018. godine primetila da u čitavom regionu Zapadnog Balkana postoje elementi zarobljene države.

Zbog važnosti i sveprisutnosti ovog fenomena u Srbiji, BCBP je sproveo pilot-istraživanje kako bi utvrdio glavne činioce i uslove, kao i mehanizme i aktere zarobljavanja države u sektoru bezbednosti, kojim se bavi već više od dvadeset godina. U ovoj početnoj studiji analizirano je zarobljavanje službi bezbednosti, policije i odbrane u Srbiji. Pored toga, neizostavno je bilo smestiti analizu u politički kontekst u zemlji, a posebna poglavља posvećena su i skupštinskom nadzoru i kontroli nad sektorom, kao i finansijskom upravljanju u sektoru bezbednosti. Istraživanje je obavljeno u periodu od maja 2019. do aprila 2020. godine i zasniva se na uvidima dobijenim iz primarnih i sekundarnih izvora.

**Zarobljavanje države** predstavlja namerno preduzet politički poduhvat, u kome pojedinci i grupe (privrednici, političari, kriminalci, a neretko i svi zajedno) postupno i sistematicno menjaju formalna „pravila igre“ kako bi ostvarivali svoje interese, materijalne i političke, na uštrb javnog dobra. Ovaj proces uključuje metode koje nisu nužno nelegalne, počev od promene propisa, preko postavljenja pojedinaca lojalnim partijskim vođama na ključne pozicije u državi i zapošljavanja lojalnih po dubini u državnim institucijama, pa sve do „čišćenja“ zaposlenih iz tih institucija, koji sutra mogu postati nezgodni svedoci. U svom krajnjem obliku, zarobljena država zadržava koncept podele vlasti samo nominalno, a državne institucije ne obezbeđuju socioekonomска, politička i druga prava svim svojim građanima, već su u potpunosti u funkciji privilegovanja uskog kruga pojedinaca i grupa.

U ovom političkom poduhvatu bezbednosne institucije predstavljaju jednu od prvih meta političkih aktera jer oni tako uvećavaju političku moć. Vojska, policija i službe bezbednosti imaju specifične nadležnosti, koje uključuju primenu sile, delimičnu netransparentnost rada i velike resore, te su pogodni da budu sredstvo zarobljavanja drugih javnih sektora, ali i društva u celini. U svim analiziranim bezbednosnim institucijama uočeni su smanjenje transparentnosti i politizacija rada, te jačanje diskrecionih ovlašćenja njihovih čelnika. Takođe, postoji neadekvatno upravljanje ljudskim resursima, dok su unutrašnja kontrola i spoljni nadzor gotovo obesmišljeni.

Iako su elementi zarobljavanja države u sektoru bezbednosti postojali i u vreme vladavine partija proisteklih iz koalicije koja je srušila autokratski režim 2000. godine, do potpunog zarobljavanja države došlo je tek nakon 2012. godine, paralelno sa **razvijanjem lično-partijskog monopolija** Aleksandra Vučića i Srpske napredne stranke (SNS) u državi i društvu. Važnu ulogu u uspostavljanju ovog monopolija odigrale su bezbednosne institucije, te je na krilima borbe protiv korupcije Aleksandar Vučić prvo zauzeo i objedinio ključne pozicije u bezbednosnom sistemu. Ujedno i šef stranke, istovremeno je bio ministar odbrane, potpredsednik Vlade zadužen za bezbednost i borbu protiv kriminala i korupcije, te sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost koji koordinira rad službi bezbednosti. Da bi to uopšte bilo moguće, prvo su hitno morala biti promenjena zakonska pravila.

Nakon što su održani vanredni izbori 2014. godine, SNS se učvršćuje na vlasti osvajanjem apsolutne parlamentarne većine, a opozicija biva rasparčana i sasvim marginalizovana. Najzad, Aleksandar Vučić je zacementirao svoju političku moć 2017. godine, kada je pobedio na direktnim predsedničkim izborima i nastavio da, mimo svojih ustavnih nadležnosti, i dalje usmerava rad izvršne i zakonodavne vlasti. Narodna skupština je postala mašina za potvrđivanje i hvaljenje rada Vlade, a nezavisne državne institucije neutralizovane su izborom novih podobnih čelnika.

U ovako uspostavljenom sistemu, u kome su institucije urušene i ne postoje mehanizmi za vršenje nadzora i kontrole, ostavljen je veliki prostor za zloupotrebu bezbednosnih institucija u lično-partijske svrhe. Zato ne treba da čudi to što od 2014. godine raste broj slučajeva u kojima se vrši pritisak na novinare, aktiviste i pojedince koji javno kritikuju rad vlasti, te u kojima su im ugroženi privatnosti i fizička bezbednost. Umnožavaju se i afere vezane za korupciju i kriminal, u kojima su glavni akteri članovi vladajuće partije i njihovi srodnici, dok su bezbednosne institucije ili nemi posmatrači ili pak zaštitnici njihovih interesa.

Reforma **službi bezbednosti** u Srbiji nikad nije dovršena, te se uobičajilo da one „pripadaju“ političkom lideru sa najviše moći, bez obzira na ustavna ovlašćenja i državnu funkciju koju obavlja. Srbija je jedna od retkih zemalja u Evropi, u kojoj službe imaju i policijska ovlašćenja, a policija u primeni pojedinih specijalnih mera tajnog nadzora čak i zavisi od Bezbednosno-informativne agencije (BIA). Kombinovanje tajnih operacija i akcija sprovodenja zakona ostavlja službama veliki manevarski prostor i povećava rizik od kršenja ljudskih prava i zloupotreba u političke svrhe. Umesto da propisi budu sveobuhvatno unapređeni, povremeno se krpilo ono što se mora, a drešile se ruke direktoru u upravljanju ljudskim resursima i finansijama. Na čelna mesta postavljeni su ljudi čija je lojalnosti šefu vladajuće partije dokazana, a oni su dalje partijski kadrirali zapoštene na nižim nivoima.

Kontrolni mehanizmi ne funkcionišu – unutrašnja kontrola nije dovoljno nezavisna u odnosu na direktora, narodni poslanici ne pokazuju volju da zaista kontrolišu rad službi, što je ustavna nadležnost Narodne skupštine, nezavisne nadzorne institucije su uglavnom preokrenule nekadašnju izuzetno dobru praksu izborom novih čelnika, sudska kontrola neutralisana je imenovanjem lojalnih ljudi na ključne pozicije (za primenu specijalnih mera tajnog prikupljanja podataka), a pogoršao se i odnos službi prema javnosti. U tom kontekstu službe bezbednosti (sve više) prekoračuju svoje nadležnosti i ovlašćenja, te se (sve češće) ponašaju kao politička policija, koja se bori protiv kritičara vlasti, a toleriše ili aktivno štiti organizovani kriminal i korupciju. To se video u nizu afera vezanih za prisluškivanje, u istrazi incidenta na Paradi ponosa 2014. godine, a nedavno i u aferi „Jovanjica“, gde je otkrivena ogromna plantaža marihuane na teritoriji Srbije.

Državni aparat sile, a posebno policija i tajne službe bezbednosti, imaju važnu ulogu u zarobljavanju države. Manipulisanjem **policijom**, kao istražnim organom, osigurava se nekažnjivost vladajuće političke elite i njihovih glavnih saveznika u osetljivim slučajevima. Nelegalno rušenje privatnih objekata u beogradskom naselju Savamala u izbornoj noći 2016. godine jedan je od istaknutih primera kako zarobljena država funkcioniše. Resursi policije preusmeravaju se sa redovnog posla na zastrašivanje političkih protivnika, kritičara vlasti i zaposlenih u krivičnom-pravnom sistemu. Organizacioni delovi policije, koji služe za odnose sa javnošću i medijima, koriste se za promovisanje moći dominantne frakcije vlasti. Masovna hapšenja koja se promovišu putem medija, a u kojima ne učestvuje tužilaštvo i koja ne dobiju sudski epilog, samo su maska borbe protiv organizovanog kriminala.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) prednjači po broju žalbi na postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, posebno u slučajevima u kojima je policija postupala prema političarima ili u kojima se sumnjalo na kriminalne i koruptivne veze vlasti. Iako upravljanje ljudskim resursima u MUP-u na prvi pogled deluje kao da je zakonski doterano, ostavljeno je mnogo prostora političkim funkcionerima da zapošljavaju bez konkursa ili da biraju članove komisije, koji odluku o napredovanju ili premeštaju donose pre na osnovu poslušnosti nego po zasluzi. Loš spoljašnji nadzor i slaba unutrašnja kontrola policije doveli su do toga da „trule jabuke“ u policiji budu praktično nedodirljive.

Rizici od zarobljavanja države u **sektoru odbrane** dvojako su uslovjeni. Prvo, odbrana raspolaže relativno velikom količinom novca i dodeljuje vredne ugovore za nabavke naoružanja što, uz visok stepen netransparentnosti pod geslom zaštite nacionalne bezbednosti, potencijalno omogućava „izvlačenje“ javnih resursa i njihovo prelivanje u privatne džepove ljudi bliskih najvišim javnim funkcionerima. Drugo, pojedine strukture sistema odbrane, naročito vojne službe bezbednosti i vojna policija, mogu biti zloupotrebljene radi zaštite i ostvarivanja privatnih interesa, učvršćivanja političkog položaja i zastrašivanja protivnika.

Zarobljavanje sektora odbrane odlikuje se smanjenjem transparentnosti u praksi, ali i izmenama zakonskog okvira, koje sužavaju mogućnosti za sprovođenje spoljnog nadzora. Uvećanjem diskrecionih ovlašćenja i neformalnim upravljanjem otvara se prostor za zloupotrebe i daju odrešene ruke visokim funkcionerima. Loše upravljanje ljudskim resursima, što se ogleda u postavljanju politički podobnih, a ne profesionalaca, kao i tretman uzbunjivača, doprinose odlivu kadrova iz sistema odbrane, koji ostavlja dugoročne posledice po sam sistem i po bezbednost građana. Različite afere, poput afere „Helikopter“ u martu 2015. godine i afere „Tenk“ u avgustu 2019. godine, ogolile su trend zarobljavanja, a njihovo zataškavanje ozbiljno je narušilo integritet sistema odbrane i dugoročno će uticati na poverenje građana.

**Trošenje novca u sektoru bezbednosti** tradicionalno je manje transparentno i podložno kontroli nego u drugim javnim sektorima, pod opravdanjem da se tako štite nacionalna i javna bezbednost. Istovremeno, sektor bezbednosti u Srbiji je značajan korisnik budžetskih sredstava: oko 14% planiranih rashoda Republike Srbije u 2020. godini predviđeno je za funkcije „javna bezbednost“ i „odbrana“. Sprovođenjem nabavki mogu se preusmeravati resursi radi zadovoljenja privatnog interesa i širenja klijentelističke mreže (npr. dodelom ugovora). Glavni rizici u oblasti finansija i nabavki u sektoru bezbednosti, koji pogoduju zarobljavanju države u Srbiji jesu: netransparentno budžetiranje i trošenje novca; neformalno upravljanje novcem; nedostatak konkurenčije prilikom nabavki i povlašćeni položaj pojedinih firmi u trgovini naoružanjem; slabljenje spoljnog nadzora koji (bi trebalo da) vrše Narodna skupština i nezavisni državni organi. Ovi rizici postaju izraženiji izmenama pravnog okvira počev od 2014. godine, kojima se smanjuju transparentnost i spoljni nadzor, naročito nad nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti. Afera „Krušik“ krajem 2019. pokazala je kako se javni resursi izvlače iz preduzeća namenske industrije i prelivaju u privatnu firmu blisku ocu ministra unutrašnjih poslova, a umesto istrage zloupotreba, procesuiran je jedino uzbunjivač koji je slučaj otkrio javnosti.

**Narodna skupština** je jedan od stubova demokratske civilne kontrole, koji bi trebalo da stoji na braniku demokratije i odgovornosti institucija sektora bezbednosti i spreči njihovu zloupotrebu radi zarobljavanja države. Međutim, prethodna dva saziva Narodne skupštine (2014–2016; 2016–2020) obeležilo je simuliranje parlamentarne kontrole

nad sektorom bezbednosti. Uloga Skupštine, a pogotovo nadležnih odbora, svela se na stavljanje pečata na odluke koje je izvršna vlast već donela. Ni na plenarnim sednicama ni na sednicama nadležnih odbora nije bilo suštinskih rasprava o aktuelnim bezbednosnim temama, kao ni o planiranju ili o trošenju budžetskih sredstava ili o drugim osetljivim oblastima rada sektora bezbednosti. Zakonodavna i nadzorna funkcija skupštine korišćene su kako bi se zakonito izmenila „pravila igre” i smanjio stepen nadzora nad zloupotrebotom sektora bezbednosti. Skupštinske sednice često su se koristile za političko obračunavanje, napade na opoziciju, civilno društvo i medije.

Skoro polovina zakona koji uređuju rad sektora bezbednosti u ovom sazivu usvojena je u hitnoj proceduri. Poslanička pitanja su nedovoljno i neredovno korišćena, a predlozi za formiranje anketnih odbora za ispitivanje velikih afera, poput rušenja u Savamali i pada vojnog helikoptera, kao i čestih afera prisluškivanja, ignorisani su ukupno 72 puta. Sednice nadležnih skupštinskih odbora (Odbor za kontrolu službi bezbednosti, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove) nisu otvorene za javnost ili kratko traju uprkos ambicioznoj agendi, a nijedan od njih u poslednje četiri godine nije raspravljao o predlozima budžeta institucija sektora bezbednosti. Mali broj poslanika ovih odbora ima sertifikate koji su im potrebni da bi pristupili poverljivim podacima i vršili svoju nadzornu funkciju.

Ovo je tek početna studija, koja nastoji da poveže tačke između brojnih afera, koje ilustruju šire negativne trendove i zamah zarobljavanja države. Istraživanjem je pokriven i privatni sektor bezbednosti, ali je predstavljen u odvojenoj publikaciji.<sup>1</sup> U narednom periodu BCBP će analizirati i dominantne narrative, koji legitimizuju zarobljavanje države, sa akcentom stavljenim na sektor bezbednosti, kao i na uticaj spoljnih odnosa Srbije na ovaj proces.

---

<sup>1</sup> Glavni nalazi istraživanja, uključujući u to i privatni sektor bezbednosti, sažeto su predstavljeni u: *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, maj 2020, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7258/Sektor-bezbednosti-u-zarobljenoj-drzavi.shtml>.

# Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst

Predrag Petrović

Prošle su dve godine od kada je Evropska komisija u Strategiji proširenja Evropske unije potvrdila evropsku budućnost Zapadnog Balkana i Srbije kao „geostrateške investicije u stabilnu, snažnu i ujedinjenu Evropu zasnovanu na zajedničkim vrednostima”<sup>2</sup>. Ipak, veliki „poraz” za Zapadni Balkan, a posebno za Srbiju, koja je važila za regionalnog predvodnika u evropskim integracijama, jesu poruke koje su evropski zvaničnici tada poslali liderima u zemlji i regionu. Evropska unija (EU) je tražila od političkih lidera u Srbiji da se posle više od 10 godina reformi bave vladavinom prava, podelom vlasti, doslednom primenom zakona i uspostavljanjem institucija koje obezbeđuju ljudska prava, slobode i sigurnost. Tu poruku je EU u Strategiji istakla sažeto, tako što je naglasila da sve zemlje Zapadnog Balkana nedvosmisleno pokazuju elemente „zarobljene države”<sup>3</sup>.

I organizacija Fridom haus (engl. *Freedom House*), koja decenijama istražuje i putem indeksa ocenjuje stanje demokratije i ljudskih prava u svetu, pet godina za redom u svojim izveštajima beleži negativne trendove u Srbiji. Tako je u izveštaju ove organizacije o slobodama u svetu za 2018. godinu<sup>4</sup> Srbija izgubila status slobodne države, te prešla u kategoriju delimično slobodnih država. U analizi Fridom hausa o stanju demokratije u postkomunističkom svetu iz 2019. godine ispala je iz grupe demokratskih zemalja te je svrstana u hibridne režime.<sup>5</sup> Ova kategorija obuhvata zemlje koje ispunjavaju minimum standarda za održavanje izbora, ali u kojima su demokratske institucije veoma krhke te postoje ozbiljni izazovi za očuvanje i zaštitu političkih i ljudskih prava.<sup>6</sup> Štaviše, Srbija je četvrta na listi postkomunističkih država Evrope, u kojima je 2019. godine zabeležen najveći pad kada je reč o stanju demokratije. Razlog za ovakve ocene je u tome što je Srbija po svim pokazateljima ove organizacije zarobljena država.<sup>7</sup> Nalazi drugih međunarodnih istraživačkih organizacija upućuju na iste zaključke jer su i one u svojim izveštajima zabeležile nazadovanje u oblasti demokratije, vladavine prava i slobode medija u Srbiji.<sup>8</sup>

2 European Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, 6. 2. 2018, str. 1, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).

3 Ibid., str. 3.

4 Izveštaj za 2018. dostupan je na: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2019>.

5 Izveštaj za 2019. dostupan je na: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2020>.

6 Freedom House, „Nations in Transit Methodology”, <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>, 20. 5. 2020.

7 Freedom House, *Nations in Transit 2020*, 2020, str. 2, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf).

8 To je utvrđeno, paradoksalno, nakon što je Vlada Srbije uputila zvaničan odgovor Fridom hausu, u kome je, pozivajući se metodološki neutemeljeno na različite izvore, pokušala da pobije tvrdnje ove organizacije. Izveštaji na koje se poziva sama Vlada zapravo beleže dugogodišnje nazadovanje Srbije u navedenim oblastima. Aleksandar Ivković, „Izveštaji na koje se poziva Vlada u odgovoru Fridom hausu daju još crnju sliku demokratije u Srbiji”, EWB, 21. 5. 2020, Beograd, 2020; Slobodan Tomić, „Vlada vs Fridom Haus: slučaj zatvoren, šteta ostaje”, Peščanik. 20. 5. 2020, Beograd, 2020.

## Pojam zarobljene države

Zarobljavanje države je proces u kome pojedinci i grupe (privrednici, političari, kriminalci, a neretko i svi zajedno) postupno i sistematicčno menjaju formalna „pravila igre” prvo u jednom, a kasnije i u drugim sektorima, kako bi ostvarivali svoje interesne na uštrb javnog dobra. Ti interesi mogu biti sticanje materijalne i finansijske koristi, ali i uvećanje političke moći u društvu i ovladavanje polugama državne vlasti. Obično se ove svrhe prepliću i osnažuju jer više političke moći i vlasti znači i lakše menjanje i određivanje pravila, te veću mogućnost preusmeravanja materijalno-finansijskih javnih (ali i privatnih) resursa ka uskom krugu pojedinaca i grupa. Na primer, lično-partijska kontrola nad policijom i pravosuđem garantuje imunitet za nezakonito bogaćenje pojedinaca. Zauzvrat, bogatim pojedincima će biti u interesu da održavaju one političare na vlasti, koji su im omogućili takvo bogaćenje. Tako zarobljena država deluje kao jedan veliki *perpetuum mobile*.

U prvobitnom poimanju zarobljene države glavni akter ovog negativnog fenomena bile su moćne firme i oligarsi, koji su putem privatnih isplata javnim funkcionerima oblikovali javne politike i „pravila igre” (npr. zakone, uredbe, dekrete i pravilnike) tako da njima donesu veliku korist, a na štetu javnog dobra.<sup>9</sup> Međutim, kako je stvarnost mnogih (zarobljenih) država dosta složenija, kasnija istraživanja su veći akcenat stavila na političke partije, njihovo vođstvo i ustrojstvo po klijentelističkim osnovama. Sada su oligarhijske političke partije postale glavni akter zarobljavanja države jer strateški zauzimaju pozicije u državi, koje im omogućavaju da preko partija odanih ljudi utiču na formiranje i primenu „pravila igre”, kao i na dodelu unosnih poslova tajkunskim firmama.<sup>10</sup> Nedavna praksa zarobljavanja države u pojedinim državama Evrope (npr. Mađarska i Severna Makedonija), a posebno u Južnoj Africi podstakla je nova istraživanja, čiji nalazi posebno naglašavaju političku, sistematsku i intencionalnu dimenziju ovog procesa. Prema ovim shvatanjima, zarobljena država je namerno preduzet političko-ekonomski projekat, u kojem se politički i privatni akteri udružuju i formiraju tajnu mrežu u državnim institucijama i oko njih radi akumulacije nekontrolisane moći.<sup>11</sup> Udruženi akteri ne koriste akumuliranu moć samo za preusmeravanje i ispumpavanje državnih resursa u privatne svrhe, kako su to prethodne definicije naglašavale, već je koriste i za promene odnosa snaga među različitim društvenim grupama, gušenje političke opozicije i svojih kritičara, kao i za brisanje (preostalih) mehanizama kočnica i ravnoteže između različitih grana vlasti.<sup>12</sup> Potpuno zarobljena država postaje sušta suprotnost konstitucionalnoj državi, jer se poluge državne moći i njeni resursi koriste u privatne svrhe, a na uštrb javnog dobra.<sup>13</sup> Zato ovaj projekat u suštini predstavlja podrivanje ustavnog porekla i društvenog ugovora, na kojoj jedna politička zajednica počiva. Zapravo, reč je o „politici

9 Džoel Helman, stručnjak Svetske banke, bio je prvi autor koji je konceptualizovao pojam zarobljene države. Joel S Hellman et al., *Measuring governance, corruption, and state capture: How firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies*, Policy Research Working Paper 2312, p. 4, Washington: The World Bank, 2000.

10 Za ovo određenje zarobljene države videti: Vesna Pešić, *State capture and widespread corruption in Serbia*, Belgrade: CEPS, 2007, p. 5–7; Anna Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, ed. Scott E Page, London, Cambridge University Press, 2007.

11 Catrina Godinho and Lauren Hermanus, „(Re)conceptualising State Capture - With a Case Study of South African Power Company Eskom”, *State Capture and Its Aftermath: Building Responsiveness Through State Reform*, 22–24 October 2018, Johannesburg, Public Affairs Research Institute, 2018, p. 12.

12 Godinho and Hermanus, „(Re)conceptualising State Capture – With a Case Study of South African Power Company Eskom”, p. 11.

13 Gerhard Erasmus, *When Corruption becomes State Capture*, Western Cape: Tralac, 2017.

destrukcije” i „tihom državnom udaru”.<sup>14</sup> U ovom istraživanju prihvatili smo upravo ovo određenje zarobljene države, koje ćemo u ovom delu rada dalje detaljnije obrazložiti.

Zarobljavanje države se ostvaruje na različite načine, koji su često potpuno legalni i dešavaju se i korišćenjem institucionalnih mehanizama, barem na početku. Najčešće je to kombinacija promena zakona i podzakonskih akata, postavljenja na ključne pozicije u državi pojedinaca lojalnih partijskim vođama i zapošljavanje lojalnih u državnim institucijama po dubini, te „čišćenje” iz tih institucija onih zaposlenih koji sutra mogu postati nezgodni svedoci. U poodmakloj fazi zarobljavanja države, podela vlasti postoji samo nominalno, a državne institucije ne obezbeđuju socioekonomska, politička i druga prava svim svojim građanima, već su u potpunosti u funkciji privilegovanja uskog kruga pojedinaca i grupa.<sup>15</sup>

Iz prethodno rečenog može se zaključiti da zarobljavanje države nije slučajan proces, odnosno rezultat spleta okolnosti i nenameravanih posledica odluka koje su donosili politički akteri u prethodnom periodu. Naprotiv, zarobljavanje države predstavlja namerno preduzet politički poduhvat, u kome politički akteri koriste loše posledice (izmišljene i stvarne) politika (prethodne) vlasti kao opravdanje za potpuno zarobljavanje državnih institucija.<sup>16</sup> Ti legitimizujući narativi specifični su za svaku državu, te se kreću od borbe protiv korupcije i kriminala u Moldaviji, preko zalaganja za socijalnu pravdu u Južnoj Africi, pa do očuvanja nacionalnog i kulturnog identiteta, odnosno do mitomanskog poimanja nacionalnog porekla u Severnoj Makedoniji i sl.<sup>17</sup> Naravno, narativi se mogu vremenom i menjati, o čemu svedoči i primer Srbije, gde je najpre korišćena borba protiv korupcije i kriminala, a potom i nacionalizam. Iako se mogu menjati, njihova suština je ista: služe kao pokriće za što šire i dublje zarobljavanje države.

U ovom političkom poduhvatu bezbednosne institucije predstavljaju jednu od prvih meta političkih aktera jer im uvećana i koncentrisana bezbednosna moć ujedno uvećava i političku moć. Pojedini bezbednosni sektori i institucije su i veliki budžetski korisnici (npr. odbrana i policija), te su i potencijalni izvor značajnih prihoda za partijski vrh i sa njima povezanih ljudi. Dubinskom kontrolom nad bezbednosnim institucijama vladajući partijski vrh osigurava neometano preusmeravanje javnih sredstava u privatne džepove. Osim toga, zarobljeni sektor bezbednosti jeste važna poluga za zarobljavanje drugih javnih sektora<sup>18</sup>, ali i društva u celini<sup>19</sup>.

14 Mark Swilling, „State capture is a systemic process, a political project”, interview by Karima Brown, *The Aubrey Masango Show*, 19 November 2018, <https://ewn.co.za/2018/11/20/listen-state-capture-is-a-systemic-process-a-political-project>.

15 Više o konceptu zarobljene države videti u: Marion Kraske (ed.), *Captured States in the Balkans, Perspectives Southeastern Europe #4/2017*, Sarajevo: Heinrich Böll Foundation Southeastern Europe, 2017; Jochen Luckscheiter and Keren Ben-Zeev (eds.), *Robbin' the Hood: Inquiries into State Capture, Perspectives #01/2019*, Cape Town: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., 2019.

16 Ivor Chipkin et al., *Shadow State: The Politics of State Capture*, Johannesburg: Wits University Press, 2018, str. ix–xiii.

17 Sonja Stojanović Gajić, „State Capture”, (Presentation from workshop on state capture and think-tanks), *On Think Tanks*, 5. 2. 2019.

18 O sprezi sudstva, tužilaštva i policije u zarobljavanju države u Srbiji videti u: Srđan Cvijić et al., *When Law doesn't Rule. State Capture of the Judiciary, Prosecution, Police in Serbia*, OSEPI, Transparency Serbia & CINS, Belgrade and Brussels, October 2018, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/when-law-doesn-t-rule-state-capture-judiciary-prosecution-police-serbia>. O sprezi bezbednosnih službi, medija, nezavisnih institucija i pravosuđa u zarobljavanju države u Severnoj Makedoniji videti u: Jelena Pejić, Sonja Stojanović Gajić, *Zašto nam pride treba i Pripe izveštaj? Kako preokrenuti trend zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2018, <http://preugovor.org/Prakticne-politike/1483/Zasto-nam-pride-treba-i-Pripe-izvestaj.shtml>.

19 O konceptu zarobljenog društva videti više u: Maja Bjeloš, „Srbija je zarobljeno društvo – Intervju sa dr Predragom Cvetinčaninom”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7259/Srbija-je-zarobljeno-drustvo.shtml>.

S obzirom na to da je zarobljavanje države u Srbiji (i) politički poduhvat, nephodno je prvo analitički predočiti politički kontekst ovog procesa.

## Politički kontekst zarobljavanja države u Srbiji

Iako su elementi zarobljavanja države u sektoru bezbednosti<sup>20</sup> postojali i u vreme vladavine partija proisteklih iz koalicije DOS<sup>21</sup>, do potpunog zarobljavanja države došlo je tek nakon uspostavljanja lično-partijskog monopolia u državi i društvu.<sup>22</sup> To se ubrzano desilo u Srbiji nakon vanredno raspisanih izbora 2012. godine, na kojima je kandidat za predsednika Republike Srbije, tada opozicione Srpske napredne stranke (SNS), Tomislav Nikolić pobedio kandidata tada vladajuće Demokratske stranke (DS) Borisa Tadića. Srpska napredna stranka je, takođe, osvojila i većinu mandata u Narodnoj skupštini Srbije. Ovaj izborni uspeh omogućio je SNS-u da ubedi Socijalističku partiju Srbije (SPS) da prekine saradnju sa DS-om, te da sada sa SNS-om formira Vladu Srbije. Ovaj preokret na političkoj sceni Srbije predstavlja pravi „izborni zemljotres“<sup>23</sup> jer prvi put nakon petooktobarskih promena 2000. godine Vladu formiraju i vode političari koji su bili na vlasti u vreme vladavine autokratskog režima Slobodana Miloševića.

U uspostavljanju lično-partijskog monopolija u Srbiji važnu ulogu odigrale su bezbednosne institucije, odnosno to što ih je vladajući SNS brzo zaposeo. Naime, po konstituisanju Parlamenta među prvim zakonima<sup>24</sup> koji je nova vlast izmenila bio je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti. Zvanično obrazloženje bilo je da se novim rešenjem, prema kojem sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost (SNB-a) i šefa Biroa za koordinaciju službi bezbednosti imenuje i rezrešava predsednik Republike, želi proširiti prostor demokratske civilne kontrole. Međutim, iza ove promene krila se ambicija Aleksandra Vučića, tada vršioca dužnosti predsednika SNS-a, da sva bezbednosna moć bude koncentrisana u njegovim rukama, obavljajući istovremeno nekoliko važnih državnih funkcija.<sup>25</sup> Bez izmena Zakona o osnovama uređenja to nije bilo moguće jer je prethodno šef Kabineta predsednika Republike po slovu zakona bio sekretar Saveta.<sup>26</sup>

20 Više o tome videti u: Miroslav Hadžić, *Uskraćena bezbednost*, Beograd: Službeni glasnik, 2014, [http://bezbednost.org/upload/document/uskracena\\_bezbednost\\_-\\_sadrzaj.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/uskracena_bezbednost_-_sadrzaj.pdf). Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2020, str. 13–16.

21 Demokratska opozicija Srbije predstavlja koaliciju 19 političkih partija, koja je na izborima 2000. godine smenila sa vlasti autokratski režim Slobodana Miloševića. Dve najjače političke partije DOS-a bile su Demokratska partija i Demokratska partija Srbije.

22 On podrazumeva da jedna politička partija pobeđuje na izborima nekoliko puta zaredom, a njen poraz na budućim izborima je malo verovatan. Sukcesivne izborne pobede se obezbeđuju, između ostalog, i partijskom patronažom, odnosno postavljenjima partiji odanih ljudi na mesta u državnim institucijama. Videti na primer: Andrea Ostheimer, *Challenges to Democracy by One-Party Dominance: A Comparative Assessment*, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

23 „Reagovanja na pobedu Nikolića“, RTS, 20. 5. 2012, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/1950/izbori-2012/1106014/reagovanja-na-pobedu-nikolica.html>, 28. 4. 2020.

24 Pre njega su usvojeni Zakon o dopunama Zakona o vlasti i Zakon o ministarstvima. Videti internet stranicu Narodne skupštine: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/u-sazivu-od-31-maja-2012.2194.html>, 10. 11. 2019.

25 Predrag Petrović, *Bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije se kroji po diktatu Aleksandra Vučića*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 23. 7. 2012, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/4869/Bezbednosnoobavestajni-sistem-Srbije-se-kroji-po.shtml>, 20. 5. 2020.

26 Ovo rešenje je takođe bilo sporno jer Zakon nije propisao kriterijume stručnosti i političke nepričasnosti kao obavezne za obavljanje ove funkcije iako je stručna javnost predlagala ovakvo rešenje pre nego što je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti usvojen. Svesno izostavljanje ovog rešenja iz Zakona omogućilo je tadašnjem predsedniku Republike Borisu Tadiću da, posredstvom sek-



Tako je Aleksandar Vučić po izmenama zakona ubrzo postao:

1. prvi potpredsednik Vlade zadužen za odbranu, bezbednost, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije;
2. ministar odbrane;
3. sekretar SNB-a i šef Biroa za koordinaciju službi bezbednosti;
4. predsednik SNS-a (od septembra 2012. godine).

Aleksandar Vučić je koristio ove funkcije za jačanje svoje kontrole u sektoru bezbednosti, kao i moći i popularnosti u Srbiji, ali i unutar samog SNS-a. Na konferencijama za medije, neretko u svojstvu sekretara SNB-a, odnosno šefa Biroa, najavljivao je odlučnu borbu protiv visoke korupcije i kriminala, što je praćeno stvarnim hapšenjima. „Vučić je i tada bio najmoćniji čovek u državi, u *Skupštini* (kurziv autora) je iz kožne tašne vadio i pokazivao preseke naših izveštaja, timova po pojedinim predmetima i najavljivao hapšenje iz nedelje u nedelju, iz dana u dan. A to nije moglo tako brzo da ide.”<sup>27</sup> Ovde valja napomenuti i da je mesto ministra unutrašnjih poslova pripalo SNS-u, odnosno Nebojši Stefanoviću. Na taj način je SNS kontrolisao sve poluge (tvrde) bezbednosne moći u državi.

Sastanci Saveta i Biroa bili su veoma intenzivni upravo u prve dve godine nakon što je SNS preuzeo vlast (2012. i 2013)<sup>28</sup> dok se nominalno vodila borba protiv korupcije, što je svakako doprinelo rastu popularnosti i moći Aleksandra Vučića. Sa stanovišta popularnosti SNS-a svakako je najvažnije hapšenje kontroverznog biznismena Miroslava Miškovića u decembru 2012. godine, čime je SNS, odnosno Aleksandar Vučić poslao poruku javnosti da niko nije nedodirljiv. Ovo i druga hapšenja podigla su rejting SNS-a i Aleksandra Vučića sa izbornih 24 odsto na preko 40 odsto, te su omogućila SNS-u stabilnu podršku u dužem periodu.<sup>29</sup> Ovako visoka i stabilna podrška glasača je tokom izborne kampanje mogla biti samo veća. Narativ o „pljačkaškoj privatizaciji” postao je ugaoni kamen ideologije SNS-a, praćen kampanjama u provladnim tabloidima protiv predstavnika bivše vlasti, sada opozicionih lidera, pre svega DS-a koji je označen kao glavni krivac za korupciju i kriminal u državi, što je sve uticalo na slabljenje opozicije.<sup>30</sup> Zbog toga su u proleće 2014. godine raspisani vanredni parlamentarni izbori, na kojima je SNS osvojio apsolutnu većinu, odnosno 158 mandata od ukupno 250 poslaničkih mesta, što predstavlja duplo više mandata nego što je SNS imao u prethodnom skupštinskom sazivu. Pored toga, rezultat izbora bila je gotovo potpuna atomizacija i parlamentarna marginalizacija opozicije<sup>31</sup>, što je SNS-u i njenom lideru ubrzalo i olakšalo dodatno sticanje moći u društvu i državi.

---

retara Saveta, svu bezbednosnu moć drži u svojim rukama. Više o tome videti u: Miroslav Hadžić, *Da li je Srbija u demokratizaciji prešla tačku bez povratka?*, Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2010; Radmilo Marković, „Intervju Saša Janković: Pucanje režimskog kruga laži i obmana”, *Vreme*. br. 1440. 9. 8. 2018.

27 Radmilo Marković, „Intervju – Siniša Janković, policijski inspektor u penziji: Sve boje prljavog novca,” *Vreme*, br. 1507. 21. 11. 2019.

28 Predrag Petrović, Katarina Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2017, str. 8–9, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6551/Crne-tacke-reforme-službi-bezbednosti-u-Srbiji.shtml>.

29 Dušan Spasojević i Zoran Stojiljković, *Između uverenja i interesa. Ideologija i organizacija stranaka u Srbiji*, Beograd: Fabrika knjiga, 2020.

30 Dušan Spasojević i Zoran Stojiljković, „Druga smena vlasti: da li je Hantington pogrešio?”, *Peščanik*, 27. 2. 2020. Beograd, 2020.

31 Ibid.

Ubedljiva pobeda na izborima 2014. godine omogućila je Aleksandru Vučiću da formira Vladu i bez SPS-a i Ivice Dačića, ali je procenjeno da bi to gurnulo socijaliste u opoziciju, što bi ojačalo opozicioni blok.<sup>32</sup> Socijalistička partija Srbije ušla je u Vladu, ali je njen lider Ivica Dačić morao da prepusti premijersku poziciju Aleksandru Vučiću. Izborna pobeda omogućila je SNS-u i Aleksandru Vučiću da odlučnije uspostave kontrolu nad državnim institucijama postavljanjem sebi odanih ljudi na ključne pozicije u važnim sektorima poput pravosuđa. Tako je 2014. godine za predsednika Višeg suda u Beogradu, a u okviru koga se nalazi Posebno odeljenje za organizovani kriminal, izabran Aleksandar Stepanović, priatelj sa studija lidera SNS-a. Godinu dana kasnije je na poziciju tužioca za organizovani kriminal postavljen Mladen Nenadić u veoma spornom postupku izbora.<sup>33</sup> Na taj način je uspostavljena lično-partijska kontrola nad istragama i procesuiranjem najtežih krivičnih dela.<sup>34</sup>

Uvećana politička moć je omogućila Aleksandru Vučiću i da dodatno učvrsti vlast unutar svoje partije marginalizovanjem kadrova odanih osnivaču SNS-a Tomislavu Nikoliću. Ovde je veoma ilustrativan primer Momira Stojanovića, bivšeg načelnika VBA i predsednika Odbora za kontrolu službi bezbednosti (2014–2016). Partijski vrh je ignorisao njegovu inicijativu o sveobuhvatnoj reformi bezbednosno-obaveštajnog sektora Srbije. Potom su ga stranačke kolege bojkotovale prilikom održavanja sednica Odbora, nakon što je ušao u sukob sa Bratislavom Gašićem<sup>35</sup>, za koga je A. Vučić kazao da je jedan od njemu najodanijih ljudi. Na kraju je Momir Stojanović napustio SNS te je osnovao grupu građana „Iskreno za Niš”, s kojom je izašao na lokalne izbore u Nišu 2016. godine. Nakon (novih) vanrednih parlamentarnih izbora 2016. godine, Momira Stojanovića je na mestu predsednika Odbora za kontrolu službi zamenio Igor Bečić, lojalni partijski vojnik, koji je u potpunosti umrtvio i obesmislio rad Odbora, te ga pretvorio u instrument za javno iskazivanje podrške partijskim kolegama.<sup>36</sup> Odbor za odbranu i unutrašnje poslove već od ranije nije imao bilo kakve značajnije rezultate rada<sup>37</sup>, te izbori i unutarpartijska dinamika nisu uticali na njegov (ne)rad.

Aleksandar Vučić je zacementirao svoju političku moć 2017. godine, kada je pobedio na direktnim predsedničkim izborima. Tome je prethodio njegov sukob sa osnivačem SNS-a i tadašnjim predsednikom Republike Tomislavom Nikolićem, koji je imao ambiciju da

32 Naravno, ovde ne treba zanemariti i značaj spoljnog faktora, odnosno zalaganja Ruske Federacije da partija bliska vladajućoj Jedinstvenoj Rusiji uđe u Vladu Srbije te na taj način predstavlja interes Ruske Federacije u Srbiji, pre svega u oblasti energetike i politike u odnosu na rešavanje problema Kosova. Zato je Ivica Dačić dobio funkcije prvog potpredsednika Vlade i ministra spoljnih poslova, a njegov stranački kolega Aleksandar Antić postavljen je za ministra energetike i rudarstva. Ova raspodela je ostala nepromenjena i nakon izbora 2016. godine.

33 Više o spornom postupku izbora Nenadića na funkciju tužioca za organizovani kriminal videti u: Vesna Rakić Vodinelić, „Pripreme za izbor javnih tužilaca – institucionalne i vaninstitucionalne“, *Peščanik*, 1. 12. 2015, <https://pescanik.net/pripreme-za-izbor-javnih-tuzilaca-institucionalne-i-vainstitucionalne/>, 20. 5. 2020.

34 Više o tome videti u: P. Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, op. cit., str. 32–33.

35 Bratislav Gašić je jedan od osnivača SNS-a. Obavljao je funkciju ministra odbrane 2014–2016, a od 2017. godine je na poziciji direktora BIA.

36 Više u pogлављu o Narodnoj skupštini.

37 Više o tome videti u: Nikola Tomić (ur.), *PrEUgovor alarm – Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, septembar 2018, <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>; Katarina Đokić, Vladimir Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2014, [http://www.bezbednost.org/upload/document/parlamentarni\\_nadzor\\_i\\_izgradnja\\_integriteta\\_u\\_ins.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/parlamentarni_nadzor_i_izgradnja_integriteta_u_ins.pdf).

obnovi mandat.<sup>38</sup> Nakon što je postao predsednik Srbije, Aleksandar Vučić je prepustio poziciju sekretara SNB-a svom partijskom kolegi i ministru unutrašnjih poslova Nebojši Stefanoviću, ali je isto tako za direktora BIA postavio Bratislava Gašića, jednog od sebi najlojalnijih ljudi.<sup>39</sup> Za ministra odbrane je postavljen Aleksandar Vulin, lider Pokreta socijalista, mikropartije koja je ušla u vlast, zahvaljujući tome što se našla na listi koju je predvodio SNS. Na premijersku poziciju izabrana je Ana Brnabić, koja je do tada obavljala funkciju ministarke državne uprave i lokalne samouprave, a prethodno nije bila poznata široj javnosti. Na taj način je A. Vučić osigurao da na ključnim pozicijama izvršne vlasti ima lojalne ljudе i praktično je nastavio da vodi Vladu i da u potpunosti oblikuje njenu politiku.<sup>40</sup>

U ovakvim uslovima, Parlament ne samo da se pretvorio u mašineriju za brzo izglasavanje zakona koje predloži vladajuća većina već i u instrument za javni obračun sa malobrojnom i fragmentiranim parlamentarnom opozicijom. Radi toga SNS je pribegavao različitim strategijama poput, na primer, podnošenja velikog broja predloga zakona na usvajanje po hitnoj proceduri, a potom i stotine amandmana na njih, stavljanja raznorodnih zakona na isti dnevni red, te menjanja dnevnog reda u poslednji čas. O „najvažnijem zakonu“ – Zakonu o budžetu, koji u poslednjih nekoliko godina beleži rast izdvajanja za sektor bezbednosti, gotovo se nije ni moglo raspravljati.<sup>41</sup>

Narasla politička moć omogućila je A. Vučiću da marginalizuje nezavisne državne institucije. To se najpre desilo sa Zaštitnikom građana još tokom 2015. i 2016. godine, a potom i sa Poverenikom za sloboden pristup informacijama od javnog značaja i Državnom revizorskom institucijom.<sup>42</sup> Nakon isteka mandata čelnih ljudi ovih institucija, na njihove pozicije postavljene su osobe koje nemaju volje da nadziru i kontrolisu izvršnu vlast. Ovde je najdrastičniji primer Agencije za borbu protiv korupcije, na čije čelo je početkom 2018. godine postavljen član i finansijer SNS-a Dragan Sikimić.<sup>43</sup>

Ovolika nadmoć jedne partije i jednog partijskog lidera u Srbiji nije zabeležena od vremena vladavine autokratskog režima Slobodana Miloševića, a posledica toga je potpuno urušavanje mehanizama „kočnica i ravnoteže“, ne samo između različitih grana vlasti već i unutar državnih institucija. Naime, prethodno su važne pozicije u državnim institucijama bile deljene između koalicionih partnera, što je omogućavalo da oni „drže jedne druge na oku“. To je, takođe, omogućavalo i da jedan deo profesionalnog kadra na srednjim i višim nivoima upravljanja u bezbednosnim institucijama preživi političke promene, a što je sve pak sprečavalo da bezbednosni akteri budu (drastičnije) zloupotrebljavani radi ostvarivanja lično-partijskih interesa. Međutim, to više nije slučaj jer sada sve drži SNS.<sup>44</sup>

38 Ivica Petrović, „Vlast je тамо где је Vučić“, DW. 15. 2. 2017, <https://www.dw.com/sr/vlast-je-tamo-gde-je-vu%C4%8D%C4%87/a-37555453>, 20. 5. 2020.

39 Prema pojedinim izvorima, A. Vučić je postavio B. Gašića za direktora BIA jer njegov prethodnik Đorđević nije pristajao baš na sve što je od njega traženo. Omer Karabeg, „Čija je BIA“, Radio slobodna Evropa, 16. 6. 2017, <https://www.slobodnaevropa.org/a/most-cija-je-bia/28618158.html>, 28. 5. 2020.

40 Spasojević i Stojiljković, „Druga smena vlasti: da li je Hantington pogrešio?“, op. cit.

41 Više u poglavljju o Narodnoj skupštini.

42 Više o tome videti u: P. Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, op. cit., str. 60–67.

43 Jelena Radivojević, „Sikimić bio član SNS-a kad je postao direktor Agencije“, KRIK, 9. 2. 2018, Beograd, 2018, <https://www.krik.rs/danas-sikimic-bio-clan-sns-kad-je-postao-direktor-agencije/>, 28. 4. 2020.

44 P. Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, op. cit., str. 43.

U uslovima u kojima su urušene institucije i ne postoje mehanizmi za vršenje nadzora i kontrole, ovako uspostavljen sistem ostavlja veliki prostor za zloupotrebu bezbednosnih institucija u lično-partijske svrhe. Zato ne treba da čudi to što od 2014. godine raste broj slučajeva u kojima se vrši pritisak na novinare<sup>45</sup>, aktiviste i pojedince koji javno kritikuju rad vlasti<sup>46</sup>, te u kojima su im ugroženi privatnost i fizička bezbednost. Umnožavaju se i afere vezane za korupciju i kriminal, u kojima su glavni akteri članovi vladajuće partije i njihovi srodnici, dok su bezbednosne institucije ili nemi posmatrači ili pak zaštitnici njihovih interesa. Upravo su ove afere najbolji pokazatelj zarobljavanja i zloupotrebe pojedinačnih bezbednosnih institucija u lične-partijske interese te će o njima više reći biti u narednim delovima rada.

## O pilot-istraživanju Beogradskog centra za bezbednosnu politiku

Zbog važnosti i sveprisutnosti ovog fenomena u Srbiji, BCBP je sproveo pilot-istraživanje kojim je nastojao da utvrdi glavne činioce i uslove, kao i mehanizme i aktore zarobljavanja države u sektoru bezbednosti. U tekstu su posmatrane sledeće institucije i oblasti: parlament, policija, službe bezbednosti, vojska i finansije u oblasti bezbednosti. Radi što boljeg razumevanja razmere štete zarobljavanja države u sektoru bezbednosti po građane i državu, nalazi istraživanja ilustrovani su i primerima iz prakse.

Istraživanje je obavljeno u periodu od maja 2019. do aprila 2020. godine i zasniva se na uvidima dobijenim iz primarnih i sekundarnih izvora. Tako smo u istraživanju pošli od postojećih nalaza istraživanja i analiza, koje je BCBP sproveo u prethodnom periodu, kao i od nalaza drugih organizacija civilnog društva i istraživačkih novinara. Ti nalazi su produbljeni i prošireni intervjuiima sa bivšim i sadašnjim službenicima državnih organa čiji smo rad analizirali, ali i sa predstavnicima tela koja (treba da) ih nadziru, te advokatima, novinarima i istraživačima, koji prate rad sektora bezbednosti. Služili smo se i javno dostupnim izvorima, kao što su propisi, informatori o radu i internet stranice institucija, te medijski izveštaji. Obraćali smo se institucijama, šaljući im zahteve za pristup informacijama od javnog značaja.

Ovo istraživanje je tek početni korak, koji je BCBP preuzeo radi boljeg razumevanja ovog problema i ukazivanja na važnost njegovog što hitnijeg rešavanja. Analizom, na primer, nisu obuhvaćeni legitimizujući narativi, kao i uloga spoljopolitičkih faktora u zarobljavanju države. Namera nam je, stoga, da u narednom periodu dodatno istražimo ovaj problem, ali i da utvrdimo najbolje načine izlaska iz ovog stanja.

---

45 Baza napada na novinare, NUNS. Dostupno na: [www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare/](http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare/) 31, 19. 5. 2020.

46 Isidora Stakić, *Studija slučaja: Pretnje i pritisci na aktiviste i nezavisne novinare u Srbiji*, BCBP, Beograd, 2019, [http://bezbednost.org/upload/document/studija\\_slucaja\\_pretnje\\_i\\_pritisci\\_na\\_aktiviste\\_i\\_.pdf](http://bezbednost.org/upload/document/studija_slucaja_pretnje_i_pritisci_na_aktiviste_i_.pdf).

# Zarobljavanje službi bezbednosti u Srbiji

Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović

Nakon smene autokratskog režima 2000. godine, vlasti u Srbiji nisu pokazale volju da sprovedu sveobuhvatnu reformu službi bezbednosti u Srbiji.<sup>47</sup> Uobičajilo se da službe bezbednosti „pripadaju“ političkom lideru sa najviše moći, bez obzira na ustavna ovlašćenja i državnu funkciju koju obavlja. Klijentelizam i lično-partijski odnosi postali su važniji regulator odnosa između politike i službi bezbednosti od Ustava i zakona Srbije. To potvrđuju i produbljuju trendovi u poslednjih nekoliko godina. Do postepenog pogoršanja došlo je nakon 2014. godine da bi se od 2016. naglo ubrzalo zarobljavanje službi, institucija nadležnih za njihovu kontrolu, kao i dalje zarobljavanje države koje su vršile službe bezbednosti.

Nasleđena uporišta moći službi bezbednosti nikad nisu efektivno zauzdana. Srbija je jedna od retkih zemalja u Evropi, u kojoj službe imaju i policijska ovlašćenja, a policija u primeni pojedinih specijalnih mera tajnog nadzora čak i zavisi od Bezbednosno-informativne agencije (BIA). Propuštene su prilike za unapređenje ključnih propisa. Umesto toga, hitnim izmenama Zakona o BIA u poslednji čas 2014. i 2018. godine krpilo se ono što se mora, a drešile se ruke direktoru u upravljanju ljudskim resursima i finansijama. Na čelna mesta postavljeni su ljudi čija je lojalnost šefu vladajuće partije dokazana, a oni su dalje partijski kadrirali zaposlene na nižim nivoima. Kontrolni mehanizmi ne funkcionišu – unutrašnja kontrola nije dovoljno nezavisna od direktora, a narodni poslanici ne pokazuju volju da zaista kontrolišu rad službi, što je ustavna nadležnost Narodne skupštine. Nezavisne nadzorne institucije su izborom novih čelnika uglavnom preokrenule izuzetno dobru raniju praksu, sudska kontrola neutralisana je imenovanjem lojalnih ljudi na ključne pozicije (za primenu specijalnih mera tajnog prikupljanja podataka), a znatno se pogoršao i odnos službi prema javnosti.

U tom kontekstu službe bezbednosti (sve više) prekoračuju svoje nadležnosti i ovlašćenja, te se (sve češće) ponašaju kao politička policija, koja se bori protiv kritičara vlasti, a toleriše ili aktivno štiti organizovani kriminal i korupciju. Upitno je da li ovakve službe mogu uopšte da obavljaju jednu od svojih glavnih funkcija – da blagovremeno predvide tok događaja i da naspram toga pravilno delaju. Afere koje su u poslednje vreme isplivale u javnost otkrivaju verovatno tek vrh ledenog brega. U ovom poglavљу BIA je zavredila veću pažnju pošto, kao civilna služba širih ovlašćenja i resursa, a slabog zakonskog uređenja, ima veći potencijal za zarobljavanje države u odnosu na vojne službe.

---

<sup>47</sup> V. pregled reformi u *Godišnjak reforme sektora bezbednosti 2008*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009. i *Godišnjak reforme sektora bezbednosti 2012*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012.

## Osnovno o službama bezbednosti u Srbiji

Srbija ima tri bezbednosno-obaveštajne službe: civilnu Bezbednosno-informativnu agenciju (BIA) i dve vojne – Vojnobezbednosnu agenciju (VBA) i Vojnoobaveštajnu agenciju (VOA).<sup>48</sup> Dok BIA ima status posebne republičke organizacije direktno podređene Vladi, VOA i VBA jesu organi uprave u sastavu Ministarstva odbrane i podređene su ministru odbrane, a preko njega i Vladi. Bezbednosno-informativna agencija i VBA imaju policijska ovlašćenja. Radom službi koordinira Biro za koordinaciju službi bezbednosti, kao pomoćno telo Saveta za nacionalnu bezbednost.<sup>49</sup>

## Netaknuto nasleđe: ovlašćenja bezbednosno-obaveštajnih službi u Srbiji

Moć službi bezbednosti počiva na tajnom i ekskluzivnom pristupu informacijama i njihovoj kontroli, što im omogućava da iz pozadine utiču na oblikovanje najvažnijih odluka i tokova u društvu i državi. Bezbednosno-informativna agencija ima obaveštajne, kontraobaveštajne i bezbednosne zadatke, kojima štiti ustavni poredak Srbije od različitih pretnji, dok su vojne službe usmerene na zaštitu sistema odbrane Srbije – VBA vrši bezbednosnu i kontraobaveštajnu zaštitu, a VOA prikuplja i analizira informacije o aktivnostima i pretnjama koje dolaze iz inostranstva.

Osim uobičajenih zadataka bezbednosno-obaveštajne službe, BIA i VBA mogu što većina njihovih evropskih pandana ne može<sup>50</sup> – one mogu da primenjuju policijska ovlašćenja<sup>51</sup> i učestvuju u krivičnim istragama. Bezbednosno-informativna agencija ima sva policijska ovlašćenja, a VBA samo određena koja su izričito pobrojana u zakonu<sup>52</sup>. Pored toga što pripadnici BIA mogu da primenjuju prinudu, koriste oružje i hapse, ova Agencija u posebnim okolnostima može i da preuzeme i da neposredno izvrši policijske poslove.<sup>53</sup> Obe agencije primenjuju posebne mere tajnog prikupljanja podataka poput prisluškivanja, kako u svrhu zaštite nacionalne bezbednosti, tako i u svrhu vođenja krivičnog postupka.<sup>54</sup> Štaviše, iako predviđeno kao privremena mera<sup>55</sup>, monitoring centar posredstvom kog se vrši tajni nadzor nad elektronskim komunikacijama i dalje se nalazi u prostorijama

48 „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije”, *Sl. glasnik RS*, br. 116/07 i 72/12.

49 Celovit grafički prikaz strukture bezbednosno-obaveštajnog sistema u Srbiji v. u: Predrag Petrović. *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnjog sektora u Srbiji*, BCBP, Beograd, 2020, str. 28, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7177/Anatomija-zarobljavanja-bezbednosnoobavestajnjog.shtml>.

50 V. npr. Jelena Pejić, *Bezbjednosno-obaveštajni sistemi u državama članicama Evropske unije: primjeri Holandije i Hrvatske*, BCBP, Beograd, 2016, str. 13, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/6220/Bezbjednosnoobavestajni-sistemi-u-drzavama.shtml>. Andrej Stefanović, *Zakonska uređenost službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Albanija, Makedonija i Kosovo\**, BCBP, Beograd, 2016, str. 10. <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6217/Zakonska-uredjenost-sluzbi-bezbednosti-na.shtml>.

51 Za pregled policijskih ovlašćenja videti Zakon o policiji, član 64.

52 „Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji”, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2009, 55/2012 – odluka US i 17/2013), član 23.

53 „Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji”, *Sl. glasnik RS*, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – odluka US, 66/2014 i 36/2018, članovi 12 i 16.

54 Više o ovim merama u: Predrag Petrović (ur.), *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka Beograd: priručnik za nadzor*, BCBP, Beograd, 2015, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5861/Posebne-mere-tajnog-prikupljanja-podataka-vodic.shtml>.

55 „Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama”, *Sl. glasnik RS* 88/2015, član 26.

BIA. Posledica toga jeste ta da je BIA uključena u istrage raznovrsnih oblika kriminala (organizovanog, finansijskog i privrednog)<sup>56</sup> i verovatno ima uvid u posebne mere, koje primenjuju policija i VBA.

Kombinovanje tajnih operacija i akcija sprovođenja zakona službama daje veliki manevarski prostor i povećava rizik od kršenja ljudskih prava i zloupotreba u političke svrhe. Ono nije u skladu sa evropskim standardima<sup>57</sup> jer narušava autonomiju policije i može ugroziti tajnost rada službi<sup>58</sup>. Ipak, ova dodatna uporišta moći službi bezbednosti u Srbiji nisu taknuta nijednom reformom, bez obzira na apele stručnjaka iz građanskog društva.<sup>59</sup> Razlozi su višestruki.<sup>60</sup> Prvo, preko ključnih ljudi u službama politički vrh države koja je u haosu tranzicije lakše utiče na prelivanje velike količine gotovog novca iz kriminalnih u legalne tokove. Drugo, partijskim poslušnicima i saradnicima olakšava se izbegavanje krivične pravde i jemči nekažnjivost. Treće, omogućeni su nadzor i zastrašivanje kritičara režima korišćenjem specijalnih mera i prinudnog dovođenja, koji se uglavnom ne završe pokretanjem krivičnog postupka.<sup>61</sup>

## Preuzimanje službi: partijsko kadriranje

Jednu od najvažnijih uloga u bezbednosno-obaveštajnom sistemu ima **sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost** iako se to ne bi moglo zaključiti iz važećih propisa. Prema zakonu, sekretar pruža podršku članovima Saveta za nacionalnu bezbednost i direktorima službi okupljenim u Birou za koordinaciju službi bezbednosti<sup>62</sup>, ali se u praksi uvrežilo da on važi za šefa Biroa, gde se slivaju obaveštajni podaci. Zato je preuzimanje kontrole nad bezbednosno-obaveštajnim sistemom nakon promene vlasti na izborima 2012. počelo hitnim zakonskim izmenama, koje su omogućile Aleksandru Vučiću, šefu vladajuće partije, da bude imenovan na ovu poziciju. On ju je zadržao i dok je menjao funkcije u Vladi, sve dok kao predsednik Republike nije bio onemogućen da imenuje samog sebe, te je krajem 2017, sa petomesечnim zakašnjenjem, kao naslednika imenovao Nebojšu Stefanovića, ministra unutrašnjih poslova. Nije u duhu zakona da lice koje je po funkciji član Saveta za nacionalnu bezbednost istovremeno bude i njegov sekretar.<sup>63</sup> Ova pozicija je i ranije bila važan partijski plen. Prvobitno je isti

56 Više o tome videti u: Predrag Petrović, „Bezbednosno-informativna agencija”, u: Petrović, P. (ur.), *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*, Beograd: BCBP, 2014, str. 98–125. <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5596/Procena-integriteta-u-sektoru-bezbednosti-Srbije.shtml>.

57 Ovu ocenu ponavlja Evropska komisija u godišnjim izveštajima o napretku Srbije još od 2008. godine. V. Jelena Pejić, Sonja Stojanović Gajić, *Zašto nam pride treba i Pribi izveštaj? Kako preokrenuti trend zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2018, str. 18–19. <http://prugovor.org/Prakticne-politike/1483/Zasto-nam-pride-treba-i-Pribi-izvestaj.shtml>.

58 Više u: Predrag Petrović, Katarina Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2017, str. 10, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6551/Crne-tacke-reforme-službi-bezbednosti-u-Srbiji.shtml>.

59 Miroslav Hadžić, Bogoljub Milosavljević, *Model Zakona o službama bezbednosti Republike Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2016, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6297/Model-zakona-o-službama-bezbednosti-Republike.shtml>.

60 Razlozi su identifikovani na osnovu razgovora sa više ispitanika.

61 Predrag Petrović, Katarina Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, op. cit., str. 10.

62 „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti”, *Službeni glasnik RS*, br. 116/07 i 72/12, čl. 7 i 12.

63 Od 2012. sekretar Saveta je lice koje imenuje predsednik, bez navođenja bilo kakvih kriterijuma. Imenovanje za sekretara Saveta lica koje je po svojoj funkciji u Vladi automatski ravnopravni član Saveta nije u duhu ovog zakona. Naime, član 7, stav 1 propisuje da sekretar Saveta učestvuje u radu Saveta bez prava odlučivanja.

zakon predvideo da to bude šef Kabineta predsednika, imajući u vidu konkretno lice na toj funkciji – Miodraga Rakića<sup>64</sup>, koji je uživao poverenje tadašnjeg predsednika Borisa Tadića.

Mimo bilo kakvih propisa stvaraju se i **paralelni mehanizmi koordinacije**, u kojima se kontrolišu obaveštajni tokovi. Tako je 2015. godine u Ministarstvu odbrane formiran poseban štab, koji je bio zadužen za to da se stara o bezbednosti tadašnjeg premijera A. Vučića<sup>65</sup> iako je to morao da bude zadatak civilnih bezbednosnih organa<sup>66</sup>. Štab čine predstavnici VBA i VOA, a u njega se slivaju sve informacije iz BIA i MUP-a, koje su relevantne za svrhu njegovog postojanja. Da ovaj potez zapravo predstavlja iskazivanje lojalnosti vladajućoj partiji i njenom lideru, pokazalo se kada je oktobra 2016. godine, skoro godinu dana od formiranja štaba, pronađen arsenal oružja u blizini kuće porodice Vučić, te je ocenjeno da službe nisu dobro i koordinirano radile svoj posao.<sup>67</sup>

U Srbiji se uobičajilo to da političke partije koje formiraju Vladu posle svakih izbora na **čelna mesta u službama bezbednosti** postavljaju svojim partijama odane ljude (direktore, zamenike, savetnike), koji potom vrše dubinske kadrovske promene. Međutim, novi režim je po preuzimanju i konsolidovanju vlasti otišao korak dalje, te su, čini se, kao najvažniji kriterijumi za izbor direktora BIA postali najpre lični, prijateljski odnosi sa liderom SNS-a. Tako je, na primer, za direktora BIA 2013. godine postavljen Aleksandar Đorđević, advokat sa kojim je A. Vučić studirao i sa kojim gaji višedecenijsko prijateljstvo<sup>68</sup>, da bi ga u maju 2017. zamenio Bratislav Gašić, jedan od osnivača i potpredsednik SNS-a (funkcija koju je samo zamrznuo neposredno pred imenovanje). Bratislav Gašić je svoju odanost Aleksandru Vučiću pokazao u nekoliko slučajeva dok je obavljao funkciju ministra odbrane od 2014. do 2016. godine. Najpre kada je nakon incidenta na Paradi ponosa<sup>69</sup> (protivpravno) sprečio Zaštitnika građana da izvrši kontrolu Ministarstva odbrane i VBA (videti ispod), a zatim kada je formirao gorepomenuti Štab za zaštitu premijera.

U drugim zemljama uobičajeno je da se u zakonima o službama bezbednosti propisuju uslovi i procedure za izbor i smenu i direktora i njegovog zamenika. Mandat direktora BIA nije dovoljno uređen Zakonom o BIA, s obzirom na to da, za razliku od dve vojne službe, civilna BIA ima direktora za koga nisu propisani nikakvi zakonski kriterijumi, niti mu je mandat vremenski ograničen.<sup>70</sup> Opštiji propisi, međutim, zahtevaju da je za postavljanje na položaj potrebno devet godina radnog iskustva u profesiji i sprovođenje bar internog konkursa.<sup>71</sup>

64 Više o M. Rakiću u: M. Rudić. „Portret savremenika: Miodrag Miki Rakić. Za one koji ga ne zna-ju”, *Vreme*, 13.2.2014, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1173569>, 30.4.2020.

65 B. Jelovac. „Gašić i Vojska formirali ŠTAB ZA ZAŠTITU VUČIĆA”, *Blic*, 1.12.2015, <https://www.blic.rs/vesti/politika/gasic-i-vojska-formirali-stab-za-zastitu-vucica/sq3ftnx>, 30.4.2020.

66 „Uredba o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata”, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2010 i 64/2013, član 14.

67 Više na: „Hronologija reforme službi bezbednosti 2000.”, u: *Bezbednost na dlanu* – portal o reformi sektora bezbednosti u Srbiji, <http://reforma.bezbednost.org/1-novembar-2016/>, 20.4.2020.

68 S. Biševac. „Vučićev kolega”, *Danas*, 27. 10. 2013, <https://www.danas.rs/ljudi/vucicev-kolega/>, 20.4.2020.

69 „Istraga: Zašto je žandarmerija pretukla Andreja Vučića”, *Radio Slobodna Evropa*, 30.9.2014, <https://www.slobodnaevropa.org/a/istraga-zasto-je-zandarmerija-pretukla-andreja-vuci-ca/26613923.html>, 20.4.2020.

70 „Zakon o VBA i VOA”, *Sl. glasnik*, br. 88/09, 55/12 – odluka US i 17/13: član 37; „Zakon o BIA”, *Službeni glasnik RS*, br. 42/02, 111/09, 65/14 – Odluka US i 36/18: član 5.

71 Čl. 45 i 66 „Zakona o državnim službenicima”, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

Postavljanje lojalnih ljudi na rukovodeće pozicije u vojnim službama bezbednosti došlo je nešto kasnije u odnosu na ono u BIA. Tada tek postavljeni direktor VBA Petar Cvetković pokazao je poslušnost prvom prilikom, sprečivši spoljnu kontrolu nakon incidenta na Paradi ponosa 2014. godine. Cvetković je 2018. godine zamenio Đuro Jovanić, koji je prethodno vodio vojni restoran, bio vojni policajac i adžtant Aleksandru Vučiću dok je bio ministar odbrane.<sup>72</sup> Od 2012. godine Jovanić je četiri puta vanredno unapređen u službi, što je u suprotnosti sa Zakonom o Vojsci Srbije.<sup>73</sup>

Da je **proces zapošljavanja** u BIA, čak i na nižim pozicijama, u velikoj meri pod uticajem ključnih partija u Vladi, postalo je jasno široj javnosti kada je 2013. godine poslanik vladajuće SNS Mićo Rogović, ugostitelj iz malog mesta u Srbiji, dao ostavku na poslaničku funkciju kako bi u 47. godini života prošao obuku i postao radnik BIA.<sup>74</sup> U medijima se pojavila i informacija da je još jedan, ali mlađi ugostitelj i član SNS-a i njen odbornik u Skupštini Grada Beograda, Simo Čulić zaposlen u BIA na poziciji savetnika za medije.<sup>75</sup> Poznat je i slučaj Dijane Hrkalović koja je nakon izbora 2012. prvo bila odbornica SNS-a u Skupštini Grada Beograda, pa je do 2014. godine radila u BIA<sup>76</sup>.

Potom je prešla u MUP, gde je munjevitom brzinom napredovala od zamenika šefa Kabineta ministra, preko sekretara Uprave kriminalističke policije, do pozicije državnog sekretara MUP-a, da bi nakon nekoliko skandala nestala sa scene.<sup>77</sup> S druge strane, na osnovu javno dostupnih izvora, čini se da diplomci Akademije za nacionalnu bezbednost, koji se od 2013. godine školuju za potrebe BIA i iz njениh budžetskih sredstava<sup>78</sup>, čak ni najbolji među njima, nemaju zagarantovano zaposlenje u Agenciji<sup>79</sup>.

72 J. Zorić, „Na koju stranu vuku promene u vrhu Vojske Srbije?”, *N1*, 17.9.2018. <http://rs.n1info.com/Vesti/a420750/Sta-znace-promene-u-vrhu-Vojske-Srbije.html>, 20.4.2020.

73 „Antić: Za malverzacije u trgovini oružjem odgovorno Ministarstvo odbrane”, *N1*, 21.11.2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a545781/Antic-Za-malverzacije-u-trgovini-oruzjem-odgovorno-Ministarstvo-odbrane.html>, 20.4.2020.

74 Ž. Jevtić, „Naprednjak ugostitelj, budući operativac BIA”, *Blic*, 5. 4. 2013, <https://www.blic.rs/vesti/politika/naprednjak-ugostitelj-buduci-operativac-bia/sfdy1jy>, 20. 4. 2020.

75 A. Apostolovski, „Politika čeka zvanično izvinjenje BIA”, *Politika*, 18. 10. 2017, <http://www.politika.rs/sr/clanak/390989/Politika/Politika-ceka-zvanicno-izvinjenje-BIA>; M. Nikolić, „SNS i misterija rumunskih ‘internet specijalaca’”, *N1*, 5. 7. 2017, <http://rs.n1info.com/Vesti/a281097/SNS-i-misterija-rumunskih-internet-specijalaca.html>, 20.4.2020.

76 Koliko dugo je tada 27-godišnja D. Hrkalović radila u BIA nije poznato jer je BIA odbila da dostavi ovu informaciju po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. V. Bojana Jovanović, „Period Dijane Hrkalović u MUP-u: mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje”, *KRIK*, 29. 5. 2019, <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-vezekriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>, 18.5.2020.

77 Slobodan Georgijev. „Pad crnog labuda”, *Vreme*, 7.6.2019, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1694099>, 18.5.2020.

78 Prema rečima prof. dr Dragana Simeunovića, tada v.d. direktora Akademije, povodom njenog osnivanja. „Osnovana Akademija za nacionalnu bezbednost”, *Novi magazin*, 25. 5. 2013, <http://www.novimagazin.rs/vesti/osnovana-akademija-za-nationalnu-bezbednost>, 20.4.2020.

79 Ovo se da zaključiti iz reči direktora BIA Bratislava Gašića, koji je brucošima Akademije poručio: „...nadam se (kurziv autora) da će najbolji studenti naći svoje mesto u sektoru bezbednosti Republike Srbije, kao i u našoj kući”. „Govor direktora Bratislava Gašića povodom početka nove školske godine na Akademiji za nacionalnu bezbednost”, BIA, 9.10.2017, <https://bia.gov.rs/lat/mediji/saopstjenja-za-javnost/govor-direktora-bratislava-gasic-a-povodom-pocetka-nove-skolske-godine/>, 20.4.2020. Na upit BCBP-a o broju diplomaca Akademije koji su zaposleni u BIA, Agencija nije odgovorila, uz obrazloženje da ne vodi takve evidencije i da je Akademija zasebno pravno lice, pitanja 10–15, 18.9.2019.

Osim ovih upečatljivih primera, uvid u statistiku ljudskih resursa u BIA pre izbora 2012. godine i posle njih dodatno podgreva sumnju o zamahu partijskog kadriranja. Tokom 2013. godine primljeno je tri do četiri puta više radnika BIA nego što je to bio slučaj za prethodne tri godine<sup>80</sup>, a istovremeno je bilo povećano prevremeno penzionisanje pripadnika Agencije – osam puta više nego tokom 2012.<sup>81</sup> Prema nezvaničnim procenama, između 2012. i 2018. godine u BIA je zaposleno oko 250 osoba.<sup>82</sup>

## Zakonodavno jačanje političke diskrecije u upravljanju službama

Nakon postavljanja lojalnih ljudi na ključne pozicije, sledeći korak jeste zakonodavno uvećavanje njihovih ovlašćenja **širenjem oblasti sa diskpcionim odlučivanjem i smanjenjem transparentnosti** u upravljanju službama bezbednosti.

Izmene Zakona o BIA, predložene u jesen 2017. po hitnom postupku (bez javne rasprave iako bez valjanog obrazloženja) i usvojene nakon više od pola godine, umesto da preciznije urede izbor i mandat zamenika direktora i direktora BIA, samo su povećale diskpciona ovlašćenja direktora prilikom upravljanja ljudskim resursima. Među novim rešenjima su i ta da za popunjavanje radnih mesta u Agenciji nije obavezan konkurs, da o zasnivanju radnog odnosa odlučuje direktor rešenjem, da direktor donosi i Akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i određuje koeficijente za obračun plate (uz saglasnost Vlade), da utvrđuje obrazac upitnika za bezbednosnu proveru, kao i da utvrđuje pitanja stručnog usavršavanja i ocenjivanja pripadnika BIA.<sup>83</sup> **Preteranim uticanjem na zapošljavanje, napredovanje i napuštanje službe širi se prostor za uplitanje politike u operativno delovanje Agencije i političku kontrolu nad zaposlenima.**

Zakon je, osim toga, predviđao da se **neka dokumenta BIA mogu a priori označiti tajnim**, što je suprotno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonu o tajnosti podataka, koji zahtevaju da se podaci ponaosob označavaju kao tajni, i to nakon procene da bi njihovim otkrivanjem nastala šteta i ukoliko ne preteže interes javnosti da zna. Takođe, Zakon o BIA je sporan i zbog toga što direktora ovlašćuje da uređuje obradu ličnih podataka u vezi sa bezbednosnom proverom, dok Ustav zahteva da se takva pitanja uređuju jedino zakonom. Iz ovih razloga Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) podneo je Ustavnom судu predlog za ocenu ustavnosti ovog zakona.<sup>84</sup>

Iako od početka ocenjen kao slab i šturi, naročito u poređenju sa Zakonom o VBA i VOA, Zakon o BIA nijednom nije strateški sveobuhvatno menjan u skladu sa svrhama reforme sektora bezbednosti, već je krpljen po potrebi – 2018. radi usklađivanja sa novim Zakonom o policiji, a prethodno po zahtevu Ustavnog suda. Oba zakona o službama bezbednosti menjana su nakon što je Ustavni sud proglašio neustavnom primenu specijalnih mera tajnog nadzora elektronskih komunikacija bez sudskog

80 P. Petrović. „Bezbednosno-informativna agencija”, op. cit., str. 114.

81 Odgovor BIA na upitnik BCBP-a, pitanje broj 29, 21.1.2014. godine.

82 V. Cvijić. „Situacioni centar za unutrašnjeg neprijatelja”, NIN, 18.10.2018, <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=116611>, 20.4.2020.

83 Videti P. Petrović, „Izmene Zakona o BIA – seci uši, krpi rupe – deo II, BCBP, 2017, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6664/Izmene-Zakona-o-BIA–seci-usi-kripsi-rupe-deo.shtml>, 20.4.2020.

84 „Poverenik podneo predloge za ocenu ustavnosti Zakona o odbrani i Zakona o BIA”, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 14. 6. 2018, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2881-провереник-поднео-56t8предлоге-за-оцену-уставности-закона-о-одбрани-и-закона-о-биа.html>, 20.4.2020.

nalogu, ali je i Ustavnom судu trebalo više vremena i diverzija da takvu presudu doneše za Zakon o BIA, kao i Narodnoj skupštini da ga izmeni, nego za Zakon o VBA i VOA.<sup>85</sup> Osim toga, parlamentarna većina iskoristila je ovu priliku da promeni sudske instancu koja odobrava primenu specijalnih mera, koje predlaže BIA za zaštitu nacionalne bezbednosti. Naime, umesto sudsije Vrhovnog kasacionog suda to ovlašćenje dobio je predsednik Višeg suda u Beogradu. To je pozicija koju je tada već zauzimao Vučićev kolega sa studija prava<sup>86</sup>, koji je imao neobično munjevito napredovanje u sudskej hijerarhiji od 2013. godine<sup>87</sup>. Takva promena instance za odobravanje specijalnih mera ni pre ni kasnije nije uvedena u Zakon o VBA i VOA.

## Zavisna i izvitoperena unutrašnja kontrola

U demokratskom društvu službe bezbednosti podvrgnute su višestrukoj kontroli i nadzoru, i unutrašnjoj i spoljnoj, i institucionalnoj i javnoj. Iako je beleženo napredovanje u radu kontrolnih mehanizama do 2014. godine<sup>88</sup>, naročito nakon smene vlasti kada je bilo interesantno pretresati rad službi za vreme prethodnog režima, entuzijazam se nakon toga gubi. Pojedini pokušaji nadzora se prvo obeshrabruju negativnim kampanjama, a onda dokrajče postavljanjem lojalnih ljudi na ključna mesta u nadzornim telima.

Zakon o VBA i VOA je propisao dvostrukе mehanizme **unutrašnje kontrole** – Generalnog inspektora za VBA i VOA i unutrašnju kontrolu u svakoj od vojnih agencija. Njima su data dobra ovlašćenja za kontrolisanje zakonitosti rada agencija<sup>89</sup>, ali im nedostaju resursi, kao i samostalnost i integritet za uspešno obavljanje poslova. Ovi nedostaci pojačani su čestim smenama, čiji su razlozi netransparentni, a od 2014. pa sve do danas funkciju Generalnog inspektora obavlja isti čovek u statusu vršioca dužnosti.<sup>90</sup> Posledica toga je da su pripadnici VBA i VOA bili primorani da se obraćaju spoljnim mehanizmima nadzora i kontrole, pre svega Zaštitniku građana, koji je utvrđio čitav niz manjkavosti u radu unutrašnje kontrole. Oni ukazuju na to da se unutrašnja kontrola koristi kao mehanizam pritiska rukovodstva na zaposlene u agencijama, koji ukazuju ili žele da ukažu na nezakonitosti i nepravilnosti u radu VBA, a ne za njihovo blagovremeno utvrđivanje i otklanjanje.<sup>91</sup>

85 Pratiti hronologiju na: <http://reforma.bezbednost.org/19-april-2012/>, <http://reforma.bezbednost.org/27-septembar-2012/>, <http://reforma.bezbednost.org/29-decembar-2013/>, <http://reforma.bezbednost.org/29-januar-2014/>, 20.4.2020.

86 Obojica su diplomirali na Pravnom fakultetu u Beogradu 1994. godine.

87 „Aleksandar Stepanović, sudija Vrhovnog kasacionog suda”, Vrhovni kasacioni sud, [www.vk.sud.rs/sr-lat/aleksandar-stepanovi%C4%87-sudija-vrhovnog-kasacionog-suda](http://www.vk.sud.rs/sr-lat/aleksandar-stepanovi%C4%87-sudija-vrhovnog-kasacionog-suda), 20.4.2020. A. Stepanović je ostao poznat i kao sudija koji je krajem 2013. godine vršio pritisak na koleg u Vladimira Vučinića u slučaju protiv biznismena Miroslava Miškovića. V. Jeremić. „Zakasnela pravda za sudiju koji je vratio pasoš Miškoviću”, *Danas*, 6.9.2017, <https://www.danas.rs/drustvo/zakasnela-pravda-za-sudiju-koji-je-vratio-pasos-miskovicu/>, 20.4.2020.

88 Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, op. cit., str. 66–76.

89 „Zakon o VBA i VOA”, član 54 i „Pravilnik o radu Generalnog inspektora”, *Službeni vojni list*, br 1/16 od 27.1.2016.

90 Od februara 2011. do decembra 2014. promenjena su tri lice na ovoj poziciji, na kojoj je inače predviđen petogodišnji mandat. Videti tabelu u: Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, op. cit., str. 71.

91 Videti npr. „Krivična prijava šest meseci nakon penzionisanja”, Zaštitnik građana, 17.2.2016, <https://goo.gl/pbaZQS>, 19.11.2019.

Za razliku od VBA i VOA, unutrašnja i budžetska kontrola BIA nije uređena zakonom, već podzakonskim propisom, koji donosi direktor Agencije i koji je označen stepenom tajnosti. Otud je pravna neizvesnost unutrašnje kontrole Agencije izuzetno velika. Rukovodilac organizacione jedinice Agencije, koja je nadležna za unutrašnju kontrolu, neposredno je odgovoran jedino direktoru, te njemu redovno i periodično podnosi izveštaje o svom radu.<sup>92</sup>

## Parada ponosa 2014. godine: od sukoba bezbednjaka do sukoba njihovih nadzirača

Na beogradskoj Paradi ponosa u septembru 2014. godine pripadnici Žandarmerije sukobili su se sa bratom tadašnjeg premijera Srbije Aleksandra Vučića, vojnim specijalcima u njegovoj pratnji i bratom gradonačelnika Beograda. Pre nego što je policija započela istragu, pripadnici VBA su bez zakonskog ovlašćenja uzimali izjave od svedoka i snimke sa obližnjih nadzornih kamera. Zaštitnik građana Saša Janković pokrenuo je tim povodom postupak kontrole rada Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane, koje je potpuno odbilo da sarađuje.

Zaštitnik građana je utvrdio nezakonito postupanje pripadnika i rukovodstva VBA u ovom slučaju.<sup>93</sup> S druge strane, Generalni inspektor vojnih službi bezbednosti izneo je suprotne zaključke. Razlog može biti to što je za Generalnog inspektora krajem 2014. godine imenovan penzionisani oficir VBA, koji je prethodno bio šef organizacione jedinice za primenu operativno-tehničkih mera u VBA. To znači da je Generalni inspektor zapravo trebalo da utvrđuje nezakonitosti u svom prethodnom radu.

Umesto da iskoriste nalaze Zaštitnika građana, poslanici nadležnog skupštinskog odbora su se na sednici početkom 2015. godine obrušili na njega zato što je pokrenuo postupak kontrole povodom ovog slučaja.<sup>94</sup> Saša Janković je od tada postao predmet političke i medijske hajke.<sup>95</sup>

92 P. Petrović i K. Đokić, *Crne tačke reformi službi bezbednosti u Srbiji*, op.cit., str. 20–22.

93 „Javna preporuka za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića i Javna preporuka za razrešenje direktora VBA Petra Cvetkovića”, Zaštitnik građana, 21. 9. 2015, [http://zastitnik.rs/attachments/4320\\_javne%20preporuke.pdf](http://zastitnik.rs/attachments/4320_javne%20preporuke.pdf), 7.11.2019.

94 „13. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti”, Narodna skupština Republike Srbije, 28.1.2015.[http://www.parlament.gov.rs/13.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_kontrolu\\_slu%C5%BEbi\\_bezebednosti.24170.941.html](http://www.parlament.gov.rs/13._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezebednosti.24170.941.html), 15.4.2017.

95 V. npr. „Vojska na nišanu. Zaštitnik protiv zaštitnika”, *Obrana*, br. 226, 15. 2. 2015, [http://www.odbrana.mod.gov.rs/svi\\_clanci\\_broja.php?id\\_broja=506&id\\_casopisa=1](http://www.odbrana.mod.gov.rs/svi_clanci_broja.php?id_broja=506&id_casopisa=1), 4. 5. 2020. Koristan pre-gled videti u: T. Spaić, „Slučaj zaštitnika građana u medijima: Sukob dva tabora”, NUNS, 8. 5. 2015, <http://www.nuns.rs/info/activities/23792/slucaj-zastitnika-gradjana-u-medijima-sukob-dva-tabora.html>, 4.5.2020.

## Obesmišljavanje spoljnog nadzora: hvalospevi ili tišina umesto kritičkog preispitivanja

Ključni nosioci spoljne kontrole su parlament, nezavisne nadzorne institucije, sudovi i javnost. Kontrolna i nadzorna ovlašćenja mogu efektivno da primenjuju samo lica koja poseduju bezbednosni sertifikat. On im omogućava da pristupe podacima viših stepena tajnosti („državna tajna“ i „strogo poverljivo“), a za to prvo moraju uspešno da prođu bezbednosnu proveru, koju vrši BIA.

**Narodna skupština** nema ni volju ni resurse, iako ima ovlašćenja i ustavnu nadležnost, da kontroliše rad službi bezbednosti. U Odboru za kontrolu službi bezbednosti se, kao i u plenumu, u poslednjem sazivu simulira debata, tako što se brojne tačke dnevnog reda objedinjuju u jednu, pa sednice izuzetno kratko traju.<sup>96</sup> Efektivna kontrola onemogućena je i zbog toga što opozicioni članovi nadležnih skupštinskih odbora uglavnom nemaju bezbednosni sertifikat.<sup>97</sup>

Odbor od 2015. godine beleži pad aktivnosti, te se one svode na razmatranje (redovnih) izveštaja službi bezbednosti i „kontrolne“ posete službama bezbednosti i njihovim regionalnim centrima. Tokom tih poseta po pravilu se uvek utvrdi da službe bezbednosti „rade u skladu sa zakonom“ i to nasuprot brojnim skandalima za koje je utvrđeno da su u njih bile uključene službe ili se za to sumnjiče (videti ispod). Ti skandali nisu bili dovoljan razlog da Skupština organizuje javna slušanja ili pak anketne odbore i komisije. Umesto toga, u saopštenjima sa sednica Odbora, koje u velikoj meri nisu otvorene za javnost, pišu se hvalospevi predsedniku Republike, ministrima i čelnicima bezbednosnih organa.<sup>98</sup>

**Nadzor koji su vršile nezavisne institucije** u Srbiji bio je primeran – **Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) i Državna revizorska institucija (DRI)** vršili su kontrole proaktivno i reaktivno, istraživali incidente, javno iznosili kritike i preporuke za unapređenje. **Od 2014. bivaju zbog toga izloženi blaćenju, a po okončanju njihovog mandata novoimenovani na tim pozicijama uglavnom nisu nastavili sa dobrom praksom, već izgleda kao da vode fasadne institucije, iz kojih osoblje sa primernim iskustvom odlazi.**

Izbor Zorana Pašalića (2017) za novog Zaštitnika građana preokrenuo je dobru praksu.<sup>99</sup> Za razliku od Saše Jankovića, novi Zaštitnik nema znanje i veštine za kontrolisanje službi bezbednost. Pored toga, njegov prethodnik je bio zainteresovan i imao je volju da kontroliše službe bezbednosti, te je najosetljivije delove kontrole obavljaо lično.<sup>100</sup> Pašalić je otiašao u drugom smeru, tako što je oduzeo bezbednosne sertifikate zaposlenima<sup>101</sup>, vršio pritisak na njih neovlašćenim snimanjem razgovora i godinu dana odbijao

96 S. Đurković (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, septembar 2019, <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1552/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

97 Odgovor na upit BCBP-a po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. Beograd, 15.6.2017. Po ponovljenom upitu u martu 2019. godine, Narodna skupština je dala samo broj sertifikata, ali ne i imena poslanika kojima su izdata.

98 Više o parlamentarnom nadzoru nad radom službi bezbednosti poglavlju o Narodnoj skupštini.

99 Više o nadležnostima i ovlašćenjima Zaštitnika građana, kao i o dometima ove institucije u kontroli i nadzoru službi bezbednosti videti u: Luka Glušac, „National Human Rights Institutions and Oversight of the Security Services“, *Journal of Human Rights Practice* 10, no. 1, 2018.

100 Intervju sa bivšim zaposlenim u kancelariji Zaštitnika građana br 2.

101 Intervju sa bivšim zaposlenim u kancelariji Zaštitnika građana br 3.

da predloži (re)izbor četvoro zamenika Zaštitnika<sup>102</sup>, držeći ove ljudе u neizvesnoj poziciji i radeći smanjenim kapacitetom. Troje (od četvoro) zamenika izabrano je tek decembra 2019. u Skupštini. Do tada su oni sa istaknutim iskustvom u nadzoru službi već napustili ovu instituciju.

Rad Poverenika, koji je bio aktivан u kontroli i glasan u kritikama, ometan je na nekoliko načina. Prvo, kao i u slučaju Saše Jankovića, vladajućа partija i provladini mediji vodili su negativnu kampanju i protiv Rodoljuba Šabića.<sup>103</sup> Drugo, BIA je 2018. neopravdano kasnila sa obnavljanjem Šabićevog bezbednosnog sertifikata<sup>104</sup>, čime mu je onemogućila pristup podacima najvišeg stepena tajnosti. Treće, po isteku njegovog mandata u decembru 2018., institucija je bila obezglavlјena više od pola godine.<sup>105</sup> Četvrto, novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz novembra 2018. nameće veliki broj obaveza Povereniku koji ionako nema dovoljno kapaciteta. Stoga se očekuje veliko zagušenje u radu ove institucije, koja već sada ne može blagovremeno da odgovori na žalbe podnosiča zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.<sup>106</sup> Pored toga, službe uskraćuju saradnju Povereniku, tako što ne izvršavaju njegova izvršna rešenja o dostavljanju traženih informacija od javnog značaja po žalbi tražioca.<sup>107</sup> Vojnobezbednosna agencija je 2017. izdejstvovala tužbu protiv rešenja Poverenika o dostavljanju statističkih godišnjih podataka o pristupu zadržanim podacima o elektronskoj komunikaciji, a 2019. godine odbila je da Povereniku dostavi na uvid neophodna dokumenta.<sup>108</sup>

Državna revizorska institucija (DRI) beležila je do 2017. godine početne rezultate u kontroli finansiјa službi bezbednosti. Sprovedla dve revizije godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja BIA (2013.<sup>109</sup> i 2017. godine<sup>110</sup>), dok su VBA i VOA bile predmet revizije DRI kao organizacione jedinice Ministarstva odbrane 2011. i 2013. godine. Službe bezbednosti bile su obuhvaćene kontrolom prilikom provere svršishodnosti ponašanja direktnih budžetskih korisnika u dva navrata: način upotrebe službenih vozila i beneficirani radni staž. Iako su ove kontrole pokazale i niz slabosti u radu DRI,

---

102 Više u: V. Petrović (ur.), *Ljudska prava u Srbiji 2019*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2020, str. 205–208.

103 K. Živanović, „Martinović lagao da je Šabić nemenski trošio novac”, *Danas*, 26. 9. 2018, <https://www.danas.rs/drustvo/martinovic-lagao-da-je-sabic-nemenski-trosio-novac/>, 30. 4. 2020.

104 „Šabić dobio sertifikat za pristup državnim tajnama”, *Insajder*, 18. 6. 2018, <https://bit.ly/2q0mjwn>, 20.4.2020.

105 S. Đurković (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2019, op. cit., str. 21.

106 Intervju sa zaposlenim br. 1 u instituciji Poverenika.

107 Spisak neizvršenih rešenja Poverenika za svaku godinu dostupan je na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>. Za pregled postupanja BIA, vojske i policije po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja videti infografik „Imam pravo da pitam i znam”, Koalicija prEUgovor, 12.9.2019, <http://www.preugovor.org/Infografici/1543/Imam-pravo-da-pitam-i-znam.shtml>, 18.5.2020.

108 „Godišnji izveštaj za 2019.”, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, mart 2020, str. 125. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji/3284-izvestaj-poverenika-za-2019-godinu.html>

109 „Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2012. godinu”, Državna revizorska institucija, avgust 2013, <http://dri.rs/php/document/download/184/1>, 20.4.2020.

110 „Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2016. godinu”, Državna revizorska institucija, 18. 12. 2017, [https://bit.ly/DRI\\_BIA2017](https://bit.ly/DRI_BIA2017), 13.8.2018.

one predstavljaju značajan pomak, jer „niko pre nije češlja finansije službi”.<sup>111</sup> Međutim, sa ovom dobrom praksom u DRI se stalo kada je promenjen njen predsednik u proleće 2018. godine, nakon čega je nekoliko iskusnih i cenjenih revizora napustilo ovu instituciju.

**Sudska kontrola**, pre svega, postoji prilikom primene posebnih mera, kojima se privremeno ograničavaju pojedina ljudska prava. Nadležni sudija prethodno daje odobrenje u svim slučajevima, ali je mogućnost kontrole tokom primene i nakon primene mera u svrhu zaštite nacionalne bezbednosti, za razliku od svrhe krivičnog postupka, daleko uža.<sup>112</sup> Veoma je upitno da li sudije uopšte procenjuju obrazloženja koja im dostavljaju direktori službi, da li su mere zaista neophodne i srazmerne svrsi, kao i da li preispituju rastegljiv pojам nacionalne bezbednosti na koji se službe pozivaju. Podaci o broju predloženih i odobrenih mera i dalje se kriju kao tajna, sve dok Poverenik u žalbenom postupku ne utvrdi suprotno, a dobijeni podaci na kraju pokazuju da evidencije sudova i službi nisu podudarne.<sup>113</sup>

Laka i lagodna primena posebnih mera tajnog prikupljanja podataka dodatno je zagarantovana postavljanjem ljudi koji su odani vladajućoj partiji i njenom lideru Aleksandru Vučiću na važna mesta u pravosuđu. Tako je Narodna skupština krajem 2015. godine po hitnom postupku i nakon sumnjivog testiranja kandidata postavila Mladena Nenadića na poziciju tužioca za organizovani kriminal.<sup>114</sup> On je široj i stručnoj javnosti bio nepoznat – advokat iz Čačka, dobar prijatelj Aleksandra Đorđevića, u to vreme direktora BIA. Druga važna pozicija u pravosuđu je mesto predsednika Višeg suda u Beogradu jer je, sa promenama Zakona o BIA iz juna 2014. godine, upravo ova instanca, umesto Vrhovnog kasacionog suda, postala ovlašćena za odobravanje posebnih mera radi zaštite nacionalne bezbednosti. Od maja 2014. godine ovu funkciju obavlja Aleksandar Stepanović, za kog pojedini izvori navode da je u prijateljskim odnosima sa Aleksandrom Vučićem<sup>115</sup>, a zakon je zgodno izmenjen mesec dana kasnije (videti iznad). Ostalo je nejasno zašto instanca nije izmenjena i za vojne službe bezbednosti. I pravnici specijalizovani za sektor bezbednosti već dugi niz godina zalažu se za izjednačavanje nadležnosti sudova za odobravanje i nadzor posebnih postupaka i mera tajnog prikupljanja podataka.<sup>116</sup>

---

111 Intervju sa bivšim zaposlenim br. 1 u DRI.

112 Predrag Petrović (ur.), *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka Beograd: priručnik za nadzor*, op. cit., str. 39–50.

113 „BIA prislушкиje bez kontrole, prošle godine 226 građana pod merama”, Institut za evropske poslove, 10. 7. 2019, <https://bit.ly/2YKo6Fa>, 20. 4. 2020.

114 B. Pavlović, S. Dojčinović. „Sve kontroverze izbora specijalnog tužioca”, KRIK, 28.12.2015, <https://www.krik.rs/sve-kontroverze-izbora-specijalnog-tuzioca/>, 30.4.2020.

115 V. „Prijateljska piramida bezbednosne moći” (infografik), Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019, <http://www.bezbednost.org/Svi-infografici/7139/Prijateljska-piramida-bezbednosne-moci.shtml>.

116 B. Milosavljević, *Pravni okvir i praksa primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka u Republici Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2015, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5895/Pravni-okvir-i-praksa-primene-posebnih-postupaka.shtml>.

## Javni nadzor tapka u mraku netransparentnosti

Građansko društvo, kao nosilac javnog nadzora, ostalo je retki glasan kritičar urušavanja standarda, ali taj glas ne doseže do vlastodržaca i dominantnih medija, koji su pod njihovom kontrolom.<sup>117</sup> Umesto da budu još jedan kanal javnog nadzora nad bezbednosnim sektorom, ovi mediji neretko nezakonito plasiraju poverljive i zaštićene podatke o ličnosti, koji su u posedu bezbednosnih institucija, kako bi rušili kredibilitet kritičara zvaničnih politika i političara (videti ispod).

Pre 14 godina BIA je predstavljala najdrastičniji primer ignorisanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>118</sup>, ali je potom značajno napredovala. Ovlaštila je jednog iskusnog zaposlenog da odgovara na zahteve za pristup informacijama i odredila da šef kabineta BIA bude zadužen za komunikaciju sa medijima. Slično je bilo i sa vojnim službama bezbednosti. U poslednjih nekoliko godina, međutim, vidno se pogoršala transparentnost rada službi bezbednosti. Tako je, na primer, finansijska transparentnost službi bezbednosti gotovo nestala. Budžeti VBA i VOA se od 2013. ne prikazuju zasebno u okviru budžeta Ministarstva odbrane; budžet BIA se od 2014. godine navodi samo u ukupnom iznosu, a javnosti su uskraćene čak i godišnje zbirne vrednosti javnih nabavki, koje ova Agencija sprovodi.<sup>119</sup>

Došlo je do pogoršanja u oblasti postupanja službi bezbednosti po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U velikom broju slučajeva one više ne dostavljaju informacije koje su ranije posedovale i dostavljale BCBP-u. Bezbednosno-informativna agencija više nema ni osobu koja je zadužena za komunikaciju sa medijima, jer je tadašnji šef kabineta BIA Jovan Stojić napustio Agenciju 2015. godine. Pogoršalo se i proaktivno objavljivanje informacija VBA, čija internet stranica nije ažurirana duže od dve godine (2017).<sup>120</sup>

## Službe bezbednosti u funkciji zarobljavanja države

Politizovane službe koriste se za praćenje, diskreditovanje i zastrašivanje političkih neistomišljenika, aktivista i kritičara režima, ali i za zaštitu sumnjivih poslova lica bliskih vladajućoj partiji. Došlo je do zamene teza, te su kao najveći unutrašnji neprijatelj označeni „strani špijuni” – pojedinci iz civilnog društva, sindikata, novinari i članovi opozicije.<sup>121</sup> Takvu procenu javno je izneo visoki funkcioner BIA u oktobru 2018. na konferenciji mlade organizacije, koja je zbog svog članstva i aktivnosti okarakterisana kao GONGO(*eng. Government Operated Non-Governmental Organisation*). Opoziciono političko delovanje i sloboda izražavanja kritičkog mišljenja legitimni su i poželjni u demokratskim društvima, a praćenje svakog ko kritički razmišlja i govori svojstveno je tajnim policijama totalitarnih režima.

117 J. Matić, *Kontrola i sloboda medija: svedočenja novinara*, Fondacija Slavko Ćuruvija, 2018, <https://bit.ly/2Hb9N11>.

118 „Izveštaj za 2006. godinu”, Poverenik za informacije od javnog značaja, Beograd, mart 2007, [https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/61\\_cdok.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/61_cdok.pdf), 12.10.2019.

119 Više u delu o upravljanju finansijama.

120 Videti internet stranicu VBA: <http://www.vba.mod.gov.rs/>, pristupljeno poslednji put 20.4.2020.

121 Đ. Nasković, „BIA: ‘Spoljni faktor’ najveća pretnja po bezbednost zemlje”, *N1*, 5.10.2018, <http://rs.n1info.com/Vesti/a425693/Spoljni-faktor-najveca-pretnja-po-bezbednost-zemlje.html>, 20. 4. 2020.

Tako je, na primer, utvrđeno ne samo da je BIA tajno pratila i snimala Stevana Dojčinovića, urednika istraživačko-novinarskog portala *KRIK*, već da je te snimke prosleđivala provladinom tabloidu „Informer“ koji je na osnovu tih informacija vodio medijsku hajku protiv Dojčinovića.<sup>122</sup> S. Dojčinović se 2016. obratio Zaštitniku građana da ispita postupanje BIA, koje je otkriveno tokom sudskog postupka protiv tabloida „Informer“, ali Agencija godinama odbija da dostavi sve tražene informacije. Do sličnih zaključaka o sprezi BIA i pojedinih medija došao je i Poverenik kada je tokom kontrole biometrijske baze MUP-a ustanovio da je fotografiji zamenika specijalnog tužioca Saše Ivanića, koji je vodio istragu protiv narko-bosa Darka Šarića, pristupljeno iz BIA neposredno pre nego što je objavljena u jednom tabloidu 2014. godine.<sup>123</sup>

Službe se redovno povezuju i sa učestalim aferama prisluškivanja. U februaru je ministar Aleksandar Vulin javno osudio tekst bivšeg ministra odbrane Dragana Šutanovca u časopisu „Nedeljnik“<sup>124</sup> iako je urednik u poslednjem trenutku odlučio da tekst ipak ne bude objavljen. To je stvorilo sumnju da se resursi vojnih službi zloupotrebljavaju za prisluškivanje bilo opozicionih političara bilo novinara.<sup>125</sup> Optužbe su negirali i ministar odbrane i skupštinski Odbor za kontrolu službi bezbednosti, koji je od Generalnog inspektora vojnih službi zatražio izveštaj o vanrednoj kontroli.<sup>126</sup> Izveštaj je ubrzo odbacio sve sumnje i „javne insinuacije“ vezane za nezakonito sprovođenje posebnih mera za tajno prikupljanje podataka, a javnost nije saznala odakle ministru odbrane informacija o neobjavljenom tekstu. Na sličan način Odbor je 2015. godine odbacio i nalaze Zaštitnika građana o zloupotrebama VBA za nezakonito praćenje aktivnosti Srpske radikalne stranke, koju predvodi Vojislav Šešelj.<sup>127</sup>

Da (deo) BIA radi u interesu vladajuće partije, ukazuje i slučaj policijskog inspektora iz Niša Nebojše Blagotića, koji je 2015. utvrdio da pojedinci iz policije, posredstvom ljudi iz BIA, dostavljaju funkcionerima SNS-a informacije iz istrage privrednog kriminala, koju je on vodio.<sup>128</sup> Zaposleni iz policije i BIA koji su odavali informacije iz operativne obrade, odnosno koji nisu postupali zbog curenja informacija, ne samo da nisu (krivično i prekršajno) procesuirani već su i napreduvali u službi – dobili su načelničke pozicije u policiji i BIA u Nišu. S druge strane, Blagotić koji je ukazao na zloupotrebe, naprasno je penzionisan.

122 „Potvrđena presuda ‘Informeru’, mora da plati odstetu uredniku KRIK-a“, *Cenzolovka*, 12.3.2019,<https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/potvrnjena-presuda-informeru-mora-da-plati-odstetu-uredniku-krik-a/>, 20.4.2020.

123 „Ko je odgovoran za objavljivanje fotografije tužioca iz baze MUP-a?“ *Insajder*, 13.4.2016, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/720/>, 20.4.2020.

124 J. Popović-Ćosić, „Izvinjenje Kuriru i Nedeljniku“, Ministarstvo odbrane, 16. 2. 2020, <http://www.mod.gov.rs/lat/15053/izvinjenje-kuriru-i-nedeljniku-15053>, 30.4.2020.

125 „Saopštenje redakcije Nedeljnika: Odakle ministru Vulinu tekst iz Nedeljnika koji nikada nije objavljen?“, *Nedeljnik.rs*, 16. 2. 2020, <https://www.nedeljnik.rs/saopstenje-redakcije-nedeljnika-odakle-ministru-vulinu-teksit-iz-nedeljnika-koji-nikada-nije-objavljen/>, 20.4.2020.

126 „36. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna skupština Srbije, 21. 2. 2020, [http://www.parlament.gov.rs/36.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_kontrolu\\_slu%C5%BEbi\\_bezbednosti.38746.941.html](http://www.parlament.gov.rs/36._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti.38746.941.html), 20.4.2020.

127 „16. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna skupština Republike Srbije. 21. 3. 2015, [http://www.parlament.gov.rs/16.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_kontrolu\\_slu%C5%BEbi\\_bezbednosti\\_.25002.941.html](http://www.parlament.gov.rs/16._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti_.25002.941.html). „Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu“, Zaštitnik građana, 15.3.2016.

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5555/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015.pdf>, 30.4.2020.

128 P. Predrag Blagojević, „Inspektor niške policije: Podaci iz policijskih istraga preko BIA cure ka SNS“, *15 minuta*, 8. 12. 2017, Niš, 2017, [www.juznevesti.com/video/4347/Inspektor-niske-policije-Podaci-iz-policijskih-istraga-preko-BIA-cure-ka-SNS.sr.html](http://www.juznevesti.com/video/4347/Inspektor-niske-policije-Podaci-iz-policijskih-istraga-preko-BIA-cure-ka-SNS.sr.html); [www.juznevesti.com/Hronika/Inspektor-niske-policije-Podaci-iz-policijskih-istraga-preko-BIA-cure-ka-SNS.sr.html](http://www.juznevesti.com/Hronika/Inspektor-niske-policije-Podaci-iz-policijskih-istraga-preko-BIA-cure-ka-SNS.sr.html), 20.4.2020.

Drugaciji metod primenjuje se na zastrašivanje ekoloških aktivista i udruženja građana, koji se bave uticajem velikih infrastrukturnih projekata na životnu sredinu. Osim telefonskih poziva tokom kojih su im upućene direktnе pretnje, BIA je kontrolisala i njihovo finansijsko poslovanje bez ikakvog zakonskog osnova. Aktivisti su, takođe, otkrili da su predstavnici BIA fiktivno zaposleni u javnim preduzećima poput Elektroprivrede Srbije (EPS).<sup>129</sup>

Bezbednosno-informativna agencija je na više načina povezana i sa preduzećem namenske industrije „Krušik“ iz Valjeva, koje je prošle jeseni dospelo u žiju interesovanja javnosti nakon što je uzbunjivač Aleksandar Obradović izneo dokumenta u domaćim i stranim medijima, u kojima se vidi da je ovo preduzeće, iako u dugovima, skoro po proizvodnoj ceni prodavalo oružje posredničkoj firmi povezanoj sa ocem ministra policije.<sup>130</sup> Nedeljnik „NIN“ je otkrio da je direktor preduzeća „Krušik“ u jesen 2018. uplatio Agenciji dve donacije ukupne vrednosti oko 150.000 dinara, sakrivši ih od javnosti kao poslovnu tajnu.<sup>131</sup> Upravo su službenici BIA uhapsili uzbunjivača na radnom mestu: „Odmah su povišenim tonom pitali: ‘za koga radiš’, ‘koliko te plaćaju’ i ‘koji političari su te vrbovali?’“<sup>132</sup>, jačajući sumnju u to da je BIA u ovom slučaju postupala kao partijska policija. Najzad, preduzeće „Krušik“ kao navodno oštećenu stranku u postupku protiv Obradovića zastupa advokatska kancelarija, koju je osnovao Aleksandar Đorđević, bivši direktor BIA.

Još jedna nedavna afera pokazala je spregu službi sa organizovanim kriminalom. Nakon što je krajem 2019. godine policija slučajno otkrila veliku plantažu marihuane na poljoprivrednom dobru „Jovanjica“<sup>133</sup>, koje je primalo i subvencije od države i čiji je vlasnik blizak funkcionerima vladajućeg SNS-a, Aleksandar Vučić je priznao da su ljudi iz bezbednosnih institucija štitili ovaj kriminalni poduhvat: „U sve su zaista bili umešani pojedinci iz MUP-a, BIA, čak i iz vojnih struktura koji su izdavali lažne legitimacije.“<sup>134</sup> U decembru 2019. otkriveno je i da je BIA zaposlila lice koje je na „crnoj listi“ SAD zbog nelegalne trgovine naoružanjem.<sup>135</sup>

---

129 I. Stakić, *Studija slučaja: Pretnje i pritisci na aktiviste i nezavisne novinare u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, maj 2019, str. 15, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7030/Studija-slucaja-Pretnje-i-pritisci-na-aktiviste.shtml>.

130 V. Cvijić, M. Ćulibrk, „Država proizvodi, privilegovani profitiraju“, *NIN*, 31.10.2019, [www.nin.co.rs/pages/article.php?id=102350556](http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=102350556), 20.4.2020. Različiti aspekti „afere Krušik“ sagledani su poglavljima o odbrani i finansijskom upravljanju u sektoru bezbednosti. Videti takođe u: J. Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, maj 2020, str. 62–63, [preugovor.org/Alarm-izvestaji/1595/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml](http://www.pruegovor.org/Alarm-izvestaji/1595/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml).

131 V. Cvijić, M. Ćulibrk, „Donacije za BIA poslovna tajna“, *NIN*, 30.1.2020, [www.nin.co.rs/pages/article.php?id=102351723](http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=102351723), 20.4.2020.

132 „Uhapsili su me, a imam dokaze za sve sumnjive poslove“, *NIN*, 17. 10. 2019, <http://www.nin.co.rs/pages/issue.php?id=102350374>, 20. 4. 2020.

133 J. Veljković, „Rasadnik marihuane u Pazovi: Lažni policajci i organska hrana“, *Javno.rs*, 22. 11. 2019, <https://javno.rs/vest/rasadnik-marihuane-u-pazovi-lazni-policajci-i-organska-hrana>, 30. 4. 2020.

134 I. Ivana Mastilović Jasnić, „Veliki Novogodišnji intervju: Vučić za *Blic* o aferama, pričanju na kineskom, šta zamera svojim ljudima, i zašto se ne bi opet kandidovao za predsednika“, *Blic*, 1. 1. 2020, Beograd, 2020.

135 Reč je o Zoranu Petroviću, koji je prethodno radio u privatnoj firmi „Partizan Tech“. V. Vuk Jeremić, „Radnik BIA pod sankcijama SAD“, *Danas*, 12. 12. 2019, Beograd, 2019.

## Zarobljavanje službi bezbednosti u Srbiji: dan posle

Zarobljene službe stavljuju interes partije iznad nacionalnog interesa. Stoga ne iznenaduje što se u novoj Strategiji nacionalne bezbednosti izgubilo načelo nepristrasnosti i (političke, ideološke i interesne) neutralnosti bezbednosnih aktera.<sup>136</sup> Ono, međutim, i dalje stoji kao zakonsko pravilo.<sup>137</sup> U ovom tekstu dominira analiza rada BIA, pošto kao civilna služba širih ovlašćenja, a slabog zakonskog uređenja, predstavlja veći problem nego vojne službe. Apsorpcija novog partijskog kadra verovatno je uticala na povećanje budžeta BIA, na preusmeravanje njenih prioriteta na borbu protiv „unutrašnjeg neprijatelja“ (zapravo „stranog plaćenika“), ali su pojedini ozbiljni propusti pokazali i sve profesionalne slabosti ovakvog kadriranja.

Navećemo nekoliko ilustrativnih primera. To se video 2015. godine, kada su albanski navijači uspeli da tokom utakmice nad beogradskim stadionom pilotiraju dronom koji je nosio zastavu Velike Albanije. Na utakmici je bio i državni vrh Srbije, pa su mnogi smatrali da je ovo ogroman propust službi bezbednosti, jer je dron mogao biti i naoružan.<sup>138</sup> Već je pomenušlo slučaj kada je u jesen 2016. otkriven arsenal oružja u blizini porodične kuće tada premijera Vučića. Takođe, video se i u slučaju kada je službenik ambasade Srbije i zvanični predstavnik BIA u Severnoj Makedoniji bio prisutan i slikao selfije dok su demonstranti nasilno upadali u makedonski Parlament 2017. godine.<sup>139</sup>

Pojedini slučajevi služili su za skretanje pažnje javnosti, nehotice pokazujući i neozbiljnost u upravljanju stvarima nacionalne bezbednosti. Krajem 2019. godine u javnost je isplivao snimak koji navodno pokazuje ruskog obaveštajca kako potplaćuje penzionisanog srpskog agenta. Ova afera je verovatno trebalo da posluži skretanju pažnje sa drugih afera, s obzirom na to da je snimak bio star godinu dana i da je BIA potvrdila njegovu autentičnost iako ga nije sama zabeležila.<sup>140</sup> Na letu 2019. godine predsednik Vučić je na televiziji sa nacionalnom frekvencijom u programu uživo mahao dokumentom sa vidljivom oznakom „državna tajna“.<sup>141</sup> Iako je tvrdio da je prethodno deklasifikovao dokument<sup>142</sup>, to se moralo videti (a nije), niti ga je kasnije dostavio BCBP-u po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja.<sup>143</sup> Predsednik Vučić je ovim potezom želeo da pokaže da je praksa (indirektnog) prisluskivanja opozicionara postojala

136 J. Pejić. „Vojno neutralna evropska Srbija između Republike Srpske i Velike Albanije“, BCBP, septembar 2019, <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7085/Vojno-neutralna-evropska-Srbija-izmedju-Republike.shtml>, 20. 4. 2020.

137 „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije“, op. cit., čl. 2 i 15.

138 „Albania Awarded 3-0 win after Serbia Match Abandoned over Drone Stunt“. *Guardian Sport*, 10. 7. 2015, <https://www.theguardian.com/football/2015/jul/10/albania-serbia-match-abandoned-drone>, 20. 4. 2020.

139 Reč je o Goranu Živaljeviću, za koga su novinari otkrili da je vodio prorusku propagandu, koja je podržavala bivši režim u Severnoj Makedoniji. Slučaj nam zapravo pokazuje ne samo neprofesionalno delanje radnika BIA već i to da je služba bezbednosti Srbije loše predvidela tok i ishod političkih događaja u Severnoj Makedoniji, te se i pogrešno svrstala na stranu režima koji je smenjen na izborima. O slučaju Živaljević videti stranicu KRIK-a: <https://www.krik.rs/tag/goran-zivaljevic/>, 20.4.2020.

140 F. Švarm i D. Lukač, „Braća ruska, kesa srpska“, *Vreme*, 28. 11. 2019, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1734997>, 20.4.2020.

141 „Ovo su dokumenti koji potvrđuju da su pratili i prislukivali Aleksandra Vučića!“, *Pink*, 1. 8. 2019, <https://bit.ly/drzavnatajnapinktv>, 20.4.2020.

142 „Vučić: Skinuo sam oznaku tajnosti u skladu sa zakonom, brine ih šta još mogu“, *N1*, 3. 8. 2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a504822/Vucic-Skinuo-sam-oznaku-tajnosti-sa-dokumentata-o-prisluskivanju-u-skladu-sa-zakonom.html>, 20.4.2020.

143 Zahtev je upućen 19. avgusta 2019. godine.

i pre njegove vlasti. Osim političkim razlozima, ne da se objasniti zašto je ugrozio legitimne metode službi navedene u prikazanom dokumentu. Ovo posebno nema smisla ako u međuvremenu nije preuzeo ništa da bi ovaj problem bio rešen. Takođe, nema smisla ni nakon toga što je poverljivost ovih metoda redovno korišćena kao opravdanje da se javnosti uskrate brojne informacije, čak i godišnji statistički izveštaji o primeni posebnih mera.

Službe bezbednosti koje kadrove zapošljavaju na osnovu lično-partijske lojalnosti, a ne na osnovu znanja i sposobnosti, ne mogu biti oslonac u borbi protiv (organizovanog) kriminala, ekstremizma i terorizma, kao i drugih rizika i pretnji, pogotovo novih i savremenih. Takve službe bezbednosti ili nemo posmatraju organizovani kriminal, koji je povezan sa vladajućom partijom, ili postaju njihov zaštitnik. Upitno je da li one mogu da obavljaju i jednu od svojih glavnih funkcija – da blagovremeno predvide tok događaja i da naspram toga pravilno delaju.

Na opasnosti koje vrebaju iz toga što je moć koncentrisana u jednoj bezbednosnoj službi, pogotovo ukoliko zakažu predviđeni nadzorni mehanizmi, jasno je ukazao tzv. *Prike izveštaj* urađen za Severnu Makedoniju 2015. godine, nakon što je razotkriven skandal masovnog prisluškivanja koje je organizovao politički vrh.<sup>144</sup> Ovaj slučaj iz neposrednog susedstva treba da nam služi kao opomena, a posledično preuzete reforme bezbednosno-obaveštajnog sektora u S. Makedoniji kao korisno iskustvo, iz kojeg možemo da učimo.<sup>145</sup>

---

144 Jelena Pejić i Sonja Stojanović Gajić, *Zašto nam pride treba i Prike izveštaj?*, op. cit.

145 Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić, *Reforma službi bezbednosti u Srbiji u kontekstu evropskih integracija*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2019, <http://preugovor.org/Prakticne-politike/1583-Reforma-službi-bezbednosti-u-Srbiji-u-kontekstu.shtml>.

# Zarobljavanje policije

Saša Đorđević

Državni aparat sile, a posebno policija i tajne službe bezbednosti, imaju važnu ulogu u zarobljavanju države. Manipulisanjem policijom, kao istražnim organom, osigurava se nekažnjivost vladajuće političke elite i njihovih glavnih saveznika. Resursi policije preusmeravaju se sa redovnog posla na zastrašivanje političkih protivnika, kritičara vlasti i zaposlenih u krivičnom-pravnom sistemu. Najzad, organizacioni delovi policije koji služe za odnose sa javnošću i medijima, koriste se za promovisanje moći dominantne frakcije vlasti.<sup>146</sup>

U tekstu su analizirani činioци, uslovi i akteri, koji su omogućili da policija u Srbiji postane instrument za sticanje moći i zaštitu vladajuće stranke, što je sada Srpska napredna stranka (SNS). U fokusu analize je razdoblje od 2016. do 2020, odnosno period posle usvajanja novog Zakona o policiji, koji je u javnom diskursu okarakterisan kao zakon za efikasniji i bolji rad policije.<sup>147</sup> Ipak, u tekstu će povremeno biti analiziran i period pre usvajanja Zakona o policiji 2016. radi boljeg razumevanja konteksta zarobljavanja policije. Tekst sadrži pet odeljaka: 1) transparentnost policije; 2) upravljanje ljudskim resursima u policiji; 3) postupanje policije; 4) spoljašnji nadzor policije i 5) unutrašnja kontrola policije.

## Nepotpuna transparentnost rada policije

Transparentnost je jedan od načina da se predupredi zarobljavanje države i otkrije korupcija.<sup>148</sup> Informacije koje je policija obavezna da objavljuje po Zakonu o policiji – o svom radu, o zakonskim promenama i o stanju bezbednosti – nisu redovno dostupne, a neki od izveštaja nikada nisu objavljeni. Na taj se način propušta prilika da se javnost edukuje o radu policije i ostavlja prostor za proizvoljna tumačenja i kreiranje narativa o policiji, koji odgovara političarima. Pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) prednjači po broju žalbi na postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, posebno u slučajevima u kojima je policija postupala prema političarima ili u kojima se sumnjalo na kriminalne i koruptivne veze vlasti.

Kada je reč o izveštavanju o radu policije, MUP je u obavezi da objavi: 1) godišnji izveštaj o stanju bezbednosti<sup>149</sup>; 2) tromesečni izveštaj o radu<sup>150</sup>; 3) godišnji izveštaju o radu<sup>151</sup>; 4) polugodišnju informaciju o zakonskim promenama<sup>152</sup>; 5) godišnji izveštaj o radu Sektora

146 *State Capture and the Political Manipulation of Criminal Justice Agencies*, Institute for Security Studies, Corruption Watch, 2019, p. 3, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/2019-06-20-other-zondo-commission-submission.pdf>, 30.4.2020.

147 „Stefanović: Zakon za efikasniji i bolji rad policije”, N1, 18. 1. 2016, <http://rs.n1info.com/Vesti/a126974/Stefanovic-o-zakonima-o-policiji-i-javnom-okupljanju.html>, 1.7.2020.

148 Maíra Martini, *State Capture: An Overview*, Transparency International, March 2014, [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State\\_capture\\_an\\_overview\\_2014.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf), 7.4.2020.

149 „Zakon o policiji”, član 6, stav 3, tačka 1.

150 Ibid., član 6, stav 3, tačka 2.

151 Ibid., član 6, stav 4.

152 Ibid., član 254.

unutrašnje kontrole MUP-a<sup>153</sup> i 6) godišnji izveštaj o rešavanju pritužbi<sup>154</sup>. Dostupnost nabrojanih izveštaja i redovno ažuriranje unapredilo bi transparentnost rada policije, ali je problem u tome što pojedini izveštaji nisu uopšte dostupni ili se ne ažuriraju redovno.

Tabela 1 Dostupnost izveštaja koje je MUP po Zakonu o policiji iz 2016. dužan da objavi \*

Izveštaj	2016.	2017.	2018.	2019.
Godišnji izveštaj o stanju bezbednosti	Ne	Da	Da	Ne
Tromesečni izveštaj o radu	Ne	Ne	Ne	Ne
Godišnji izveštaju o radu	Ne	Da	Da	Ne
Polugodišnja informacija o zakonskim promenama	Da	Ne	Ne	Ne
Godišnji izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole	Da	Da	Da	Ne
Godišnji izveštaj o rešavanju pritužbi	Da	Da	Da	Ne

\* Poslednja provera je izvršena 29.4.2020.

Godišnji izveštaji o stanju bezbednosti i godišnji izveštaji o radu nisu dostupni u odeljku „Izveštaji” na zvaničnoj stranici MUP-a<sup>155</sup>, već su deo Informatora o radu, u kome su predstavljeni kao jedan, a ne kao dva izveštaja. Čak nisu ni navedeni u sadržaju Informatora, što otežava njihovo pronalaženje. Takođe, izveštaji se ne objavljiju u skladu sa vremenskim rokom, koji zakon nalaže – tri meseca od završetka kalendarske godine.<sup>156</sup> Izveštaji za 2016. i 2019. do sada nisu uopšte objavljeni. Tromesečni izveštaji o radu MUP-a, koje razmatra i usvaja Skupština, uopšte se ne objavljaju. Dostupna je samo jedna polugodišnja informacija o zakonskim promenama, koja pokriva prvi šest meseci 2016. godine.<sup>157</sup> Kada je reč o izveštavanju, primeri dobre prakse su izveštaji o radu Sektoru unutrašnje kontrole MUP-a i godišnji izveštaji o rešavanju pritužbi, koji se redovno objavljaju od 2016., ali su bili objavljivani i ranije, pre stupanja na snagu novog Zakona o policiji.

Veća briga od nepotpune transparentnosti rada MUP-a jeste nepouzdanost podataka koji su trenutno dostupni. Policijske evidencije „ne samo da ne daju stvaran prikaz kriminala – što zbog tamne brojke kriminala, što zbog prakse da se krivična dela sklanjaju u tzv. pomoćne evidencije dok se ne rasvetle”.<sup>158</sup> Štaviše, učinak policije u suzbijanju kriminala se ne prikazuje objektivno, pre svega prilikom prikazivanja broja i procenta rasvetljenih krivičnih dela.<sup>159</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, sada već tradicionalno, institucija u Srbiji, koja u odnosu na ostale državne organe dobija najviše zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, što je i logično kada se ima u vidu količina informacija koje poseduje.

153 Ibid., član 224, stav 5.

154 Ibid., član 240, stav 2.

155 Pogledati: <https://bit.ly/mup-pocetna-dokumenta-izvestaji>, 29.4.2020.

156 „Zakon o policiji”, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 6, stav 3.

157 Pogledati: <https://bit.ly/mup-informacija-zakon-januar-jun-2016>, 29.4.2020.

158 Dragan Milidragović i Nenad Milić, „Rezultati i problemi policije opšte nadležnosti u suzbijanju kriminala”, Žurnal za kriminalistiku i pravo, 24(1), 2019, str. 67.

159 Ibid.

Istovremeno, vodeća je institucija i po broju žalbi zbog nepostupanja po zahtevu tražilaca. Od 2016. očigledan je pad podnetih zahteva za pristup informacijama, pri čemu se povećavao procenat podnetih žalbi na rešenja MUP-a, u kojima se zahtevi građana odbijaju ili odbacuju. Najviše je iznosio 2019, kada je ideo podnetih žalbi u odnosu na broj zahteva bio 29%, što je za 2% više nego 2018, 14% više nego 2017, a čak 21% više nego 2016.

*Tabela 2 Broj podnetih zahteva i žalbi povodom pristupa informacijama od javnog značaja i njihov trend u odnosu na prethodnu godinu, od kada je Zakon o policiji stupio na snagu \**

	<b>2016.</b>	<b>2017.</b>	<b>2018.</b>	<b>2019.</b>
Broj zahteva za informacije od javnog značaja	3887 29% ▲	2765 -29% ▼	1515 -45% ▼	1275 -16% ▼
Broj žalbi Povereniku	293 15% ▲	424 45% ▲	413 -3% ▼	365 -12% ▼
Procenat podnetih žalbi u odnosu na broj podnetih zahteva	8%	15%	27%	29%

\* Izvor: *Izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2016, 2017, 2018. i 2019.*<sup>160</sup>

Na osnovu analize žalbi, možemo videti da su od 2016. do 2019. uskraćivane informacije o političkim osetljivim slučajevima ili o ljudskim resursima u MUP-u. Poverenik je tako 2019. morao da reaguje, poslavlji zahtev MUP-u da novinaru dostavi tražene informacije u vezi sa saobraćajnom nesrećom, u kojoj je učestvovao funkcioner SNS-a Zoran Babić.<sup>161</sup> Iako nije poštovao zakonske rokove, MUP je na kraju dostavio tražene podatke, pri čemu je važne podatke sakrio.<sup>162</sup>

Poverenik je u periodu od 2016. do 2018. tražio od MUP-a da tražiocima informacija dostavi podatke povodom: rušenja u Hercegovačkoj ulici u Beogradu 2016. godine<sup>163</sup>; izvršenja rešenja o rušenju objekta izgrađenog bez potrebnih dozvola u Parku prirode Golija, čiju izgradnju započinje kontroverzni privrednik sa Kosova Zvonko Veselinović<sup>164</sup>; ishoda rešavanja slučajeva 24 „sporne“ privatizacije<sup>165</sup>; nabavke kamera za video-nadzor u Beogradu<sup>166</sup>. Druga oblast u kojoj policija ne postupa prema zahtevima za informacije i

160 Pogledati: [www.poverenik.rs/sr-yu/izvetaji-poverenika.html](http://www.poverenik.rs/sr-yu/izvetaji-poverenika.html).

161 „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2016”, Poverenik za informacije od javnog značaja, 2017, str. 19, [www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/latizvestaj2016.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/latizvestaj2016.pdf), 29.4.2020.

162 „Policiske beleške iz Doljevca – Babić se ne pominje, put bio klizav, brzina velika”, Južne vesti, 20.6.2019, [www.juznevesti.com/Drushtvo/Policiske-beleske-iz-Doljevca-Babic-se-ne-pominje-put-bio-klizav-brzina-velika.sr.html](http://www.juznevesti.com/Drushtvo/Policiske-beleske-iz-Doljevca-Babic-se-ne-pominje-put-bio-klizav-brzina-velika.sr.html), 20.9.2020.

163 „Slučaj Savamala: Fantomsko suspendovanje države”, N1, 25.4.2020, [https://youtu.be/V\\_GX-REowQ1w](https://youtu.be/V_GX-REowQ1w), 29. 4. 2020.

164 „Balvanima na građevinske inspektore”, Javno.rs, 7.12.2018, <https://javno.rs/vest/balvanima-na-gradjevinske-inspektore>, 29.4.2020.

165 Pogledati: <https://24slucaja.cins.rs/sr>.

166 Saša Đorđević, „Javno snimanje tajnim kamerama”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019, [www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7009/Javno-snimanje-tajnim-kamerama.shtml](http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7009/Javno-snimanje-tajnim-kamerama.shtml), 29.4.2020.

u kojoj se promenio broj žalbi jeste upravljanje ljudskim i materijalnim resursima u policiji. Tako je Poverenik 2019. tražio od MUP-a da dostavi podatke o platama, korišćenju neplaćenog odsustva, internim konkursima i nabavci vozila za potrebe kriminalističke policije.<sup>167</sup> Poverenik je morao da reaguje i na pritužbe tražilaca informacija povodom ocenjivanja policijskih službenika, njihovih plata, dnevničica, osiguranja, ali i naloga za službeno putovanje.

## (Ne)upravljanje ljudskim resursima

Favorizacija određenih kandidata, partijsko zapošljavanje, nepotizam, značajna diskrepciona ovlašćenja političkih funkcionera ili njihova zloupotreba loše utiču na upravljanje ljudskim resursima. Posledica je neefikasno i glomazno radno okruženje, koje potkopava radnu etiku i odgovoran javni sektor.<sup>168</sup> U takvom okruženju poslušnost, umesto zasluga, postaje glavni kriterijum za napredovanje, što pogoduje zarobljavanju institucija.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je po broju angažovanih radnika jedno od većih u državnoj upravi Srbije. U MUP-u radi skoro 7% zaposlenih u javnom sektoru.<sup>169</sup> Prema podacima iz januara 2020, u MUP-u je zaposleno 41.157 osoba, od čega je 12.198 neuniformisanih, a 27.212 uniformisana policijska službenika.<sup>170</sup> To znači da je u Srbiji trenutno zaposleno 566 policijaca na 100.000 stanovnika, što je skoro duplo više od proseka u Evropskoj uniji (318) ili preporučenog standarda Ujedinjenih nacija (300). Više od dve trećine budžeta MUP-a odlazi na plate zaposlenih.

Reformu upravljanja ljudskim resursima u policiji i MUP-u moguće je vremenski podeliti u tri faze. U prvoj fazi, od 2010. do 2016, nedovršen institucionalni i nepotpun pravni okvir uzrokovao je lošu praksu upravljanja ljudskim resursima u MUP-u. Nije postojao dovoljno razvijen sistem nadzora i kontrole zasnivanja radnog odnosa u MUP-u. Nije postojala praksa internog i spoljnog oglašavanja radnih mesta. Konkurs nije bio obavezan za prijem u policijsku službu. Kriterijumi za napredovanje su bili tajni.<sup>171</sup> U ovom periodu, na ključne pozicije u MUP-u, uključujući u to i poziciju direktora policije, postavljeni su vršioci dužnosti bez konkursa.<sup>172</sup>

---

167 „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za 2019.”, Poverenik za informacije od javnog značaja, 2020, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestajza2019lat.pdf>, 29.4.2020.

168 Marie Chêne, *Corruption and anti-corruption practices in human resource management in the public sector*, U4, 2019, <https://www.u4.no/publications/corruption-and-anti-corruption-practices-in-human-resource-management-in-the-public-sector.pdf>, 28.3.2020.

169 Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku od 31.1.2020, u javnom sektoru radi 602.567 zaposlenih.

170 „Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije”, ažuriran 16.1.2020, str. 77.

171 Saša Đorđević, „Ministarstvo unutrašnjih poslova”, u: Predrag Petrović (ur.), *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, septembar 2014, str. 27–32, [http://www.bezbednost.org/upload/document/procena\\_integriteta\\_u\\_sektoru\\_bezbednosti.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/procena_integriteta_u_sektoru_bezbednosti.pdf), 28.3.2020.

172 Saša Đorđević, „MUP da izvrši depolitizaciju policije”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6009/MUP-da-izvrsi-depolitizaciju-policije.shtml>, 28.3.2020.

Policija je godinu i po dana funkcionsala bez načelnika kriminalističke policije, što je druga po važnosti funkcija u policiji, odmah nakon direktora.<sup>173</sup> Političari su smenjivali generale policije na konferencijama za štampu.<sup>174</sup> Kreiranje „fantomskih“ radnih mesta analize rizika i pravljenje lista bio je pokušaj da se otpusti više od 1000 ljudi u MUP-u, koji su hteli da rade policijski posao.<sup>175</sup> Zaštitnik građana je to onemogućio.

U drugoj fazi, od 2016. do 2018, stekao se utisak da postoji želja da se prestane sa lošim upravljanjem ljudskih resursa u policiji. U februaru 2016. na snagu je stupio novi Zakon o policiji<sup>176</sup>, koji je u dobroj meri propisao pravila za zapošljavanje i napredovanje. Konkurs je postao obavezan. Planirane su bezbednosne provere, ne samo prilikom zasnivanja radnog odnosa već i tokom rada u policiji. Taksativno su nabrojani kriterijumi za napredovanje. Formiranjem Sektora za ljudske resurse u MUP-u ispunjen je glavni organizacioni preduslov za razvoj ljudskih resursa.<sup>177</sup>

Ipak, početak primene novog zakona bio je težak. Ponovo je funkciju direktora policije obavljao vršilac dužnosti jer se devet meseci kasnilo sa sprovođenjem javnog konkursa za ovu poziciju. Izbor direktora policije bio je delimično transparentan. Zaista, prvi su put objavljene informacije na osnovu kojih se moglo sazнати kako teče izborni postupak, ali dokumenti na osnovu kojih je konkursna komisija ocenjivala potencijalne kandidate nisu bili dostupni javnosti.<sup>178</sup>

Dodatno, po drugi put je kriminalistička policija radila bez načelnika godinu i po dana, od decembra 2016. do juna 2018. Kao i prethodni put, direktor policije je vršio dužnost šefa najznačajnijeg dela policije. Bilo je potrebno dve godine da se prekine sa praksom postavljenja vršilaca dužnosti na pozicije pomoćnika ministra unutrašnjih poslova. Konačno je ta praksa prekinuta tokom 2018, kada ujedno i počinje treća faza reforme ljudskih resursa u MUP-u. Iako se očekivao dalji napredak, prekinut je pozitivan trend reforme.

Zakon o policiji je promenjen krajem marta 2018<sup>179</sup>, kada je načinjen korak unazad u upravljanju ljudskim resursima u MUP-u. Uvedena je mogućnost zapošljavanja bez konkursa ako je „aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji“ predviđeno da se konkurs ne sprovodi za pojedina radna mesta<sup>180</sup>. To znači da će ministar unutrašnjih poslova odlučivati koje osobe je moguće zaposliti van redovnog konkursnog postupka, s obzirom na to da on sam donosi akt o sistematizaciji radnih mesta, pri čemu je ovaj propis poverljive prirode.

Kada je reč o upravljanju ljudskim resursima, ministar odlučuje o raspisivanju 173 „Zašto je UKP godinu i po bila bez načelnika?“, B92, 4.12.2015, [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=12&dd=04&nav\\_category=12&nav\\_id=1070871](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=12&dd=04&nav_category=12&nav_id=1070871), 28.3.2020.

174 Saša Đorđević, „Smenama protiv organizovanog kriminala“, Peščanik, 23.6.2015, <https://pes-canik.net/smenama-protiv-organizovanog-kriminala/>, 28.3.2020.

175 Saša Đorđević, „Kako se ostaje bez posla u srpskoj policiji“, Vreme, 21.1.2016, <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1358431>, 28.3.2020.

176 „Zakon o policiji“, Sl. glasnik RS, br. 6/2016.

177 Saša Đorđević, „Upravljanje ljudskim resursima“, u: Saša Đorđević (ur.), *Procena integriteta policije u Srbiji*, Beograd, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016, str. 36–48, [http://www.bezbednost.org/upload/document/procena\\_integriteta\\_policije\\_u\\_srbiji\\_2016.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/procena_integriteta_policije_u_srbiji_2016.pdf), 28.3.2020.

178 Ibid., str. 45–46.

179 „Zakon o policiji“, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018.

180 „Zakon o policiji“, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 135, stav 3, tačka 4.

javnog poziva za konkurs<sup>181</sup> i bira članove konkursne komisije<sup>182</sup>. Komisija sačinjava listu kandidata, na osnovu koje ministar bira ko će započeti rad u policiji i potpisuje rešenje o zasnivanju radnog odnosa.<sup>183</sup> Ministar odlučuje kako će biti sproveden interni konkurs, bira i imenuje članove konkursne komisije, koja bira kadrove na srednjim i višim pozicijama u MUP-u i potpisuje rešenje o njihovom napredovanju ili premeštaju.<sup>184</sup> Sve to omogućava politizaciju upravljanja ljudskim resursima i „podešavanja“ radnih mesta po meri politike.

Zbog poverljivog karaktera akta o sistematizaciji radnih mesta, nije moguće spolja pratiti razvoj upravljanja ljudskim resursima u MUP-u. Inače, ovaj dokument je samo od juna 2018. do aprila 2019. čak četiri puta menjan.<sup>185</sup> Poverljivost je po zvaničnom stavu MUP-a uslovljena time što bi javno objavljivanje ovog dokumenta moglo „ugroziti stanje javne i nacionalne bezbednosti, i to prvenstveno tako što bi se mogle utvrditi činjenice o broju i operativnoj funkcionalnosti“<sup>186</sup> organizacionih jedinica policije. Organizovane kriminalne grupe i pojedinci mogli bi da zloupotrebe javnu dostupnost ovakvog dokumenta.<sup>187</sup> U Hrvatskoj je dokument slične prirode javan.<sup>188</sup>

Jedan od glavnih problema je da postoje ozbiljne indicije da se unapred zna ko će biti pobednik na internom konkursu u MUP-u<sup>189</sup>. Na taj način se potpuno obesmišljava napredovanje zasnovano na zaslugama. Sindikat u policiji ukazivao je na slučajeve gde MUP nezakonito ocenjuje policijske službenike, ne izdajući im zvanična rešenja u formi upravnog akta<sup>190</sup>, čak i nakon reagovanja Upravnog suda i Zaštitnika građana<sup>191</sup>.

---

181 „Uredba o sprovođenju javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta policijskih službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova“, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2019: član 4, stav 2.

182 Ibid., član 5, stav 1.

183 Ibid., član 23.

184 „Pravilnik o sprovođenju internog konkursa među zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova“, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2016.

185 „Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u“, Interno, 01 broj 4685/18-13 od 13.6.2018; „Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u“, Interno, 01 broj 7777/18-5 od 30.7.2018; „Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u“, Interno, 01 broj 1643/18-5 od 15. 11. 2018. i „Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u“, Interno, 01 broj 4959/19-3 od 10.4.2019.

186 Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova od 15. 1. 2020. na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Beogradskog centra za bezbednosnu politiku od 10.5.2019.

187 Ibid.

188 Pogledati: „Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova“, *Narodne novine RH*, br. 70/2012, 140/2013, 50/2014, 32/2015, 11/2017, 129/2017, 5/2018, 109/2018, 24/2019 i 79/2019; „Uredba o klasifikaciji radnih mesta policijskih službenika“, *Narodne novine RH*, br. 129/2011, 82/2012, 140/2013, 32/2015, 40/2015, 115/2015, 11/2017, 102/2017, 129/2017, 5/2018, 109/2018 i 24/2019; „Uredba o područjima, sjedištima, vrstama i kategorijama policijskih uprava i policijskih postaja“, *Narodne novine RH*, br. 117/2011, 50/2014, 32/2015, 11/2017, 66/2018 i 24/2019. Dostupno na: <https://mup.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/propsi/ustrojstvo-ministarstva-unutarnjih-poslova/175278>, 28.4.2020.

189 Intervju, aktivan policijski službenik, 12.12.2019; Intervju, aktivan policijski službenik, 15.12.2019.

190 „MUP povredio prava zaposlenih“, Sindikat policije Sloga, 18.4.2019, <https://sindikatpolicije.org.rs/?p=3734#more-3734>, 29.3.2020.

191 „I nakon preporuke Zaštitnika građana, MUP nastavlja da krši prava zaposlenih“, Sindikat policije Sloga, 25. 5. 2019, <https://sindikatpolicije.org.rs/?p=3897>, 29.3.2020.

Ovo pokazuje da se ocenjivanje može zloupotrebiti za disciplinovanje policijskih službenika, koji ne odgovaraju političarima na vlasti, što se može videti i iz niza primera neadekvatnog postupanja prema uzbunjivačima iz policije.

Nebojša Blagojić, bivši policijski inspektor u odeljenju kriminalističke policije u Nišu sa 27 godina profesionalnog iskustva, prevremeno je i nezakonito penzionisan u oktobru 2015. nakon što je otkrio da podaci iz bezbednosno-obaveštajne službe cure do lokalnog biznismena, koji je tada bio pod policijskom istragom i bio povezan sa SNS-om. Upravni sud je u međuvremenu doneo dve presude, prema kojima je njegovo penzionisanje bilo nezakonito i naložio MUP-u da ponovo zaposli N. Blagojića<sup>192</sup>, što MUP do sada nije uradio.

Policajcu Milanu Dumanoviću sudi se za odavanje službene tajne jer je u javnosti govorio o nezakonitom zadatku policije u Potočarima u julu 2015. na komemoraciji žrtvama u Srebrenici, kada se dogodio napad na tadašnjeg predsednika Vlade.<sup>193</sup> Posle više od dve godine vraćen je na posao, ali odmah sa njega i udaljen. Razlog za to je procena da bi njegovo prisustvo u uniformi štetilo interesima i ugledu MUP-a i negativno uticalo na zaposlene u kolektivu. Direktor policije je ovakvu odluku doneo na predlog načelnika Policijske uprave Pančevo.<sup>194</sup>

Policijska službenica Ivana Veličković je 2015. otkrila nekoliko slučajeva kršenja propisa i ljudskih prava. U skladu sa zakonom izvršila je uzbunjivanje, prijavivši sve nadležnim organima, među kojima su i Narodna skupština i Zaštitnik građana. Međutim, umesto da bude nagrađena, sklonjena je na niže radno mesto. U toku je i postupak koji vodi zbog mobinga koji godinama trpi. Viši sud u Beogradu je krajem januara 2019. doneo konačno rešenje da se Ivana Veličković vrati na prethodno radno mesto. Međutim, MUP je to odbio, zbog čega je platilo kaznu od 100.000 dinara.

I u trećoj fazi nastavljene su nejasne kadrovske promene u Direkciji policije. Ovog puta su o „smenama“ načelnika beogradske policije i komandanta posebne jedinice policije Žandarmerije izvestili tabloidni mediji u Srbiji bez zvanične potvrde, pozivajući se na neimenovane izvore. Dominirali su naslovi u kojima su kombinovani sledeći izrazi: smenjen, razrešen, čistka u policiji, očekuju se nove smene, smenjeni šefovi, načelnik i komandant. Tek kasnije je MUP objavio saopštenje u kome se kaže da su načelnik beogradske policije i komandant Žandarmerije zapravo raspoređeni na nove dužnosti, a ne razrešeni, kao što se govorilo u medijima, što su, prema Zakonu o policiji, dva različita procesa u upravljanju ljudskim resursima u MUP-u.<sup>195</sup>

---

192 „Ispovest inspektora uzbunjivača: Ko sabotira policijske istrage“, *NIN*, 27.6.2019, <https://www.facebook.com/ninonline/posts/2632153976854933/>, 29.3.2020.

193 „Tvrđnje policajaca iz Srbije: Nelegalno na zadatku u Potočarima“, *Al Jazeera Balkans*, 11.10.2016, <https://www.youtube.com/watch?v=9P2vTSUlcvU>, 29.3.2020.

194 „Milan Dumanović vraćen na rad i raspoređen u PS Alibunar“, Sindikat policije Sloga, 29.10.2019, <https://sindikatpolicije.org.rs/?p=4218>, 29.3.2020.

195 Nikola Tomić (ur.), *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – septembar 2018*, Koalicija prEUgovor, Beograd, str. 60, [http://preugovor.org/upload/document/preugovor\\_alarm\\_-sr-web.pdf](http://preugovor.org/upload/document/preugovor_alarm_-sr-web.pdf), 29.3.2020.

## Politizacija policijskog rada

Jedan od faktora zarobljavanja države je mešanje izvršne vlasti u rad policije. Policiji nije omogućeno da profesionalno i nezavisno radi, već se koristi za učvršćivanje političke moći i obezbeđivanje nekažnjivosti vladajuće političke elite i njihovih glavnih saveznika.<sup>196</sup> Rad policije u Srbiji umnogome zavisi od interesa političkih stranaka, zbog čega ona gubi svoju operativnu nezavisnost, a istovremeno služi političkim strankama za dobijanje političkih poena.

Utvrđena su barem tri manipulativna mehanizma kojima stranka na vlasti koristi policiju. Policija se iskorišćava za osvajanje ili sticanje političke moći tako što se inspektorji uključuju u rešavanje politički osetljivih slučajeva, koji su korisni vladajućoj stranci, ili tako što se sprovode masovna hapšenja bez uključivanja tužilaštva. Policija pod pritiskom vlasti ne rešava slučajeve gde postoje sumnje o umešanosti pripadnika vladajuće stranke ili utiče na neadekvatan pravosudni odgovor tako što ne odgovara na zahteve tužilaštva, zbog čega nema sudskog epiloga. Informacije iz policije „cure” i zloupotrebljavaju se protiv protivnika ili kritičara vlasti.

Srpska napredna stranka je na „krilima” borbe protiv korupcije i rešavanja spornih privatizacija preduzeća osvojila vlast u julu 2012.<sup>197</sup> Nakon toga formirana je radna grupa MUP-a sa oko 100 inspektora, čiji je zadat�k bio da istraže 24 „sporne” privatizacije.<sup>198</sup> Završni potez odigrao se u decembru 2012, kada je uhapšen vlasnik Delta holding kompanije Miroslav Mišković, koga su političari javno opisivali kao glavnog „tajkuna” u zemlji. Pri tome, Mišković nije uhapšen zbog korupcije iako je tako prikazano u javnosti, već zbog nezakonitog poslovanja njegove kompanije.<sup>199</sup>

Očekivano, to je uticalo na javno mnjenje, pa su građani podržali izvršnu vlast u borbi protiv korupcije. Za samo šest meseci došlo je do znatnih promena u oceni uspešnosti Vlade u suzbijanju korupcije. U junu 2012, 35% ispitanika je smatralo da Vlada uopšte nije efikasna, a u decembru je taj procenat pao na svega 9%, što je značajan porast poverenja u namere tadašnje Vlade da smanji korupciju.<sup>200</sup> Građani su kasnije smanjili svoja očekivanja jer rezultati nisu bili sjajni.

Radna grupa MUP-a, koja se bavila rasvetljavanjem privatizacija, neslavno je rasformirana u oktobru 2014. zbog navodnih zloupotreba šefa radne grupe, o kojima su mediji naveliko pisali, a koje do sada nisu dokazane na sudu. Inače, jedan od glavnih načina zarobljavanja policije, koji demotiviše policijske inspektore da rade posao, jeste njihovo „razvlačenje” u negativnom kontekstu po tabloidima, što se desilo sa vođom tima za rešavanje spornih privatizacija. U zvaničnom obrazloženju MUP-a radna grupa

196 *State Capture and the Political Manipulation of Criminal Justice Agencies*, Institute for Security Studies, Corruption Watch, april 2019, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/2019-06-20-other-zondo-commission-submission.pdf>, 30. 4. 2020.

197 Siniša Atlagić, „Teme u personalizovanoj izbornoj kampanji – slučaj Srbije 2012. godine”, *Politički život*, 5.6.2012, str. 37–45.

198 Pogledati: <https://24slucaja.cins.rs/sr>.

199 Pogledati: <https://www.cins.rs/uploads/useruploads/Documents/optuznica-protiv-miroslava-miskovica.pdf>.

200 *Borba protiv korupcije: između norme i prakse 2009–2015*, CeSID, UNDP, Beograd, 2015, [https://www.rs.undp.org/content/dam-serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/DobraUprava/UNDP\\_SRБ\\_Analiza%20Borba%20protiv%20korupcije%202009%20-%202015\\_CeSID.pdf](https://www.rs.undp.org/content/dam-serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/DobraUprava/UNDP_SRБ_Analiza%20Borba%20protiv%20korupcije%202009%20-%202015_CeSID.pdf), 20.6.2020.

je rasformirana zbog finansijskih razloga.<sup>201</sup> Sudovi su do juna 2019. doneli samo dve osuđujuće i pet oslobođajućih presuda vezanih za „sporne“ privatizacije. Tužilaštvo nije pronašlo elemente krivičnih dela u čak 10 slučajeva, dok vodi istragu u četiri, a u toku su suđenja za šest slučajeva.<sup>202</sup>

Najave akcija i masovna hapšenja deo su iste predstave. Predstavnici SNS-a obrazlagali su vanredne izbore 2014. potrebom sprovođenja ubrzanih reformi u borbi sa kriminalom, dok su javnost istovremeno plašili mafijom i povratkom starih loših vremena. Te godine uhapšen je Dragoslav Kosmajac, koga je politički vrh označio kao najvećeg narko-bosa.<sup>203</sup> Proveo je četiri meseca u zatvoru. Privremeno mu je oduzeto 18 različitih nekretnina. Na kraju je oslobođen svih optužbi.

Tri dana pred izbore 2016. tadašnji predsednik Vlade izjavio je da će ubica pevačice Jelene Krsmanović Marjanović biti uhapšen u narednih 48 sati (zamalo pa na dan izbora)<sup>204</sup>. To je bio vrhunac kampanje SNS-a, koja se u velikoj meri zasnivala na borbi protiv kriminala i korupcije. Policija je godinu i po dana nakon ubistva uhapsila osumnjičenog, dok sudskog epiloga nema. Od oktobra 2016, kada je ministar unutrašnjih poslova objavio rat mafiji<sup>205</sup>, policija je izvela brojne akcije masovnog hapšenja, u periodu kada je očekivano raspisivanja vanrednih izbora.

Masovna hapšenja retko se završavaju sudskim presudama. Na primer, u policijskoj akciji u januaru 2019. uhapšeno je 220 lica. Političari su ovu operaciju predstavili kao veliki uspeh u borbi protiv organizovanog kriminala. Međutim, rezultati rada policije zapravo su izuzetno loši. Na osnovu 58 od 84 odgovora dobijenih od tužilaštava, dve trećine od 140 uhapšenih pušteno je na slobodu. Uz to, u tužilaštву je odlučeno da se uopšte ne postupi protiv gotovo 50 uhapšenih jer policija protiv njih nije podnela krivične prijave. Uz svesto, Tužilaštvo za organizovani kriminal opšte nije učestvovalo u ovim akcijama.<sup>206</sup>

Uticaj politike vidi se i u politički osetljivim slučajevima, koji su „na čekanju“ ili povodom kojih se uopšte ne pokreću formalni istražni procesi. Jedan od najistaknutijih slučajeva jeste afera „Savamala“ (videti ispod).<sup>207</sup> Firma koja se dovodi u vezu sa ocem ministra unutrašnjih poslova kupovala je naoružanje po povlašćenim cenama.<sup>208</sup> U izveštaju o imovini ministra odbrane nije ispitano poreklo oko 205.000 evra kojima je kupio stan.<sup>209</sup>

201 „Rasformiran tim MUP-a koji se bavio spornim privatizacijama“, *Novi magazin*, 25.10.2014, [www.novimagazin.rs/vesti/rasformiran-tim-mup-a-koji-se-baviospornim-privatizacijama](http://www.novimagazin.rs/vesti/rasformiran-tim-mup-a-koji-se-baviospornim-privatizacijama), 19.11.2019.

202 Pogledajte: <https://24slucaja.cins.rs/sr>

203 „Ko je Kosmajac, najveći narko-diler“, *B92*, 20.6.2014, [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=20&nav\\_category=16&nav\\_id=865021](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=06&dd=20&nav_category=16&nav_id=865021), 20.6.2020.

204 „Vučić: Ubica Jelene Marjanović biće uhapšen u narednih 48 sati“, *RTS*, 20.4.2016, [www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/2290819/vucic-ubica-jelene-marjanovic-bice-uhapsen-u-narednih-48-sati.html](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/2290819/vucic-ubica-jelene-marjanovic-bice-uhapsen-u-narednih-48-sati.html), 20.6.2020.

205 „Stefanović: Objavljujemo rat mafiji“, *RTS*, 14.10.2016, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2488734/stefanovic-objavljujemo-rat-mafiji.html>, 20.6.2020.

206 „Tužilaštvo za organizovani kriminal nije učestvovalo u akciji protiv organizovanog kriminala“, *KRIK*, 14.1.2019, <https://www.krik.rs/tuzilastvo-za-organizovani-kriminal-nije-ucestvovalo-u-akciji-protiv-organizovanog-kriminala/>, 30.4.2020.

207 „Rodoljub Milović: U vrhu vlasti ima saradnika zemunskog klana“, *KRIK*, 20.6.2019, [www.krik.rs/rodoljub-milovic-u-vrhu-vlasti-ima-saradnika-zemunskog-klana/](http://www.krik.rs/rodoljub-milovic-u-vrhu-vlasti-ima-saradnika-zemunskog-klana/), 20.6.2020.

208 „Trgovina oružjem: Povlašćena cena za oca ministra policije“, *Javno.rs*, 19.9.2019, [www.javno.rs/istrzivanja/trgovina-oruzjem-povlascena-cena-za-oca-ministra-policije](http://www.javno.rs/istrzivanja/trgovina-oruzjem-povlascena-cena-za-oca-ministra-policije), 20.6.2020.

209 „Hronologija slučaja tetka iz Kanade“, *KRIK*, 10.5.2018, <https://www.krik.rs/hronologija-slucaja-tetka-iz-kanade/>, 20.6.2020.

## Loš parlamentarni nadzor policije

Spoljašnji nadzor policije jedan je od glavnih načina na koji demokratska društva sprečavaju zloupotrebe u policiji i jačaju integritet službe.<sup>210</sup> Pravni okvir parlamentarnog nadzora policije poboljšan je Zakonom o policiji iz 2016. tako što su uvedeni novi mehanizmi kontrole, kao što je nadzor zakonitosti sproveđenja posebnih dokaznih radnji.<sup>211</sup> Ipak, u praksi je parlamentarni nadzor rada policije najpre oslabio<sup>212</sup>, a onda suštinski i nestao. Izvršna vlast dominira nad zakonodavnom, kao što je analizirano u tekstu o zarobljavanju skupštine. U prošle četiri godine Skupština nije ispunjavala svoju kontrolnu ulogu izvršne vlasti, niti se oglašavala povodom skandala povezanih sa radom policije i politikom.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove stihiski je razmatrao izveštaje o radu MUP-a. Rasprava u Odboru se dominantno bavi međustranačkim obračunima i promocijom pozitivnih rezultata rada policije. Razmatrano je 5 od 14 predviđenih izveštaja o radu MUP-a, 4 od 7 predviđenih izveštaja o stanju bezbednosti u Srbiji i 1 od 3 izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole.<sup>213</sup> Od 3840 podnetih amandmana koji su prošli kroz Odbor, usvojeno je svega 115, oko 3 posto. Odbor nijednom nije razmatrao predlog budžeta za policiju<sup>214</sup>, što nije dobro po demokratsku kontrolu policije.

Skupština je potpuno zanemarila 35 predloga za formiranje anketnog odbora, koji bi trebalo da ispita slučaj „Savamala“. Reč je o incidentu koji se dogodio u izbornoj noći između 24. i 25. aprila 2016. Grupa od više desetina maskiranih osoba zaposela je Hercegovačku ulicu u Beogradu. Primenom sile i pretnjama je protivpravno lišila slobode više pojedinaca, koji su se zatekli na ovoj lokaciji, oduzela im mobilne telefone i sprečila kretanje. Za to vreme su bageri sravnili sa zemljom privatne, većinom poslovne objekte u ovoj ulici.<sup>215</sup> Uprkos činjenici da je tokom izborne noći nekoliko građana pozvalo policiju i prijavilo slučaj, ona nije intervenisala, a dežurni policijski službenici su građane upućivali na komunalnu policiju po naređenju „vrha policije“.<sup>216</sup> Četiri godine posle incidenta još uvek se ne zna ko je organizovao rušenje i srušio objekte uprkos obećanjima da neće biti zaštićenih i da će se saznati istina. Postupak pred Prvim osnovnim tužilaštvom i dalje je u predistražnoj fazi jer MUP ne odgovara na zahteve tužilaštva.<sup>217</sup> Sve navedeno ukazuje

210 Mario J. Aguja, Hans Born, „Who is Policing the Police? Role of Parliament in Police Governance“, u: Mario J. Aguja, Hans Born (eds.), *The Role of Parliament in Police Governance*, DCAF, Geneva, p. 1–16, <https://www.dcaf.ch/role-parliament-police-governance-lessons-learned-asia-and-europe>, 6.4.2020.

211 „Zakon o policiji“, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 222.

212 Vladimir Erceg, *Parlamentarni nadzor policije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 20. 6. 2018, <http://www.bezbednost.org/upload/document/izvetaj-i-preporuke-parlamentarni-nadzor-policije-.pdf>, 6.4.2020.

213 Miloš Novković i Uroš Miladinović, *Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti 2016–2019*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 27. 12. 2019, <http://preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml>, 6.4.2020.

214 Ibid.

215 Bojan Elek, „Spoljašnji nadzor policije“, u: Saša Đorđević (ur.), *Procena integriteta policije u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2016, str. 16–17, [http://www.bezbednost.org/upload/document/procena\\_integriteta\\_policije\\_u\\_srbiji\\_2016.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/procena_integriteta_policije_u_srbiji_2016.pdf), 6.4.2020.

216 „Izveštaj nakon postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova pokrenutom po pritužbi većeg broja građana“, *Zaštitnik građana*, Beograd, 9.5.2016, str. 5, <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf>, 18.8.2018.

217 „Četiri godine bez odgovora ko je usred noći rušio u Hercegovačkoj“, *Insajder*, 24.4.2020, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/18084/%C4%8Cetiri-godine-bez-odgovora-ko-je-usred-no%C4%87i-ru%C5%A1io-u-Hercegova%C4%8Dkoj.htm>, 30.4.2020.

na to da je reč ili o nesposobnosti policije i tužilaštva ili o zaštiti pojedinaca bliskih vlasti. Tadašnji predsednik Vlade je posle rušenja izjavio da „vrh beogradske vlasti” stoji iza rušenja<sup>218</sup>, dok je supruga prethodnog gradonačelnika Beograda rekla kako se njen muž pohvalio da je organizovao rušenje.<sup>219</sup>

Istovremeno, nelegalni objekat na Pančićevom vrhu na Kopaoniku od preko 1000 kvadrata nije srušen jer nije obezbeđena asistencija policije. Predstražni postupak povodom sumnje u poreklo novca kojim je finansirana izgradnja nelegalnog objekta stoji u mestu, jer policija tužilaštvu više od godinu dana ne dostavlja tražena obaveštenja o ovom slučaju. Iako još nema kredibilnih podataka o tome ko je investor, postoje navodi da su to Zoran Milojević, važan član SNS-a na severu Kosova<sup>220</sup>, i Zvonko Veselinović<sup>221</sup>, označen kao vođa kriminalne grupe koja se bavi trgovinom droge, švercom oružja i nafte, zelenošenjem i pranjem novca<sup>222</sup>.

Skupština se nije oglasila ni povodom slučaja „Lučani”. Reč je o događaju od 16. decembra 2018, kada je političko rukovodstvo MUP-a preuzele komandovanje policijom tokom lokalnih izbora u maloj opštini Lučani. Iako je depolitizacija jedno od osnovnih zakonskih načela obavljanja policijskih poslova<sup>223</sup>, elementi politizacije bili su očigledni u Lučanima. Tadašnja državna sekretarka u MUP-u i član SNS-a nalazila se u lokalnoj policijskoj stanici na dan izbora i ometala rad policije kada su članovi opozicije došli u policijsku stanicu da se raspitaju o opozicionim aktivistima uhapšenim tog dana.<sup>224</sup> Državna sekretarka je u ime policije, suprotno zakonu, komunicirala sa članovima opozicije, preuzevši na taj način ulogu policijskog službenika. Prema Zakonu o policiji, državni sekretari i osoblje kabineta u MUP-u mogu da se bave samo strateškim i administrativnim poslovima, a ne operativnim radom policije. Ministar unutrašnjih poslova priznao je nakon incidenta da je državna sekretarka došla u Lučane po njegovom naređenju kako bi smirila situaciju<sup>225</sup>, što je takođe u suprotnosti sa Zakonom o policiji. Ministar može pripadnicima policije da izda naređenje da privremeno ograniče ili zabrane kretanje ljudi radi očuvanja javnog reda i mira, ali državnom sekretaru ne može. Ministar je kasnije predsedniku Republike ponudio ostavku<sup>226</sup> koju je on odbio iako nije u nadležnosti predsednika da donosi odluke o ostavkama članova Vlade.

Skupština se nije ni osvrnula na izjave penzionisanog načelnika Uprave kriminalističke policije Rodoljuba Milovića, koji je u intervjuu potvrdio dugogodišnje glasine o složenim vezama između policije, političara i kriminalnih grupa. Govorio je o direktnim vezama

218 „Vučić tvrdi za Savamalu kriva gradska vlast, gradonačelnik čuti”, *Radio slobodna Evropa*, 8.6.2016,<https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-iza-rusenja-u-savamali-stoji-vlast-u-beogradu/27786659.html>, 30.4.2020.

219 „Marija Mali o poslovima bivšeg supruga: ofšor, skrivena imovina, Savamala”, *KRIK*, 13.2.2017, <https://www.krik.rs/marija-mali-o-poslovima-bivseg-supruga-ofsor-skrivena-imovina-savamala/>, 30.4.2020.

220 „Divlja gradnja: Kafana na vrhu Srbije”, *Javno.rs*, 30.11.2017, <https://javno.rs/istrazivanja/divlja-gradnja-kafana-na-vrhu-srbije>, 30.4.2020.

221 „Od ‘čuvara mosta’ do međunarodne poternice: Ko je Zvonko Veselinović”, *BBC na srpskom*, 2.12.2019, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-50633650>, 30.4.2020.

222 „Veselinović i Radoičić oslobođeni za nelegalno iskopavanje šljunka”, *KRIK*, 5.7.2019, <https://www.krik.rs/veselinovic-i-radoicic-oslobodjeni-za-nelegalno-iskopavanje/>, 30.4.2020.

223 „Zakon o policiji”, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 32.

224 „Savez za Srbiju: Šta Dijana Hrkalović radi u Gući?; Hrkalović: Došla sam da dam podršku policajcima”, *Insajder*, 16.12.2018, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/12876/>, 30.4.2020.

225 „Stefanović: Spreman da ponudim ostavku, Hrkalović u Lučanima po mom nalogu”, *N1*, 17.12.2018, <http://rs.n1info.com/Vesti/a444718/Stefanovic-o-Hrkalovic-i-Lucanima.html>, 30.4.2020.

226 Ibid.

između ministra zdravlja i beogradskog Zemunskog klana i drugih kriminalnih grupa. Ministar zdravlja je 2002. navodno ubrizgao smrtonosnu smešu u infuziju crnogorskog mafijaša, za šta ga je klan nagradio besplatnim stanom.<sup>227</sup> Nakon intervjuja nije bilo zvanične izjave tužilaštva ili policije, niti bilo kog drugog predstavnika vlasti. Samo je predsednica Vlade kratko izjavila da ona ne može da menja ministre na osnovu nečijih tvrdnji.

Pa ipak, nekadašnji načelnik kriminalističke policije nije bilo ko. Rodoljub Milović je sedam godina bio na čelu Uprave kriminalističke policije, što je drugi najviši položaj posle funkcije direktora policije. Policija Španije nagradila ga je za izuzetnu saradnju u borbi protiv ilegalne trgovine narkoticima.<sup>228</sup> U junu 2014. smenjen je sa mesta načelnika Uprave kriminalističke policije. Aleksandar Vučić, tadašnji predsednik Vlade, a sada predsednik Republike, obrazložio je smenu tvrdnjom da je policija počela da se bavi politikom i dodoa da su otpušteni policijski službenici bili „časni”, te da su pred Rodoljubom Milovićem krupni zadaci. Dve godine nakon smene Rodoljub Milović je penzionisan. Pravi razlog za njegov odlazak ostao je nejasan.

Slučaj prodaje oružja fabrike namenske industrije „Krušik” iz Valjeva po povlašćenim cenama i dalje je krupna politička tema u Srbiji. Skupština nije inicirala ni donošenje zaključka o mogućem sukobu interesa ministra unutrašnjih poslova ili trgovine uticajem, što je njen zakonom predviđen zadatak.<sup>229</sup> Ova afera je detaljno analizirana u delu o zarobljavanju države zloupotrebotom upravljanja finansijama.

## Slaba unutrašnja kontrola

Unutrašnja kontrola policije obuhvata preventivno i represivno delovanje određene organizacione celine u policiji kako bi se osigurala njena odgovornost pred državom, zakonima i građanima<sup>230</sup>, što je jedan od uslova za demokratski rad policije<sup>231</sup>.

Politička, funkcionalna i operativna nezavisnost Sektora podrivena je, budući da Zakon o policiji predviđa da ministar unutrašnjih poslova daje Sektoru unutrašnje kontrole smernice i obavezna uputstva za rad (osim u radnjama preduzetim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu nadležnog javnog tužioca)<sup>232</sup>, da propisuje način vršenja unutrašnje kontrole<sup>233</sup>, da vrši kontrolu rada načelnika Sektora<sup>234</sup> i da bira zaposlene koji vrše bezbednosnu proveru zaposlenih u Sektoru<sup>235</sup>. Zbog toga i ne treba da čude indicije da je skoro nemoguće da Sektor sproveđe istrage koje su povezane sa ljudima iz SNS-a, a koji su deo MUP-a.<sup>236</sup>

227 „Rodoljub Milović: U vrhu vlasti ima saradnika zemunskog klana”, KRIK, 20.6.2019, <https://www.krik.rs/rodoljub-milovic-u-vrhu-vlasti-ima-saradnika-zemunskog-klana/>, 30.4.2020.

228 <https://www.blic.rs/vesti/hronica/spanska-policija-odlikovala-rodoljuba-milovica-i-slavisu-sovtica/vph26ft>

229 „Zakon o policiji”, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 222, stav 2, tačka 7.

230 Kevin Carty, *Guidebook on Democratic Policing*, OSCE, 2017, p. 26, <https://www.osce.org/secretariat/23804?download=true>, 30.4.2020.

231 *Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics*, Council of Europe, 19.9.2001, p. 12, 68, <https://polis.osce.org/node/4711>.

232 „Zakon o policiji”, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 233.

233 „Zakon o policiji”, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 225.

234 „Zakon o policiji”, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 232.

235 „Zakon o policiji”, Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 141. stav 10.

236 Intervju, aktivni policijski službenik, 15.12.2019; „Policajski vrh protiv policajaca”, Istinomer, 13.3.2019, <https://www.istinomer.rs/analize/policajski-vrh-protiv-policajaca/>, 30.4.2020.

Uticanje na rad Sektora primećeno je u istrazi o postupanju policije tokom rušenja u beogradskom naselju Savamala u noći između 24. i 25. aprila 2016, kada je Zaštitnik građana utvrdio da policija nije reagovala na pozive građana zbog naređenja iz „vrha policije”.<sup>237</sup> Sektor unutrašnje kontrole je tek nakon dva zahteva Višeg javnog tužilaštva za prikupljanje potrebnih obaveštenja i 14 meseci nakon rušenja dostavio izveštaj tužilaštvu<sup>238</sup>, što nije u skladu sa zakonom, po kome je SUK trebalo da obavesti tužilaštvo o merama i radnjama koje je preuzeo najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je primio zahtev.<sup>239</sup>

U Sektoru rade 124 osobe koje su podnele 206 krivičnih prijava tokom 2018, što je najveći broj od kada je Sektor uspostavljen. Međutim, sa statističkim podacima treba biti oprezan, budući da oni ne daju pravu sliku korupcije i kriminala u policiji, pa je teško znati koliko je Sektor efikasan u krivičnim istragama. Nema kredibilnih podataka o tome koliko je tih prijava rezultiralo pokretanjem krivičnih postupaka.

Nije moguće utvrditi tačan broj odbijenih krivičnih prijava Sektora, zato što tužilaštva ne vode evidenciju o zanimanju osumnjičenih lica ili zato što su dobijeni odgovori nepotpuni. Prema podacima iz tužilaštava koja vode te informacije, utvrđeno je da je tužilaštvo odbilo najmanje 36 krivičnih prijava, koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova podnело protiv svojih zaposlenih. Pored toga, sudovi ne vode evidenciju o ishodu krivičnih postupaka protiv policijskih službenika i drugih pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>240</sup>

Nema zvaničnih podataka o sprovođenju i efektima novih antikorupcionih mera (test integriteta, analiza rizika od korupcije, prijavljivanje imovine i kontrola imovine) iako su prošle tri godine od kada su zvaničnici Ministarstva unutrašnjih poslova izjavili da će to biti ključni instrumenti za borbu protiv korupcije. Pored toga, antikorupcione mere, naročito test integriteta, i dalje su slabo regulisane.<sup>241</sup> Unutrašnja kontrola koja je slaba i zavisna od politike i čiji rezultati nisu dovoljno opipljivi, pod prepostavkom da postoje „nedodirljivi”, omogućava zarobljavanje dela policije i MUP-a, koji je na prvoj liniji fronta za sprečavanje zloupotreba unutar policije.

---

237 „Izveštaj nakon postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova pokrenutom po pritužbi većeg broja građana”, Zaštitnik građana, Beograd, 9.5.2016, str. 5, <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf>, 18.7.2018.

238 „Šabić: Tužilaštvo mora da dostavi izveštaj MUP-a o rušenju u Savamali, *Insajder*, 14.9.2017, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/6886/>, 18.8.2018.

239 „Zakonik o krivičnog postupku”, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014, član 282.

240 Saša Đorđević, „Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova”, u: Dušan Šabić (ur.), *Institucionalni barometar 2.0*, Koalicija prEUgovor, Beograd, decembar 2019, str. 49–66, [http://preugovor.org/upload/document/institucionalni\\_barometar\\_2.pdf](http://preugovor.org/upload/document/institucionalni_barometar_2.pdf), 30.4.2020.

241 Tomić, Nikola (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije Poglavlјima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, septembar 2018, str. 46, 52, [http://preugovor.org/upload/document/preugovor\\_alarm\\_-sr-web.pdf](http://preugovor.org/upload/document/preugovor_alarm_-sr-web.pdf), 30.4.2020.

## Zaključak

Ministarstvo unutrašnjih poslova je time što javnosti i tužilaštvu uskraćuje podatke o policijskom radu, a naročito o ishodima u politički osetljivim slučajevima, u koje su umešani predstavnici vlasti, uticalo na nekažnjivost političke elite i njihovih glavnih saveznika. Iako upravljanje ljudskim resursima u MUP-u na prvi pogled deluje zakonski doterano, jer je uređeno da se napreduje na osnovu zasluga, ipak je političkim funkcionera ostavljeno mnogo prostora da zapošljavaju bez konkursa ili da biraju članove komisije, koji donose odluku o napredovanju ili premeštaju. Primeri nejasnih kadrovskih promena u Direkciji policije i dalje su vidljivi. Predstavnici vlasti koriste policiju za sticanje političke moći masovnim hapšenjima bez učestvovanja tužilaštva, koja se promovišu putem medija. Loš spoljašnji nadzor i slaba unutrašnja kontrola policije doveli su do toga da su „trule jabuke” u policiji praktično nedodirljive.

# Zarobljavanje odbrane

Katarina Đokić i Marija Ignjatijević

Rizici od zarobljavanja države u sektoru odbrane dvojako su uslovljeni. Prvo, odbrana raspolaže relativno velikom količinom novca<sup>242</sup> i dodeljuje vredne ugovore za nabavke naoružanja, što, uz visok stepen netransparentnosti pod geslom zaštite nacionalne bezbednosti, potencijalno omogućava „izvlačenje“ novca iz javnih resursa. Drugo, pojedine strukture sistema odbrane, naročito službe bezbednosti i vojna policija, mogu biti zloupotrebljene u privatne svrhe radi učvršćivanja političkog položaja i zastrašivanja protivnika. Stoga upravljanje sistemom odbrane zaslužuje posebnu pažnju.

Nejasni prioriteti politike odbrane, trend smanjenja transparentnosti omogućen zakonskim izmenama, neformalno upravljanje i činjenica da su pojedini antikorupcijski mehanizmi, naročito institucija uzbunjivača, ostali samo mrtvo slovo na papiru, stvaraju pogodnu klimu, u kojoj se sektor odbrane koristi za ostvarivanje privatnih (nasuprot javnih) interesa. Ovo se vidi u pojedinim aferama, koje su potresale javnost, poput afere „Helikopter“ u martu 2015. godine i afere „Tenk“ u avgustu 2019. godine.

## Smanjenje transparentnosti

Povećanje transparentnosti upravljanja sistemom odbrane je, po prirodi stvari, dugotrajan proces, koji podrazumeva izmenu ustaljene organizacione kulture. Ministarstvo odbrane je tokom poslednje dve decenije ipak uspostavilo određeni nivo transparentnosti, uz značajna ograničenja, naročito kad je reč o proaktivnom objavljinju strateških i planskih dokumenata i finansijskom i materijalnom poslovanju.<sup>243</sup> Poslednjih godina trend povećanja transparentnosti se preokrenuo, što se legalizuje izmenama zakona i podzakonskih akata, kojima se odlučiocu u Ministarstvu odbrane praktično ohrabruju da koriste oznake tajnosti kako bi izbegli odgovornost za eventualne propuste i nezakonite radnje.

Odluka o određivanju stepena tajnosti u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije (u daljem tekstu: Odluka) sadrži veoma problematične priloge, u kojima su navedene vrste dokumenata i podataka koje bi trebalo označiti određenim stepenom tajnosti, bez obzira na njihov stvarni sadržaj i to da li će konkretni podaci i dokumenta ove vrste zaista biti takvi da bi njihovim otkrivanjem nastala šteta po interesu Republike Srbije.<sup>244</sup> To je u suprotnosti sa Zakonom o tajnosti podataka, na koji se i sama Odluka poziva, a koji propisuje da se [konkretni] podatak označava stepenom tajnosti prilikom nastanka ili kada organ javne vlasti započne sa obavljanjem posla čiji je rezultat nastanak tajnog podatka, a na osnovu procene moguće štete.<sup>245</sup> U ovom slučaju prilozi uz Odluku bi, čini se, trebalo

242 Oko 7% planiranih rashoda Republike Srbije u 2020. godini otpada na sektor odbrane, „Obrazloženje uz Zakon o budžetu Srbije za 2020. godinu, b.d.“, Ministarstvo finansija, [www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/Obrazlozenje-budzeta.docx](http://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/Obrazlozenje-budzeta.docx).

243 Videti u poglaviju o finansijama i nabavkama.

244 „Odluka o određivanju stepena tajnosti u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije“, Sl. vojni list, br. 5/2016, <https://bit.ly/2Vzh0QE>

245 „Zakon o tajnosti podataka“, Sl. glasnik RS, br. 104/2009, čl. 10

da služe kao smernica svim ovlašćenim licima kako da odlučuju o stepenu tajnosti, što može pospešiti efikasnost kancelarijskog poslovanja u MO i VS, ali po cenu ugrožavanja prava na obaveštenost. Ovo utoliko više zabrinjava jer je ranije istraživanje BCBP-a pokazalo da su, i pre donošenja Uredbe o bližem određivanju kriterijuma za određivanje stepena tajnosti „POVERLJIVO” i „INTERNO”<sup>246</sup> i Odluke, zaposleni u Ministarstvu odbrane bili skloni tome da neselektivno stavlju oznake tajnosti po principu „za svaki slučaj”.<sup>247</sup>

### Podaci koji bi ukazali na korupciju u odbrani unapred tajni

Posebno je problematična odredba iz Uredbe o bližem određivanju kriterijuma za određivanje stepena tajnosti „POVERLJIVO” i „INTERNO” u Ministarstvu odbrane, koju Odluka dalje razrađuje, o tome da se podatak može označiti stepenom tajnosti „INTERNO” ako bi njegovim otkrivanjem došlo do narušavanja poverenja građana u zakonitost i stručnost rada Ministarstva odbrane.<sup>248</sup> To ovom Ministarstvu, odnosno njegovim zvaničnicima, praktično omogućava da određene podatke označe kao tajne kako bi izbegli pozivanje na odgovornost za korupciju.<sup>249</sup> Prilog uz Odluku među podacima i dokumentima koji se označavaju stepenom tajnosti, između ostalog, navodi:

- izveštaje o uslugama za naplatu (komercijalnim uslugama, koje jedinice MO i VS pružaju civilnom sektoru);
- izveštaj o događaju i izveštaj o saobraćajnoj nesreći;
- dokumenta u vezi sa pritužbama na postupanje Vojne policije;
- dokumenta u vezi sa ocenjivanjem opravdanosti i pravilnosti upotrebe sredstava prinude
- i dokumenta kojima se reguliše planiranje dobровoljnog služenja vojnog roka i dokumenta kojima se izveštava.<sup>250</sup>

Izuzev izveštaja o uslugama za naplatu, sve druge vrste dokumenata mogu se, prema Odluci, označiti stepenom tajnosti do nivoa „POVERLJIVO”, što je u suprotnosti čak i sa pomenutom Uredbom, na koju se Odluka poziva.

Nakon što su doneti pomenuti podzakonski akti, Zakon o odbrani dopunjjen je 2018. godine tako da detaljnije precizira koje vrste podataka su tajni podaci, koji se odnose na sistem odbrane.<sup>251</sup> Ovo uključuje i podatke i dokumenta „od značaja za sistem nacionalne bezbednosti, čijim bi otkrivanjem neovlašćenim licima mogla nastati

246 „Uredba o bližem određivanju kriterijuma za određivanje stepena tajnosti 'POVERLJIVO' i 'INTERNO' u Ministarstvu odbrane”, *Sl. glasnik RS*, br. 66/2014.

247 Katarina Đokić i V. Erceg, „Ministarstvo odbrane Vojska Srbije”, u: P. Petrović (ur.). Procena integriteta sektora bezbednosti Srbije, Beograd, BCBP, 2014, str. 63, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5596/Procena-integriteta-u-sektoru-bezbednosti-Srbije.shtml>

248 „Uredba o bližem određivanju kriterijuma za određivanje stepena tajnosti 'POVERLJIVO' i 'INTERNO' u Ministarstvu odbrane”, op. cit., čl. 4.

249 Ova odredba se kosi i sa članom 3 Zakona o tajnosti podataka, koji kaže: „Tajnim podatkom ne smatra se podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti.” „Zakon o tajnosti podataka”, *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009.

250 „Odluka o određivanju stepena tajnosti u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije”, Prilog 2, str. 54–56.

251 „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o odbrani”, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2018, čl. 23.

šteta po interesu i ciljeve u oblasti odbrane”<sup>252</sup> i podatke o „preduzetim merama, radnjama i postupcima sadržani u odlukama, naređenjima, saopštenjima i drugim aktima u oblasti odbrane zemlje, čije bi otkrivanje nanelo štetu interesima snaga odbrane”<sup>253</sup>. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo je predlog za ocenu ustavnosti ove zakonske odredbe, jer smatra da je suprotna članu Ustava koji propisuje pravo na obaveštenost. Poverenik je ukazao da ove odredbe faktički izuzimaju Ministarstvo odbrane i Vojsku Srbije iz sistema prava na pristup informacijama od javnog značaja. On je, takođe, istakao da član 102 Zakona o odbrani nije u skladu ni sa članom Ustava, koji proklamuje da je Vojska Srbije pod demokratskom i civilnom kontrolom, „jer otvara mogućnost da se prava javnosti ograničavaju, čak i isključuju i mimo kriterijuma i uslova utvrđenih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i Zakonom o tajnosti podataka”<sup>254</sup>. Ustavni sud je tokom 2019. godine odbacio ovaj predlog.<sup>255</sup>

S obzirom na to da je Odluka usvojena dve godine pre izmena i dopuna Zakona o odbrani, može se reći da zakonodavstvo prati loše trendove koji postoje u unutrašnjem uređenju i praksi Ministarstva odbrane. Međutim, izmene i dopune stvaraju zakonski osnov i opravdanje za dalje isključivanje javnosti iz upravljanja sistemom odbrane. Jedina sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove nakon ovoga, na kojoj su razmatrane redovne informacije o radu Ministarstva odbrane, bila je zatvorena za javnost zbog tajnosti podataka koji su izneti<sup>256</sup> iako su sve prethodne sednice bile otvorene.

Zakonodavni proces u prethodnom periodu nije bio dovoljno transparentan. Ovo se prvenstveno odnosi na izmene i dopune Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi<sup>257</sup>, koje su izvršene po hitnom postupku 2018. godine. Na taj je način zaobiđena javna rasprava. Ministarstvo odbrane nije blagovremeno predložilo javnosti praktične posledice ovih izmena iako se njima u škole uvodi vojno obrazovanje i obaveza da muškarci preko trideset godina starosti koji nisu služili vojnu rok prođu vojnu obuku po skraćenom postupku. Ministarstvo je tek reaktivno počelo da komunicira sa javnošću<sup>258</sup> nakon što su ove izmene počele da se sprovode u praksi i nakon što su se mediji zainteresovali za ovu temu.<sup>259</sup>

252 „Zakon o odbrani”, Sl. glasnik RS, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015 i 36/2018, čl. 102, st. 2, tač. 1.

253 Ibid., čl. 102, st. 2, tač. 5.

254 „Poverenik podneo predloge za ocenu ustavnosti Zakona o odbrani i Zakona o BIA”, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 14.6.2018, [www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2881-повореник-поднео-предлоге-за-оцену-уставности-закона-о-одбрани-и-закона-о-биа.html](http://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2881-повореник-поднео-предлоге-за-оцену-уставности-закона-о-одбрани-и-закона-о-биа.html), 20.4.2020.

255 „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2019. godinu”, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, mart 2020, str. 10, [www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestajza2019lat.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestajza2019lat.pdf).

256 „19. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština Republike Srbije, 15.10.2018, [www.parlament.gov.rs/19.\\_седница\\_Одбора\\_за\\_одбрану.34969.43.html](http://www.parlament.gov.rs/19._седница_Одбора_за_одбрану.34969.43.html), 20.4.2020.

257 M. Ignjatijević, „Zakonske izmene kao reakcija na odliv kadrova iz sistema odbrane”, BCBP, mart 2020, <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7214/Zakonske-izmene-kao-reakcija-na-odliv-kadrova-iz.shtml>.

258 „Odbrana i bezbednost ponovo u srednjoj školi”, Ministarstvo odbrane, 26.2.2019, [www.mod.gov.rs/lat/13671/odbrana-i-bezbednost-ponovo-u-srednjoj-skoli-13671](http://www.mod.gov.rs/lat/13671/odbrana-i-bezbednost-ponovo-u-srednjoj-skoli-13671), 20.4.2020.

259 M. Tašković, „Pozivi rezervistima iz cele Srbije: Počela obuka za one koji nisu služili vojsku”, *Blic*, 27. 2. 2019, [www.blic.rs/vesti/drustvo/stizu-plave-koverte-rezervisti-poziv-vojska-srbije/1w-zd1zn](http://www.blic.rs/vesti/drustvo/stizu-plave-koverte-rezervisti-poziv-vojska-srbije/1w-zd1zn), 20.4.2020.

## Nedostatak uvida u prioritete politike odbrane

Pohvalno je što je Ministarstvo odbrane početkom 2020. godine prvi put objavilo Srednjoročni plan rada, uključujući u to i projekcije svojih rashoda u naredne tri godine. Međutim, MO ni u jednom dokumentu nije objavilo jasno definisane prioritete politike odbrane. Strategijski pregled odbrane, kao i dugoročni i srednjoročni plan razvoja tradicionalno su tajni, tako da javnost nema sliku o tome koje će odbrambene sposobnosti Srbija najpre razvijati ili koji će projekti opremanja biti realizovani u narednom periodu. To ostavlja veliki prostor za oportunizam i donošenje *ad hoc* odluka bez odgovarajućeg spoljnog nadzora javnosti, koji bi mogao da pozove odlučioce na odgovornost.

## Neformalno upravljanje podložno zloupotrebama i diskreciono odlučivanje

Povećanje diskrecionih ovlašćenja i neformalno upravljanje posebno otvaraju prostor za zloupotrebe jer funkcionerima daju odrešene ruke prilikom donošenja odluka, bez ograničenja i odgovornosti.

- **Vojna policija**

Izmenama i dopunama Zakona o Vojsci 2018. godine uvedena je odredba<sup>260</sup> po kojoj ministar odbrane ima diskreciono pravo da odluci o tome koja lica van Ministarstva odbrane i Vojske Srbije može da obezbeđuje Vojna policija.<sup>261</sup> Ministarstvo odbrane nije obrazložilo zašto bi Vojna policija morala da obezbeđuje civilna lica van MO i VS. Osim toga, davanje ovakvog diskrecionog ovlašćenja ministru povećava rizik od zloupotrebe vojne policije za obavljanje poslova „privatnog obezbeđenja“. Ovim izmenama ministru su odrešene ruke da, donošenjem internog akta, sam odlučuje koga će vojna policija štititi, nezavisno od toga da li ta lica imaju veze sa sistemom odbrane. Prema ranijem zakonskom uređenju, Vlada je imala pravo da donošenjem uredbe odredi ličnosti i objekte, kojima će biti pružana bezbednosna zaštita.

Uvođenje ove zakonske odredbe podsetilo je javnost na incident na Paradi ponosa 2014. godine, kada su se brat tadašnjeg predsednika Vlade (sada predsednika) Aleksandra Vučića i brat tadašnjeg gradonačelnika Beograda (sada ministra finansija) Siniše Malog, u pratnji dvojice vojnih policajaca iz bataljona specijalne namene „Kobre“, sukobili sa pripadnicima Žandarmerije, koji su obezbeđivali događaj.<sup>262</sup>

Ministarstvo odbrane, odnosno ministar, po zakonu, samostalno uređuje način primene policijskih mera i radnji, i policijskih ovlašćenja Vojne policije<sup>263</sup>, što nije rezultat nedavnih

260 „Zakon o odbrani“, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015 i 36/2018, čl 53.

261 B. Milosavljević, „Nadležnosti i ovlašćenja vojne policije – pravna neuređenost“, Beograd, BCBP, 2019, str. 9. <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7113/Nadleznosti-i-ovlastenja-vojne-policije--pravna.shtml>.

262 S. Georgiev, „Andrej Vučić i žandarmi: Presuda za tuču na Paradi ponosa“, *Javno.rs*, 31.1.2020, <https://javno.rs/analiza/andrej-vucic-i-zandarmi-presuda-za-tucu-na-paradi-ponosa>, 20.4.2020.

263 „Zakon o Vojsci Srbije“, *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – dr. zakon, 10/2015, 88/2015 – odluka US, 36/2018 i 94/2019, čl. 53, st. 2. Inače, Zakon o Vojsci Srbije nikada nije precizirao policijske mere i radnje, odnosno policijska ovlašćenja koja ima Vojna policija, već je prepustio Vladi da to učini (čl. 53, st. 12).

izmena zakona, već dugotrajan problem.<sup>264</sup> Time se ministru daju diskreciona ovlašćenja da uređuje vrlo osetljivu oblast rada. Naime, pojedine policijske mere i ovlašćenja značajno zadiru u prava građana. Na primer, u policijske mere koje može da preduzima Vojna policija spadaju mera ciljane potrage.<sup>265</sup> One nisu definisane u podzakonskim aktima o Vojnoj policiji, već u Zakonu o policiji, gde se izjednačuju sa posebnim dokaznim radnjama iz Zakonika o krivičnom postupku<sup>266</sup>, kao što su tajni nadzor komunikacija i tajno praćenje i snimanje<sup>267</sup>. Mehanizmi spoljnog nadzora nad primenom ovih mera nisu regulisani zakonom, a uredba koja bliže uređuje ovlašćenja Vojne policije usvojena 2020. godine ostaje nedorečena i nejasno definiše to u kojim slučajevima se primenjuju mera ciljane potrage.<sup>268</sup> Jedini dokument koji zahteva sudsku odluku radi primene mera ciljane potrage jeste pravilnik iz 2010. godine, odnosno akt koji donosi sam ministar. Takođe, u policijska ovlašćenja Vojne policije spadaju, među ostalog, dovođenje, privremeno zadržavanje lica i privremeno ograničenje slobode kretanja i upotreba sredstava prinude.<sup>269</sup>

### • Slučaj „helikopter”

U martu 2015. godine helikopter Vojske Srbije srušio se u blizini aerodroma „Nikola Tesla” u Surčinu, na povratku iz Raške, odakle je prevozio životno ugroženu bebu iz Novog Pazara. U padu letelice poginulo je sedmoro ljudi, uključujući u to i tek rođenu bebu.<sup>270</sup> Tri nedelje nakon događaja objavljeni su izveštaji vojnih komisija o ovom slučaju. Kao glavni uzrok nesreće navodi se ljudski faktor (neadekvatno upravljanje vazduhoplovom u lošim vremenskim uslovima), a kao drugostepeni uzrok ističe se niz propusta u planiranju, organizovanju i rukovođenju akcijom.<sup>271</sup> Iz izveštaja se može zaključiti da je ministar odbrane zbog urgentnosti preskočio Generalstab Vojske Srbije i naložio pokretanje akcije, uprkos upozorenjima da se time krše procedure. Takođe, iz izveštaja i transkriptata može se zaključiti da je posada bila obaveštена da će prilikom sletanja verovatno biti prisustni ministri zdravlja i odbrane, kao i da je pilot, nakon insistiranja da sleti na heliodrom VMA ili na vojni aerodrom u Batajnici, prihvatio da helikopter preusmeri ka aerodromu „Nikola Tesla”.<sup>272</sup>

264 Trenutno je i dalje na snazi pravilnik iz 2010. godine: Pravilnik o ovlašćenim službenim licima, načinu primene ovlašćenja i obavljanju zadataka i poslova Vojne policije. *Službeni vojni list*, br. 16/10-231 i 17/15-481.

265 „Uredba o policijskim merama i radnjama i policijskim ovlašćenjima, izdavanju, izgledu, korišćenju i uništavanju službene legitimacije i značke ovlašćenih službenih lica Vojne policije”, *Sl. glasnik RS*, br. 17/2020, čl. 2, st. 2, tač. 10.

266 „Zakon o policiji”, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, čl. 60, st. 1.

267 „Zakonik o krivičnom postupku”, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019, čl. 166 i 171.

268 „Uredba o policijskim merama i radnjama i policijskim ovlašćenjima, izdavanju, izgledu, korišćenju i uništavanju službene legitimacije i značke ovlašćenih službenih lica Vojne policije”, *Sl. glasnik RS*, br. 17/2020.

269 Ibid., čl. 3, st. 2, tač. 4, 5 i 15.

270 Lj. Cvetković, „Srbija: Pao helikopter koji je prevozio bebu, nema preživelih”, 14. 3. 2015, [www.slobodnaevropa.org/a/srbija-srusio-se-vojni-helikopter-koji-je-prevozio-bebu/26900610.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-srusio-se-vojni-helikopter-koji-je-prevozio-bebu/26900610.html), 20.4.2020.

271 „Izveštaj stručne komisije koju je formirao komandant RViPVO”, *Radio slobodna Evropa*, 3.4.2015, <https://www.slobodnaevropa.org/a/28608797.html>, 20.4.2020.

272 „Radić o slučaju ‘helikopter’: Izveštaj prstom upire u političare”, *Radio slobodna Evropa*, 7.4.2015, <https://www.slobodnaevropa.org/a/vojni-analiticar-radic-izvestaj-prstom-upire-u-politicare/26942979.html>, 20.4.2020.

Više javno tužilaštvo u Beogradu, koje je vodilo predistražni postupak o padu vojnog helikoptera, odlučilo je da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka protiv onih koji su učestvovali u pripremi i izvršenju ove akcije jer nisu utvrđeni elementi krivičnog dela, već povrede vojnih procedura.<sup>273</sup> Jedina presuda doneta je sedam meseci nakon nesreće, kada je Vojni disciplinski sud dvojici generala (komandantu Komande Ratnog vazduhoplovstva Ranku Živaku i komandantu 204. Vazduhoplovne brigade Predragu Bandiću) zbog disciplinskih prestupa zabranio napredovanje u službi. Kasnije je ova odluka u drugostepenom postupku poništena. General Živak je penzionisan sa pozicije komandanta RV i PVO, dok je general-major Bandić u martu 2017. godine imenovan za šefu Vojnog predstavništva u misiji Srbije pri NATO.<sup>274</sup>

Sam događaj, reakcije najviših državnih zvaničnika i izostanak pravosudnog epiloga otvorili su mnoga pitanja, na koja javnost do danas nije dobila odgovore. Nije jasno zašto je prilikom donošenja odluke o pokretanju spasilačke akcije ignorisan lanac komandovanja i preskočen načelnik Generalštaba. Takođe, ostaje nejasno i zašto je insistirano na sletanju na aerodrom „Nikola Tesla“ uprkos zahtevima pilota da zbog loših vremenskih uslova sleti na aerodrom Batajnica ili VMA. Na kraju, pre nego što je zvanično saopšteno da je helikopter pao, nekoliko provladih medija, uključujući u to i javni servis, objavilo je vest da je letelica stigla na beogradski aerodrom, pa potom i da je dete smešteno u Institut za majku i dete u Beogradu.<sup>275</sup> Postavlja se pitanje da li je politički vrh bio fokusiran na sopstvenu promociju, a ne na samu spasilačku akciju, kao i koliko je nepoštovanje procedura usled političkog pritiska uticalo na ishod situacije. Politička odgovornost je svakako izostala. Nešto kasnije smenjen je ministar odbrane Bratislav Gašić, ali ne zbog ovog slučaja, već zbog seksističke izjave upućene novinarki<sup>276</sup>. U maju 2017. postavljen je na mesto direktora Bezbednosno-informativne agencije, dok je ministar zdravlja Zlatibor Lončar i dalje na istoj funkciji.

- **Afera „tenk”**

Skorašnji incidenti sa tenkom postavljenim ispred stadiona FK „Crvena zvezda“, kao i sa postrojavanjem Garde VS ispred fudbalera ovog kluba, dodatno govore o zloupotrebi vojske u političke svrhe. Naime, u septembru 2019. godine elitna jedinica Vojske Srbije, koja inače štiti predsednika i dočekuje najviše domaće i strane državnikе, ugostila je fudbalski tim FK „Crvena zvezda“.<sup>277</sup> Neposredno pre ovog događaja, rashodovani tenk T-55 postavljen je ispred stadiona istog kluba.<sup>278</sup> Postavljanje tenka podiglo je medijsku prašinu ne samo u Srbiji već i u Hrvatskoj, jer je protumačeno kao provokacija zbog

273 „Tužilaštvo neće pokrenuti krivični postupak za pad helikoptera“, *Insajder*, 30.6.2016, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1181/>, 20.4.2020.

274 V. Jeremić, „Niko još nije odgovarao za pad helikoptera“, *Danas*, 13.3.2019, [www.danas.rs/drustvo/niko-jos-nije-odgovarao-za-pad-helikoptera/](http://www.danas.rs/drustvo/niko-jos-nije-odgovarao-za-pad-helikoptera/), 20.4.2020.

275 „Helikopterska tragedija: Dan kada su mediji u Srbiji brutalno lagali javnost“, *Cenzolovka*, 17.3.2015. <https://www.cenzolovka.rs/vesti/helikopterska-tragedija-dan-kada-su-mediji-u-srbiji-brutalno-lagali-javnost/>, 20.4.2020.

276 „Gašić: Volim novinarke koje ovako lako kleknu“, *N1*, 6.12.2015, <http://rs.n1info.com/Vesti/a115681/Gasic-Volim-novinarke-koje-ovako-lako-kleknu.html>, 20.4.2020.

277 D. Lukač, „U počast Ligi šampiona“, *Vreme*, 19.9.2019, [www.vreme.com/cms/view.php?id=1719779](http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1719779), 20.4.2020.

278 „Tenk ispred stadiona Rajko Mitić“, *N1*, 26.8.2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a520748/Tenk-ispred-stadiona-Rajko-Mitic.html>, 20.4.2020.

navoda da je korišćen tokom ratova devedesetih.<sup>279</sup> Ministarstvo odbrane je saopštilo da tenk nije u njihovom vlasništvu, već da je demilitarizovan i rashodovan.<sup>280</sup> Policija i tužilaštvo su naglasili da u datom slučaju nema elemenata krivičnog dela i prostora za postupanje policije. Zabrinjava to što vojnu opremu i naoružanje ne može kupiti bilo ko, već samo pravna lica registrovana za izvoz radi prodaje u inostranstvu, proizvođač tog naoružanja ili pravna lica ovlašćena za držanje i korišćenje oružja za službene potrebe.<sup>281</sup> Javnost je do danas ostala uskraćena za informaciju na koji je način rashodovani tenk dospeo u posed navijača fudbalskog kluba.

## Upravljanje ljudskim resursima

Sistem odbrane suočava se sa različitim izazovima prilikom upravljanja ljudskim resursima, koji otvaraju prostor za zloupotrebe, ali i doprinose odlivu kadrova, što dugoročno utiče na sistem odbrane i, na kraju, na bezbednost svih građana. Posebno je izraženo postavljanje ljudi na visoke civilne pozicije u Ministarstvu odbrane u statusu vršilaca dužnosti, što ih čini podložnijim političkom uticaju i omogućava postavljenja mimo propisanih kriterijuma. Pored toga, tretman uzbunjivača zastrašuje i obeshrabuje zaposlene, koji bi se osmeliли da ukažu na nepravilnosti ili korupciju u sistemu odbrane.

### „Vedeizacija“ civilnih pozicija u Ministarstvu odbrane

Veliki broj državnih službenika i direktora javnih preduzeća u Srbiji popunjavaju ljudi imenovani kao vršioci dužnosti (v.d.). Ministarstvo odbrane nije izuzetak, pa su tako najviše civilne pozicije najčešće u v.d. statusu – pomoćnici ministra, državni sekretari, ali i Generalni inspektor službi Ministarstva odbrane.

### Šampioni „vedeizacije“

Aktuelni vršilac dužnosti Generalnog inspektora službi Radovan Mitrašinović je od decembra 2014. godine čak 19 puta postavljen na tu poziciju, dok je vršilac dužnosti pomoćnika ministra za materijalne resurse Nenad Miloradović od kraja 2015. godine taj status dobio 15 puta. Takva postavljenja su u suprotnosti sa zakonom i problematična su na nekoliko nivoa. U Zakonu o državnim službenicima navodi se v.d. status, ali kao privremeno rešenje koje može trajati do 9 meseci.<sup>282</sup> Umesto da se javlja u izuzetnim slučajevima, „vedeizacija“ je postala ustaljena praksa u mnogim institucijama i javnim preduzećima, uključujući u to i Ministarstvo odbrane.

279 „Morbidna provokacija iz Beograda! Žele u Ligu prvaka, a slave jedan od najtežih zločina. Crvena Zvezda ispred Marakane postavila tenk iz Vukovara“, *Jutarnji list*, 26.8.2019, <https://sportske.jutarnji.hr/sn/morbidna-provokacija-iz-beograda-zele-u-ligu-prvaka-a-slave-jedan-od-najtezih-zlocina-crvena-zvezda-ispred-marakane-postavila-tenk-iz-vukovara-9281585>. „Traktor ispred Maksimira kao odgovor na tenk u Beogradu“, *Danas*, 22.7.2020, [www.danas.rs/drustvo/traktor-ispred-maksimira-kao-odgovor-na-tenk-u-beogradu/](http://www.danas.rs/drustvo/traktor-ispred-maksimira-kao-odgovor-na-tenk-u-beogradu/), 20.4.2020.

280 „Tenk izložen ispred stadiona Crvene zvezde je maketa“, Ministarstvo odbrane, 27.8.2019. [www.mod.gov.rs/cir/14318/tenk-izlozen-ispred-stadiona-crvene-zvezde-je-maketa-14318](http://www.mod.gov.rs/cir/14318/tenk-izlozen-ispred-stadiona-crvene-zvezde-je-maketa-14318), 20.4.2020.

281 „Zakon o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme“, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2018, čl. 70–72.

282 „Zakon o državnim službenicima“, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018), čl. 67a.

Status vršioca dužnosti omogućava postavljenja kadrova bez konkursa, što otvara prostor za zaobilazeњe kriterijuma neophodnih za popunjavanje datog radnog mesta. Takođe, te pozicije su izrazito podložne političkim pritiscima, s obzirom na to da su postavljenja i razrešenja diskreciona, oslobođena poštovanja kriterijuma, zakonskih odredaba i potrebe da se raspisuje konkurs. Na kraju, „vedeizacija” onemogućava sprovođenje efikasne reforme i upravljanje sistemom odbrane jer se na važne pozicije mogu postaviti politički podobni ljudi, a ne profesionalci. Ona tako podriva osnove vladavine prava i dovodi do politizacije samog vrha službeničkog nivoa u sistemu odbrane.

Ministarstvo odbrane povremeno raspisuje javne konkurse za navedene pozicije, ali čini se da ih raspisuje kako bi se zadovoljila forma, s obzirom na to da, i nakon sprovedenog konkursa, na svojim položajima ostaju v.d. pomoćnici ministra. Na primer, javni konkurs za poziciju pomoćnika ministra za materijalne resurse raspisan je u novembru 2019. godine. Uprkos tome, Nenad Miloradović i dalje obavlja tu funkciju u v.d. statusu, i to više od 4 godine.

## Kako prolaze uzbunjivači u sistemu odbrane

Iako sistem odbrane u Srbiji ima razvijen mehanizam unutrašnjeg uzbunjivanja na papiru i formalno se štrikliraju sve zakonske obaveze, zaštita uzbunjivača je u praksi potpuno zatajila. Istraživanje o upravljanju kadrovima, koje je BCBP nedavno sproveo, ukazuje na to da pripadnici Vojske Srbije i zaposleni u Ministarstvu odbrane nisu ohrabreni da prijavljuju korupciju ili povredu prava iz radnog odnosa.<sup>283</sup> Sistem odbrane se poslednjih godina suočava sa velikim odlivom kadrova, kako profesionalnih vojnika, tako i oficira i civilnih lica. Tokom poslednjih pet godina sistem odbrane je godišnje u proseku napuštao 166 oficira i 66 podoficira. Udeo mlađih oficira iznosi oko 15%, dok su 2017. godine čak petinu ukupnog broja onih koji su napustili vojsku činili mlađi oficiri, među kojima je najviše bilo potporučnika. Istraživanje BCBP-a pokazalo je da za odlazak kadrova nisu presudni loši materijalni uslovi, već prevelik obim posla i preopterećenost zadacima koji nisu vojne prirode, kao i nemogućnost da se predviđi karijera i napredovanje u službi.<sup>284</sup> Zabrinjava to što se pripadnici sistema odbrane radije odlučuju da skinu uniformu nego da pokušaju da reše probleme i ostvare svoja prava, koristeći dostupne mehanizme za žalbe unutar sistema. Uzrok tome jeste nepoverenje u sistem žalbi, mišljenje da dostupnim mehanizmima ne može ništa da se postigne, ali i strah od sankcionisanja i odmazde ukoliko bi rešili da prijave nepravilnosti.

Formalno postoje procedura i lice ovlašćeno za prijem informacija u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem.<sup>285</sup> Prema podacima Ministarstva odbrane, u periodu od novembra 2017. do novembra 2019. godine podneseno je 20 informacija u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, a vođeno je 14 postupaka.<sup>286</sup> Međutim, dva nedavna slučaja, koja su privukla pažnju javnosti, veoma su indikativna kada je reč o postupanju prema uzbunjivačima u sistemu odbrane.

283 K. Đokić, M. Ignatijević, „Zašto ljudi napuštaju sistem odbrane”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, mart 2020, <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7200/Zasto-ljudi-napustaju-sistem-odbrane.shtml>

284 Ibid.

285 „Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije”, *Službeni vojni list*, 34/15-890; „Odluka o određivanju lica ovlašćenog za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije”, *Službeni vojni list*, 28/17-541.

286 Odgovor Ministarstva odbrane na upitnik BCBP-a, 10.12.2019. godine; Odgovor Ministarstva odbrane na upitnik BCBP-a, 14.6.2018. godine.

## **Uzbunjivači koji su ostali bez zaštite**

Prvo, u oktobru 2019. u javnosti se pojavio slučaj oficira koji je tokom postupka zapošljavanja odbio da postupi po nalogu koji je došao iz samog vrha Ministarstva, jer je to podrazumevalo da budu zanemareni uslovi propisani konkursom.<sup>287</sup> Naime, reč je o **potpukovniku iz personalne službe, koji je nadređenima prijavio da je komisija za prijem u radni odnos dobila nalog „odozgo“ da, uprkos rezultatima konkursa i zakonskim propisima, primi** određena četiri lica u radni odnos. Nakon toga je došlo do odmazde, odnosno potpukovnik je prebačen na niži položaj. Ministar odbrane je potpisao odluku kojom se ovaj potpukovnik prebacuje na formacijsko mesto za majore, koje čak nije mesto predviđeno za njegovu vojnoevidenciju specijalnost.<sup>288</sup> Nadređeni starešina je stao na njegovu stranu i suprotstavio se premeštaju, ali bez uspeha. Ministarstvo odbrane je demantovalo sve navode iz medija<sup>289</sup>, dok je Vojni sindikat tvrdio da je potpukovnik otišao na bolovanje kako bi izbegao odmazdu. Međutim, ishod tog slučaja do danas nije poznat javnosti.

**Slučaj uzbunjivača iz valjevske fabrike namenske industrije „Krušik“** snažnije je uzburkao javnost i ukazao na to kako se sistem odnosi prema pojedincima koji odluče da prijave korupciju na visokom nivou. Aleksandar Obradović je u septembru 2019. godine uhapšen na svom radnom mestu u fabrici zbog sumnje da je počinio krivično delo odavanje poslovne tajne, jer je novinarima dostavio dokumentaciju iz koje se vidi da je firma GIM, koju je zastupao otac aktuelnog ministra unutrašnjih poslova Branko Stefanović, po povlašćenim cenama kupovala naoružanje iz fabrike oružja „Krušik“. Nakon hapšenja Aleksandar Obradović je proveo tri nedelje u pritvoru, kada je javnost saznala za čitav slučaj i izvršila pritisak da on bude pušten na slobodu. Informacija je dospela u javnost tek kada je u nedeljniku „NIN“ 10. oktobra nezvanično objavljeno da se Aleksandar Obradović nalazi u pritvoru<sup>290</sup>, a BIRN nekoliko dana kasnije objavio detalje o samom slučaju.<sup>291</sup> Naime, on je uhapšen tri dana nakon što je specijalizovani portal „Arms Voč“ (Arms Watch) objavio istraživanje o izvozu oružja koje završava u Jemenu<sup>292</sup> i dan pre nego što je BIRN objavio priču kojom je potvrđeno da je firma koju je zastupao otac ministra policije Branko Stefanović po povlašćenim cenama kupovala oružje.<sup>293</sup> Nakon protesta i izveštavanja medija Aleksandar Obradović je prebačen u kućni pritvor, u kom je bio sve do decembra.<sup>294</sup> Tokom narednih meseci istraživački novinari su objavili još nekoliko članaka i dokumentaciju koja u vezu dovodi privatnu firmu GIM i oca

287 J. Zorić, „Zašto je smenjen oficir Vojske Srbije“. N1, 16.10.2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a535284/Zasto-je-smenjen-oficir-Vojske-Srbije-koji-je-prijavio-korupciju.html>, 20.4.2020.

288 D. Lukač, „Potpukovnik nema kome da se žali“, Vreme, 24.10.2019, [www.vreme.com/cms/view.php?id=1727242](http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1727242), 20.4.2020.

289 Saopštenje Ministarstva odbrane, 17.10.2019, [www.mod.gov.rs/cir/14573/saopstenje-14573](http://www.mod.gov.rs/cir/14573/saopstenje-14573), 20.4.2020.

290 Vuk Z. Cvijić, „Vlast progoni uzbunjivača da sakrije krivca“. NIN, <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=102350301>, 20.4.2020.

291 J. Veljković, „Hapšenje u Krušiku: Zavera čutanja u slučaju Branka Stefanovića“, BIRN, 13.10.2019, <https://javno.rs/vest/hapsenje-u-krusiku-zavera-cutanja-u-slucaju-branka-stefanovica>, 20.4.2020.

292 D. Gaytandzhieva, „Leaked arms dealers’ passports reveal who supplies terrorists in Yemen: Serbia files (Part 3)“, Arms Watch, 15.9.2019, <http://armswatch.com/leaked-arms-dealers-passports-reveal-who-supplies-terrorists-in-yemen-serbia-files-part-3/>, 20.4.2020.

293 A. Đorđević, J. Veljković, „Trgovina oružjem: Povlašćena cena za oca ministra policije“, BIRN, 19.9.2019, <https://javno.rs/istrazivanja/trgovina-oruzjem-povlascena-cena-za-oca-ministra-policije>, 20.4.2020.

294 „Radnik Krušika ostaje u kućnom pritvoru, tužilac odbio predlog za puštanje na slobodu“, Insajder, 18.10.2019, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15867/>, 20.4.2020.

ministra policije<sup>295</sup>. Međutim, tužilaštvo se nije detaljnije pozabavilo ovim dokazima. Ono se bavilo prvenstveno Aleksandrom Obradovićem, a ne potencijalnim slučajem korupcije na visokom nivou. Izrazito zabrinjava poruka koju su tokom ovog slučaja poslali nadležni organi i država, jer su njihovi napori bili prvenstveno usmereni na etiketiranje Aleksandra Obradovića kao špijuna i izdajnika, a ne na razmatranje informacija koje je on kao uzbunjivač izneo.

## Zaključak

Zarobljavanje sektora odbrane odlikuje se smanjenjem transparentnosti u praksi, ali i izmenama zakonskog okvira, koje sužavaju mogućnosti za sprovođenje spoljnog nadzora. Uvećanjem diskrecionih ovlašćenja i neformalnim upravljanjem otvara se prostor za zloupotrebe i daju odrešene ruke visokim funkcionerima. Loše upravljanje ljudskim resursima koje se ogleda u postavljanju politički podobnih kadrova, a ne profesionalaca, kao i tretiranje uzbunjivača, doprinose odlivu kadrova iz sistema odbrane, što dugoročno utiče na sam sistem i na bezbednost građana. Različite afere ogolile su trend zarobljavanja, a njihovo zataškavanje ozbiljno je narušilo integritet sistema odbrane i dugoročno će uticati na poverenje građana.

---

295 A. Đorđević, J. Veljković, „Branko Stefanović: Pravni savetnik GIM-a u Saudijskoj Arabiji”, *BIRN*, 2.12.2019, <https://javno.rs/istrazivanja/branko-stefanovic-pravni-savetnik-gim-a-u-saudijskoj-arabiji>; „Otac ministra na službenom putu sa vrhom srpske policije”, *BIRN*, 20.12.2019, <https://javno.rs/istrazivanja/otac-ministra-na-sluzbenom-putu-sa-vrhom-srpske-policije->, 20.4.2020.

# Faktori koji podstiču zarobljavanje sektora bezbednosti u oblasti finansija i nabavki

Katarina Đokić

Trošenje novca u sektoru bezbednosti tradicionalno je manje transparentno i podložno kontroli nego u drugim javnim sektorima, pod opravdanjem da se time štite nacionalna i javna bezbednost. Istovremeno, sektor bezbednosti u Srbiji jeste značajan korisnik budžetskih sredstava: oko 14% planiranih rashoda Republike Srbije u 2020. godini predviđeno je za funkcije „javna bezbednost“ i „odbrana“ (poređenja radi, za zdravstvo je planirano 2% budžeta).<sup>296</sup> Sproveđenjem nabavki mogu se preusmeravati resursi radi zadovoljenja privatnog interesa i širiti klijentelističke mreže (npr. dodelom ugovora<sup>297</sup>). Stoga će u ovom poglavlju posebna pažnja biti posvećena rizicima u oblasti finansija i nabavki, koji pogoduju zarobljavanju države.

Glavni rizici koji postoje u Srbiji su: netransparentno budžetiranje i trošenje novca; neformalno upravljanje novcem; nedostatak konkurenције prilikom nabavki i povlašćeni položaj pojedinih firmi u trgovini naoružanjem; slabljenje spoljnog nadzora, koji (bi trebalo da) vrše Narodna skupština i nezavisni državni organi. Ovi rizici postaju izraženiji izmenama pravnog okvira, počev od 2014. godine, kojima se smanjuju transparentnost i spoljni nadzor, naročito nad nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti.

## Smanjenje transparentnosti

Transparentnost budžeta i nabavki institucija sektora bezbednosti nikad nije bila na zavidnom nivou.<sup>298</sup> Zakon o javnim nabavkama iz 2012. godine uveo je restriktivnije uslove, pod kojima nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti mogu biti delimično ili potpuno izuzete od primene njegovih odredaba.<sup>299</sup> Međutim, nijedna vlada nije se potrudila da objavi makar i zbirno koliko se novca troši za „poverljive“ nabavke. Ministarstvo odbrane tradicionalno ne objavljuje nikakve informacije ili, na zahtev novinara, dostavlja vrlo kratke odgovore o prodaji rashodovanog naoružanja (kome se prodaje, koliko se prihoduje na taj način).<sup>300</sup> Poseban problem predstavlja nedostupnost dugoročnih i srednjoročnih planova razvoja sistema odbrane, odnosno neobjavljivanje

296 „Obrazloženje budžeta“, Ministarstvo finansija (bez datuma), str. 16, [www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/Obrazloženje-budžeta.docx](http://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/03/Obrazloženje-budžeta.docx), 28.4.2020.

297 Up. Mihály Fazekas i István János Toth, „From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary“, *Working Paper Series: CRCB-WP/2014: 01*, 2014, str. 5, [www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2015/11/GTI\\_WP2014\\_1\\_Fazekas-Toth\\_HUcapture\\_generaljournal\\_141128.pdf](http://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2015/11/GTI_WP2014_1_Fazekas-Toth_HUcapture_generaljournal_141128.pdf), 28.4.2020.

298 Predrag Petrović (ur.), *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2014, [www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5596/Procena-integriteta-u-sektoru-bezbednosti-Srbije.shtml](http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5596/Procena-integriteta-u-sektoru-bezbednosti-Srbije.shtml), 28.4.2020.

299 „Zakon o javnim nabavkama“, *Sl. glasnik RS*, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015, čl. 127–131.

300 Jedna od retkih informacija o prodaji viška naoružanja proteklih godina pojavila se u letu 2018, v. Marko Tašković, „Srbija prodala 29 starih tenkova IZVOZNIKU ORUŽJA“, *Blic*, 25.7.2018, [www.blic.rs/vesti/drustvo/srbija-prodala-29-starih-tenkova-izvozniku-oruzja/px0b30g](http://www.blic.rs/vesti/drustvo/srbija-prodala-29-starih-tenkova-izvozniku-oruzja/px0b30g), 28.4.2020.

prioriteta na osnovu kojih se prave budžeti. To povećava mogućnost arbitrarnog i *ad hoc* (pre)usmeravanja novca u određene projekte, koji nisu predviđeni u planovima, dok je javnosti, ali i poslanicima, onemogućeno da kontrolišu koliko se svrshodno troši novac.

Poslednjih godina, međutim, izraženo je **dalje smanjenje transparentnosti, koje se sistematično osigurava izmenama zakona**. Izmenama Zakona o budžetskom sistemu 2014. godine određeno je da se rashodi Bezbednosno-informativne agencije u budžetu Republike Srbije prikazuju samo u ukupnom iznosu, tj. bez navođenja aproprijacija (npr. plate, usluge po ugovoru, mašine i oprema).<sup>301</sup> U budžetu Ministarstva odbrane se još od 2013. godine ne prikazuju odvojeno budžeti Vojnoobaveštajne agencije i Vojnobezbednosne agencije, što je MO pravdalo uputstvom koje je dalo Ministarstvo finansija da delovi budžeta koji ne prelaze određeni procenat ne moraju da se prikazuju odvojeno.<sup>302</sup> Tako su budžeti službi bezbednosti postali praktično tajni.

Veliki korak unazad predstavljaju izmene Zakona o odbrani 2018. godine. Njima je tako precizirana odredba o tajnim podacima koji se odnose na sistem odbrane da podaci praktično mogu biti *a priori* proglašeni tajnim, bez obzira na to da li njihov konkretan sadržaj, ukoliko bude otkriven, zaista može štetiti nacionalnoj bezbednosti.<sup>303</sup> Takođe, novim Zakonom o javnim nabavkama se, pod okriljem usklađivanja sa pravnim okvirom Evropske unije, praktično proširuju mogućnosti za izuzimanje nabavki od primene zakona radi zaštite „bitnih interesa nacionalne bezbednosti“.<sup>304</sup> O izuzimanju od zakona odlučuje Vlada, ali nejasno je na osnovu čega, pošto „bitni interesi nacionalne bezbednosti“ nisu dovoljno jasno definisani ni u jednom strateškom dokumentu ili zakonu. To ostavlja prostor za proizvoljnost i zloupotrebu, naročito kada je reč o nabavkama velike vrednosti, gde se lako može „izvlačiti“ novac iz javnih resursa.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je već tokom 2017. i 2018. godine nabavio 710 patrolnih vozila i 322 automobila za Upravu kriminalističke policije bez primene tada važećeg Zakona o javnim nabavkama.<sup>305</sup> To je učinjeno u skladu sa odredbom iz člana 128 tog Zakona, po kojoj se zakon ne primenjuje na nabavke „gde bi primena postupka javne nabavke dovela do otkrivanja informacija koje se smatraju ključnim za bezbednost, a na osnovu odluke Vlade“.<sup>306</sup> Vlada ni u jednom slučaju nije objavila zaključke o tome da se nabavke izuzimaju od primene zakona, niti je objasnila koje je informacije ključne za bezbednost na taj način štitila, utoliko pre što nova vozila kriminalističke policije ne bi trebalo da se koriste za akcije tajnog praćenja.<sup>307</sup> Nakon pritska javnosti, predsednica

---

301 „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu“, *Sl. glasnik RS*, br. 142/2014, čl. 6.

302 Katarina Đokić i Vladimir Erceg, „Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije“, u: Predrag Petrović (ur.), *Procena integriteta sektora bezbednosti Srbije*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2014, str. 60, <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/5596/Procena-integriteta-u-sektoru-bezbednosti-Srbije.shtml>, 28.4.2020.

303 Više o tome u poglavljiju „Zarobljavanje odbrane“ u ovoj publikaciji.

304 „Primedbe iz javne rasprave“, Uprava za javne nabavke, 2019, str. 27–28, <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Primedbe-iz-javne-rasprave.pdf>, 28.4.2020.

305 Sanja Đurković (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, mart 2019., str. 44, <http://preugovor.org/upload/document/preugovor-20190406-alarm-sr-web.pdf>, 28.4.2020.

306 „Zakon o javnim nabavkama“, *Sl. glasnik RS*, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015, čl. 128, st. 1, tač. 5.

307 „MUP nabavio 322 vozila za potrebe KRIMINALISTIČKE POLICIJE“, *Tanjug/Blic*, 13.11.2018, [www.blic.rs/vesti/hranika/mup-nabavio-322-vozila-za-potrebe-kriminalisticke-policije/e303en2](http://www.blic.rs/vesti/hranika/mup-nabavio-322-vozila-za-potrebe-kriminalisticke-policije/e303en2), 28.4.2020.

Vlade izjavila je da je nabavka patrolnih vozila bila tajna zbog specifikacije.<sup>308</sup> Međutim, čak i ako su u specifikaciji postojali tajni podaci, MUP je mogao da sproveđe nabavku u skladu sa članom 127 Zakona o javnim nabavkama, odnosno da primeni zakonski uređen postupak javne nabavke, ali tako da ne objavi konkursnu dokumentaciju, već da je na zahtev dostavi ponuđačima koji imaju bezbednosni sertifikat.<sup>309</sup> Posebno zabrinjava to što su se u vreme sprovođenja ove nabavke u javnosti pojavile informacije o tome da je firma koja je odabrana za dobavljača u toj nabavci povezana sa funkcionerom Srpske napredne stranke, što bi značilo da je reč o primeru preusmeravanja javnih resursa za ostvarivanje privatne dobiti pojedinaca bliskih vlasti, odnosno za širenje klijentelističke mreže.<sup>310</sup>

**Nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se ne primenjuje zakon karakteriše potpuna proizvoljnost određivanja kada će i koje će informacije objaviti institucije ili najviši politički odlučioci.** Na primer, kad je reč o nabavci naoružanja za Vojsku Srbije, Ministarstvo odbrane ne objavljuje redovno (npr. godišnje) ni najosnovnije podatke o tome da li su, kada su i sa kim su potpisani ugovori i koliko je ukupno novca potrošeno ovim tipom nabavki. Raspoloživi podaci za pojedine ugovore najčešće ne potiču iz Ministarstva, već ih je na različitim konferencijama za štampu objavljivao Aleksandar Vučić, ranije u svojstvu predsednika Vlade, a sada u svojstvu predsednika. Na primer, Aleksandar Vučić je tokom primopredaje prvog helikoptera H145M Vojsci Srbije u junu 2019. godine izjavio da je Srbija za ukupno devet takvih helikoptera platila 105 miliona evra.<sup>311</sup> Pre toga je Ministarstvo odbrane odbijalo da otkrije novinarima informaciju o vrednosti ugovora, koji je potписан u decembru 2016. godine, uz obrazloženje da je to poverljiv podatak, na zahtev dobavljača Erbasa.<sup>312</sup>

Bezbednosno-informativna agencija (BIA) ne želi da objavi ni zbirne vrednosti javnih nabavki, koje sprovodi na godišnjem nivou. Poziva se na izmenjeni Zakon o budžetskom sistemu, odnosno na odredbu po kojoj se njen budžet prikazuje bez navođenja apropijacija.<sup>313</sup>

---

308 „Brnabić: Nabavka ‘škoda’ za policiju tajna’zbog specifikacija”, *Tanjug/RTS*, 28.11.2017, [www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2954020/brnabic-nabavka-skoda-za-policiju-tajna-zbog-specifikacija.html](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2954020/brnabic-nabavka-skoda-za-policiju-tajna-zbog-specifikacija.html), 28.4.2020.

309 Ministarstvo unutrašnjih poslova je možda bezuspešno pokušalo da sproveđe takvu nabavku patrolnih vozila tokom 2015. i 2016. godine, ali nije objavljeno dovoljno informacija da bi se moglo zaključiti da je uopšte reč o istoj nabavci. Nemanja Nenadić, „Promocija umesto informisanja”, *Peščanik*, 25. 9. 2017, <https://pescanik.net/promocija-umesto-informisanja/>, 28.4.2020.

310 „Nabavka 710 ‘škoda’ i dalje tajna: Funkcioner SNS-a učestvovao u nabavci?”, *Insajder*, 29.11.2017, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/8546/>, 28. 4. 2020.

311 Petar Vojinović, „Srbija platila 9 helikoptera H145M 105 miliona evra, Erbas sa MUP-om pričao o konceptu centra za obuku pilota helikoptera”, *Tangosix*, 26.6.2019, <https://tangosix.rs/2019/26/06/srbija-platila-9-helikoptera-h145m-105-miliona-evra-eras-sa-mup-om-pricao-o-konceptu-centra-za-obuku-pilota-helikoptera/>, 28. 4. 2020.

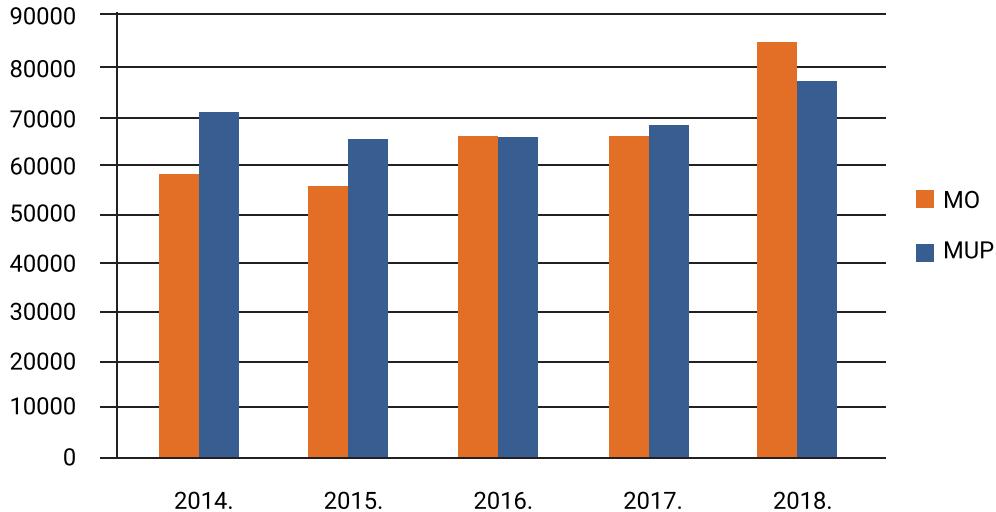
312 Petar Vojinović, „Novi detalji ugovora sa Erbasom: ‘Moma Stanojlović’ servisni centar regije za Gazele, uskoro konkurs za zanavljanje kadra”, *Tangosix*, 20.3.2017, <https://tangosix.rs/2017/20/03/novi-detalji-ugovora-sa-erasbom-moma-stanojlovic-bice-servisni-centar-regije-za-gazele-uskoro-konkurs-za-zanavljanje-kadra/>, 28.4.2020.

313 „Informator o radu Bezbednosno-informativne agencije”, Bezbednosno-informativna agencija, ažuriran 3.1.2020, str. 47, <https://bia.gov.rs/sites/default/files/2020-01/informator.pdf>, 28.4.2020.

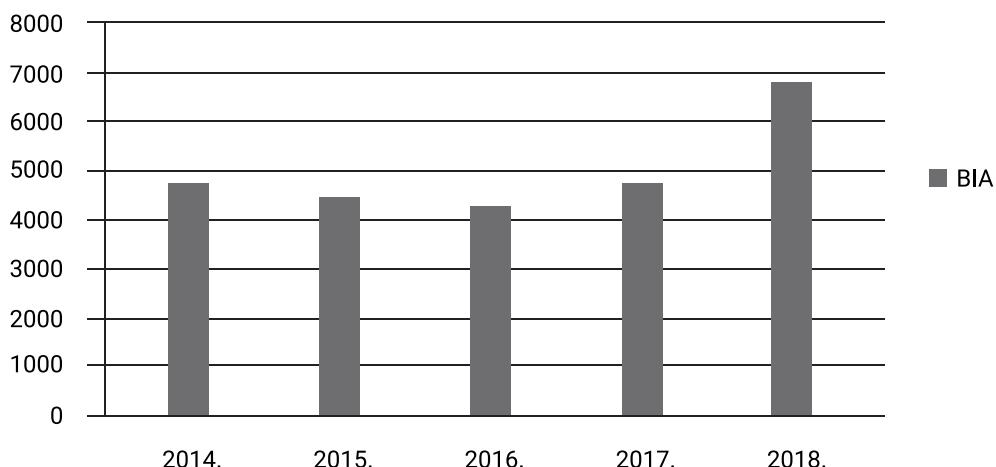
## Neformalno upravljanje novcem i diskreciono odlučivanje

Izdaci institucija sektora bezbednosti značajno su povećani – izdaci Ministarstva odbrane rastu od 2016. godine, dok izdaci Ministarstva unutrašnjih poslova i Bezbednosno-informativne agencije beleže skok 2018. godine.

Grafikon 1 Izdaci Ministarstva odbrane i MUP-a, izraženi u milionima dinara<sup>314</sup>



Grafikon 2 Izdaci Bezbednosno-informativne agencije, izraženi u milionima dinara<sup>315</sup>



Povećanje izdataka prati i tendencija neformalnog upravljanja novcem. Ovo se, pre svega, ogleda u **preraspodelama unutar budžeta Republike Srbije**, kojima se u toku fiskalne godine institucijama sektora bezbednosti prebacuju dodatna novčana sredstva. Po zakonu, preraspodela sredstava između budžetskih korisnika moguća je rešenjem Vlade. Sve češće, međutim, institucije sektora bezbednosti troše više novca nego što im je ukupno dodeljeno prema Zakonu o budžetu i rešenjima Vlade, koja se objavljaju u listu „Službeni glasnik“. Ovo sugerisce da se preraspodele unutar državnog budžeta vrše neformalno.

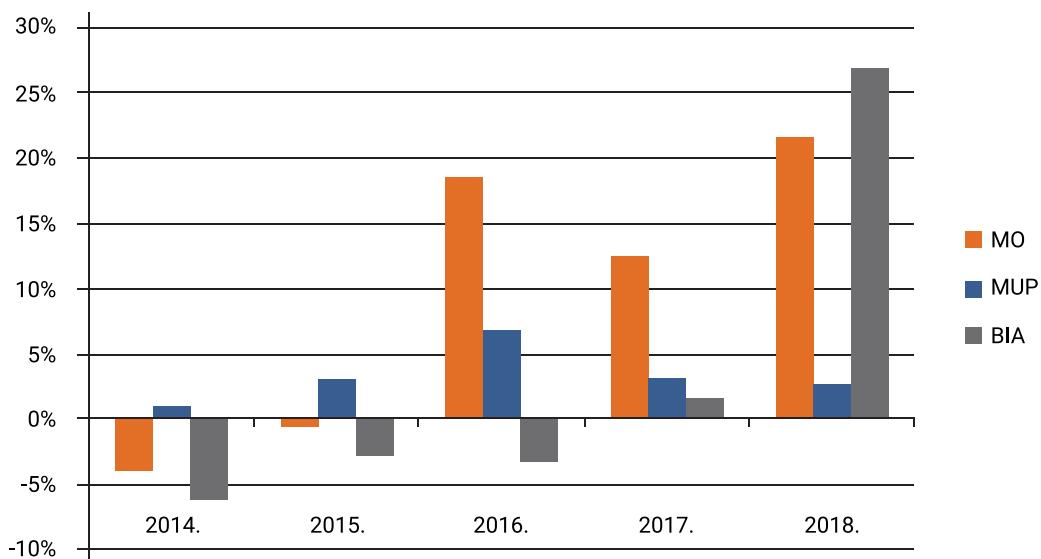
<sup>314</sup> Sopstveni prikaz na osnovu podataka iz zakona o završnom budžetu Republike Srbije za 2014., 2015., 2016., 2017. i 2018. godinu. Svi zakoni su dostupni na [www.parlament.gov.rs/акти/донати-закони/донати-закони.45.html](http://www.parlament.gov.rs/акти/донати-закони/донати-закони.45.html), 17.4.2020.

<sup>315</sup> Ibid.

## „Poverljivo“ probijanje budžeta za petinu troškova

Procentualno gledano, najveće preraspodele zabeležene su u Bezbednosno-informativnoj agenciji tokom 2018. godine, kada su njeni konačni izdaci bili za 27% viši u odnosu zakonom predviđeni budžet. Iste godine Ministarstvo odbrane potrošilo je 15,2 milijarde dinara (oko 129 miliona evra) više nego što je bilo predviđeno u njegovom budžetu, odnosno izdaci su mu bili za 22% viši od budžetiranih sredstava. Problematično je što u listu „Službeni glasnik“ iz te godine nije objavljeno nijedno rešenje o preraspodeli sredstava iz tekuće budžetske rezerve Ministarstvu odbrane ili Bezbednosno-informativnoj agenciji.<sup>316</sup> Ministarstvo odbrane odgovorilo je na upit BCBP-a da su mu sredstva iz tekuće budžetske rezerve odobrena po osnovu rešenja Vlade Srbije, koja su označena stepenom tajnosti „POVERLJIVO“<sup>317</sup>, što nije uobičajen način raspolažanja budžetskim sredstvima. U nedostatku javno dostupnih rešenja o preraspodeli ne može se utvrditi ni odakle je novac uzet da bi se dodelio ovim institucijama, ni za koje potrebe im je taj novac prebačen.

Grafikon 3 Razlika između utrošenih i budžetiranih sredstava, izražena u procentima (za koliko odsto je budžet probijen ili neutrošen)



Neformalno finansijsko upravljanje naročito je izraženo u Ministarstvu odbrane i povezano je sa opremanjem Vojske Srbije. Opremanje Vojske postalo je politički prioritet tokom 2016. godine<sup>318</sup>, ali ova politička odluka nije bila uskladena sa finansijskim planiranjem ni u sektoru odbrane, ni na nivou države. Tako je došlo do toga da Ministarstvo odbrane nije imalo dovoljno novca za nabavku dva helikoptera Mi-17, pa su sredstva obezbeđena vanbudžetski, u vidu donacija koje su dali preduzeća „Jugoimport SDPR“ i „Kontrola

316 Kad je reč o BIA, izuzetak je Rešenje o upotrebi sredstava tekuće budžetske rezerve, 05 broj 401-12957/2018, (Sl. glasnik RS, br. 104/2018), kojim se Bezbednosno-informativnoj agenciji preraspodeljuje hiljadu dinara.

317 Odgovor na zahtev Beogradskog centra za bezbednosnu politiku za pristup informacijama od javnog značaja, Broj 183-4/20, Ministarstvo odbrane, Beograd, 16.3.2020. Dostupno na zahtev.

318 Prilikom izlaganja svog ekspozea mandatar Vlade koja je formirana 2016. godine Aleksandar Vučić najavio je nabavku novih sistema naoružanja i rast budžeta za opremanje Vojske Srbije. Aleksandar Vučić, „Program Vlade Republike Srbije“, Beograd, 9.8.2016, str. 16, [www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2020/06/EKSPOZE-1.pdf](http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2020/06/EKSPOZE-1.pdf), 28.4.2020.

letenja Srbije i Crne Gore SMATSA doo".<sup>319</sup> Uprkos konstantnom rastu budžeta u periodu 2016–2019. godine, Ministarstvo odbrane je nastavilo da se suočava sa manjkom novca za nabavke i remont naoružanja. Stoga je taj problem rešavan neformalnim budžetskim preraspodelama. To dovodi u pitanje ceo proces planiranja u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, koji je formalno veoma dobro razrađen i sugeriše da su odluke o nabavkama donošene *ad hoc*. Ovo je i formalno omogućeno u novom Pravilniku o opremanju Vojske Srbije naoružanjem i vojnom opremom, koji je donet 2016. godine. Pravilnik uvodi kategoriju urgentnog opremanja Vojske, i to „radi hitnog prevazilaženja izraženih razlika između postojećih i zahtevanih operativnih sposobnosti Vojske Srbije, kada se za to stvore uslovi ili za to ukaže potreba”.<sup>320</sup> Urgentne programe opremanja odobrava ministar odbrane, na osnovu predloga Sektora za materijalne resurse Ministarstva odbrane i uz mišljenje Generalštaba.<sup>321</sup> Time se smanjuje uloga koju Vojska ima u planiranju sopstvenog opremanja, a povećavaju se diskreciona ovlašćenja ministra i pomoćnika ministra za materijalne resurse.

Neformalno upravljanje novcem ogleda se i u donacijama koje preduzeća u (većinskom) javnom vlasništvu ili javne agencije daju ministarstvima. U ovom slučaju postoji i naznake vanbudžetskog trošenja sredstava: na primer, prema evidenciji Ministarstva odbrane, ono je tokom 2017. godine dobilo donacije od preduzeća „Jugoiimport SDPR”, Beogradske poslovne škole i Direktorata civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije u ukupnom iznosu od blizu 51 milion dinara (oko 434 hiljade evra)<sup>322</sup>, dok je u završnom računu Srbije za istu godinu na ekonomskoj klasifikaciji 08 „Dobrovoljni transferi od fizičkih i pravnih lica” prijavljeno nešto više od 11 miliona dinara.<sup>323</sup> Ova praksa ukazuje na loše planiranje i na preusmeravanje resursa javnih preduzeća za potrebe neadekvatno budžetiranih ili *ad hoc* projekata, ali i na rizik od nelegitimnog uticanja pojedinih fizičkih i pravnih lica na poslovanje sistema odbrane davanjem nezvaničnih donacija.

**Neformalne preraspodele novca izvršene su i ka preduzećima namenske industrije u državnom vlasništvu.**

#### **Preraspodele novca namenskoj industriji** neformalne su zato što:

- 1) Vlada isplaćuje finansijsku pomoć bez javno dostupnih planova ili analiza, na osnovu kojih bi se videlo čemu ta pomoć treba da služi;
- 2) ne postoje javno dostupni dokumenti Vlade o preraspodeli novca iz budžeta (uključujući u to i informacije odakle je novac preraspoređen), već samo izjave zvaničnika da se to dogodilo.

319 Prema izjavi tadašnjeg predsednika Vlade A. Vučića prilikom primopredaje helikoptera, dva helikoptera koštala su oko 25,8 miliona evra, od čega je Ministarstvo odbrane platilo oko 10 miliona evra, dok je Jugoiimport SDPR donirao oko 12 miliona evra, a SMATSA 3,8 miliona. Petar Vojinović, „[FOTO] Novi helikopteri Mi-17 stigli u Beograd: Plaćeni 25 miliona evra, u upotrebi od 4. jula”, *Tangosix*, 28.6.2016, <https://tangosix.rs/2016/28/06/foto-novi-helikopteri-mi-17-stigli-u-beograd-placi-25-miliona-evra-u-upotrebi-od-4-jula/>, 28.4.2020.

320 „Pravilnik o opremanju Vojske Srbije naoružanjem i vojnom opremom”, *Službeni vojni list*, 26/2016, čl. 7, st. 2.

321 „Pravilnik o opremanju Vojske Srbije naoružanjem i vojnom opremom”, *Službeni vojni list*, 26/2016, čl. 14.

322 Odgovor na zahtev Beogradskog centra za bezbednosnu politiku za pristup informacijama od javnog značaja, Broj 183-4/20, Ministarstvo odbrane, Beograd, 16.3.2020. Dostupno na zahtev.

323 „Zakon o završnom računu Republike Srbije za 2017. godinu”, 23. decembar 2019, str. 30, [www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2366-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2366-19.pdf), 28.4.2020.

Tako je 2017. godine Ministarstvo odbrane saopštilo da je Vlada odlučila da izdvoji blizu 50 miliona evra investicija „radi modernizacije i unapređenja proizvodnih i remontnih kapaciteta srpske odbrambene industrije”. Odluka Vlade nije, međutim, objavljena ni u listu „Službeni glasnik”, ni na njenoj zvaničnoj internet strani. Objavljena su jedino rešenja Vlade o preraspodeli sredstava iz tekuće budžetske rezerve, čiji je ukupan iznos nešto više od jedne milijarde dinara (oko 8,6 miliona evra po tadašnjem kursu), pojedinim organizacionim jedinicama MO i VS.<sup>324</sup> Ne postoje javno dostupna rešenja, iz kojih bi se moglo videti iz kojih je budžetskih izvora i koliko je tačno novca prebačeno kom preduzeću namenske industrije. Ministarstvo odbrane izvestilo je kasnije Skupštinu da je Vlada Srbije „odgovarajućim zaključcima” izdvojila ukupno 49.972.580 evra u vidu 1) beskamatnih pozajmica za osam privrednih društava i za Tehnički remontni zavod „Kragujevac” i 2) preraspodele novca unutar republičkog budžeta radi povećanja budžeta ovog Ministarstva. Tom prilikom Ministarstvo je navelo i da su ove pozajmice i preraspodela izvršeni na osnovu predloga investicija, koje je MO pripremilo u aprilu 2017. godine.<sup>325</sup> S obzirom na to da je tadašnji predsednik Vlade Aleksandar Vučić već u aprilu iste godine izašao u medije sa konkretnim najavama koliko će koje preduzeće dobiti novca, čini se da je Ministarstvo odbrane imalo malo vremena da pripremi predlog investicija i da je to rađeno pod pritiskom „odozgo”. Predlog investicija nikada nije objavljen.

Po svemu sudeći, slična situacija mogla bi se ponoviti i 2020. godine sa preduzećem „Krušik”, za koje je 2017. najavljeno da neće primiti bespovratne pozajmice jer „nije tražilo novac od Vlade”.<sup>326</sup> Naime, tokom posete ovoj fabrići u martu 2020. godine predsednik Vučić najavio je: „Plaćemo svima sve, da možete da nabavljate nove materijale i da od novih ugovora to plaćate, a ne da stalno budete u zaostatku.”<sup>327</sup> Budžet Republike Srbije za 2020. godinu ne predviđa eksplicitno sredstva za ovu finansijsku pomoć. Osim toga, nije jasno na osnovu kog bi dokumenta ili analize Vlada trebalo da isplati ovu finansijsku pomoć, budući da još nije donela program razvoja odbrambene tehnološke i industrijske baze Republike Srbije, kao ni program razvoja kapaciteta odbrambene industrije Srbije (grupacije kojoj pripada i „Krušik”).<sup>328</sup> Oba ova dokumenta Vlada je po Zakonu o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme bila obavezna da doneše do januara 2019. godine.<sup>329</sup>

---

324 U pitanju su sledeće organizacione jedinice: Tehnički opitni centar („Rešenje o upotrebi sredstava tekuće budžetske rezerve 05 broj 401-5094/2017”, *Sl. glasnik RS*, br. 54/2017), Vazduhoplovni zavod „Moma Stanojlović” („Rešenje o upotrebi sredstava tekuće budžetske rezerve 05 broj 401-5678/2017”, *Sl. glasnik RS*, br. 60/2017) i Tehnički remontni zavod Čačak („Rešenje o upotrebi sredstava tekuće budžetske rezerve 05 broj 401-5679/2017”, *Sl. glasnik RS*, br. 60/2017).

325 „Informacija o radu Ministarstva odbrane za period april – jun 2017. godine”, Ministarstvo odbrane, Dostavljena Odboru za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine, 2017, str. 12. Narodna skupština dostavila ju je BCBP-u po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Dostupno na zahtev.

326 „Vučić: Vlada u namensku industriju ulaže 43 miliona evra”, *FoNet/Danas*, 20.4.2017. [www.danas.rs/politika/vucic-vlada-u-namensku-industriju-ulaze-43-miliona-evra/](http://www.danas.rs/politika/vucic-vlada-u-namensku-industriju-ulaze-43-miliona-evra/), 28. 4. 2020.

327 „Predsednik i vrhovni komandant Aleksandar Vučić posetio valjevski ‘Krušik’”, Ministarstvo odbrane, 9.3.2020. [www.mod.gov.rs/lat/tekst/15147/predsednik-i-vrhovni-komandant-aleksandar-vucic-posetio-valjevski-krusik-15147](http://www.mod.gov.rs/lat/tekst/15147/predsednik-i-vrhovni-komandant-aleksandar-vucic-posetio-valjevski-krusik-15147), 28.4.2020.

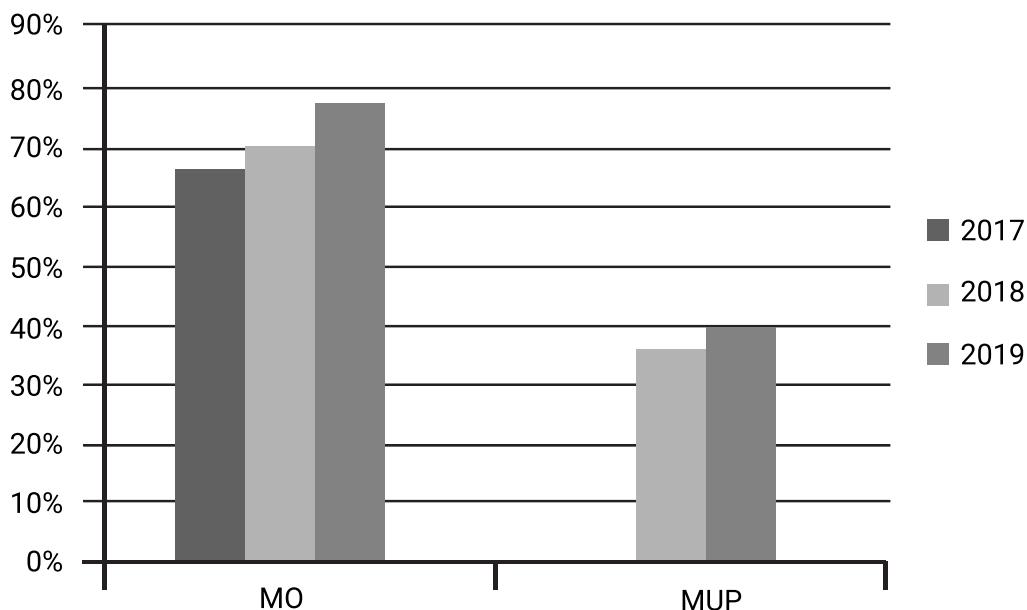
328 „Uredba o grupaciji Odbrambena industrija Srbije”, *Sl. glasnik RS*, br. 96/2019.

329 „Zakon o proizvodnji i prometu naoružanja i vojne opreme”, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2018, čl. 41.

## Povlašćeni položaj pojedinih firmi

**Povećava se broj slučajeva javnih nabavki u otvorenom postupku, koje sprovodi Ministarstvo odbrane, a na koja se javlja samo jedan ponuđač.** Otvoreni postupak primenjuje se kontinuirano u preko 90% javnih nabavki (ne računajući javne nabavke male vrednosti i javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti), što bi trebalo da podstiče konkureniju. U praksi je, međutim, obrnuto: tokom 2017. godine, 66% ugovora u javnim nabavkama u otvorenom postupku, koje je sprovelo MO, dodeljeno je nakon što se javio samo jedan ponuđač.<sup>330</sup> Tokom 2018. godine ovaj ideo povećao se na 70%, a tokom 2019. na 77%. Poređenja radi, u periodu od sredine 2013. godine do 30. septembra 2016. godine u tek 24% nabavki u otvorenom postupku koje je MO sprovodilo javio se samo jedan ponuđač.<sup>331</sup> Povećanje broja otvorenih postupaka na koja se javlja samo jedan ponuđač može da ukazuje na diskriminatorske uslove postupka, odnosno na to da su uslovi postupka tako napravljeni da pogoduju samo jednom ponuđaču<sup>332</sup> ili da ostali potencijalni ponuđači ne žele da učestvuju u postupku jer veruju da je „namešten“. S druge strane, moguće je da je MO slabo istražilo tržište i za mnoge nabavke odabralo pogrešan postupak, ali ponavljanje ovakvog propusta iz godine u godinu svakako zabrinjava.

Grafikon 4. Procenat nabavki u otvorenom postupku, na koje se javio samo jedan ponuđač<sup>333</sup>



330 Sopstveni proračun na osnovu podataka iz kvartalnih izveštaja Ministarstva odbrane o sprovedenim javnim nabavkama, koji su objavljeni na [www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-radu-ministarstva-odbrane-4347](http://www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-radu-ministarstva-odbrane-4347), 28.4.2020.

331 Sopstveni proračun na osnovu podataka sa Internet stranice „Crvene Zastavice“: [www.crvezastavice.rs/filters?flags=7](http://www.crvezastavice.rs/filters?flags=7), 28.4.2020.

332 Uporediti: [www.crvezastavice.rs/red-flags](http://www.crvezastavice.rs/red-flags).

333 Sopstveni proračun na osnovu kvartalnih izveštaja MO i MUP. Podaci za MUP dostupni su na <https://bit.ly/35CPYwe>, 28. 4. 2020. Podaci za MUP za 2017. godinu nisu kompletni, jer MUP nije objavio izveštaj o ugovorima za 3. kvartal te godine, niti je do trenutka zaključenja teksta ovaj dokument dostavio BCBP-u po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja.

Situacija u MUP-u je nešto bolja. Ministarstvo unutrašnjih poslova takođe redovno sprovodi preko 90% javnih nabavki u otvorenom postupku, a 2019. godine je u 40% javnih nabavki u otvorenom postupku pristigla samo jedna ponuda.<sup>334</sup> Ipak, ako se pogleda vrednost ugovora, može se primetiti da je preko 50% sredstava koje je MUP te godine utrošio na javne nabavke potrošeno na ugovore dodeljene u otvorenom postupku, na koje se javio samo jedan ponuđač. U pitanju je suma od preko tri milijarde dinara (217 miliona evra).<sup>335</sup>

**Rizik od „izvlačenja“ resursa posebno je izražen u namenskoj industriji.** Svi najveći proizvođači naoružanja i vojne opreme u Srbiji nalaze se u javnom vlasništvu (državni, društveni kapital, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, lokalne samouprave).<sup>336</sup> Ova preduzeća od januara 2020. godine zvanično čine grupaciju pod nazivom Odbrambena industrija Srbije, kojom upravlja interresorna vladina grupa, u kojoj glavnu reč (kao i do sada kad je reč o ovim preduzećima) ima Ministarstvo odbrane. Prema podacima organizacije „Transparensi internešnal“ (*Transparency International*), **direktna povezanost proizvođača naoružanja sa političkim odlučiocima čini preduzeća ranjivijim kada je reč o nelegitimnom političkom uticanju na njihovo poslovanje.**<sup>337</sup> Ova ranjivost je privukla pažnju javnosti u Srbiji kada su se pojavili izveštaji da je firma GIM doo, povezana sa ocem ministra unutrašnjih poslova, po povlašćenoj ceni otkupljivala naoružanje od Holding korporacije (HK) „Krušik“ i ostvarivala visoke zarade preprodajom naoružanja u inostranstvu.<sup>338</sup>

---

334 Sopstveni proračun na osnovu kvartalnih izveštaja MUP-a o sprovedenim javnim nabavkama, koji su dostupni na <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/finansije/nabavke/Plan+javnih+nabavki>.

335 Ibid.

336 Lokalne samouprave i drugi budžetski korisnici, prema kojima su preduzeća namenske industrije imala dugovanja (na primer, na ime neisplaćenih doprinosa, Republički fond za penzijskoiinvalidskoosiguranje,Republičkizavodzazdravstvenoosiguranje),dobilisuvlasništvonad delom njihovog kapitala programom konverzije dugova u kapital, koji je tadašnja Vlada usvojila 2013. godine. „Ministarstvo nastavlja da rešava probleme ‘Zastava oružja’“, *Tanjug/RTS*, 24.12.2015,[www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2152454/ministarstvo-nastavlja-da-resava-probleme-zastava-oruzja.html](http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/2152454/ministarstvo-nastavlja-da-resava-probleme-zastava-oruzja.html), 28.4.2020. Tako je Grad Valjevo u martu 2020. godine posedovao 23% akcija Holding korporacije „Krušik“, a Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje skoro 30%. Podaci sa Centralnog registra za hartije od vrednosti, [www.crhov.rs](http://www.crhov.rs).

337 „Defence Companies Anti-Corruption Index (DCI) 2019: Questionnaire and Model Answers“, *Transparency International Defence and Security*, 2019, str. 41, <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2019/06/DCI-2019-final-QMA-published-190625.pdf>, 28.4.2020.

338 Aleksandar Đorđević i Jelena Veljković, „Trgovina oružjem: Povlašćena cena za oca ministra policije“, *Javno.rs*, 19.9.2019, <https://javno.rs/istrazivanja/trgovina-oruzjem-povlasce-na-cena-za-oca-ministra-policije>, 28.4.2020.

## Državna revizorska institucija ukazala je na mogućnost zloupotrebe posredovanja u trgovini oružjem

Izveštaji Državne revizorske institucije (DRI) o reviziji finansijskih izveštaja tri preduzeća namenske industrije (HK „Krušik“ Valjevo<sup>339</sup>, „Sloboda“ Čačak<sup>340</sup> i „PPT namenska“ Trstenik<sup>341</sup>) za 2018. godinu otkrivaju detaljniju sliku ovog problema. Sva ova preduzeća prodaju svoje proizvode na inostranom tržištu, pretežno posredstvom brokera, odnosno komisionara. Ugovori između tih preduzeća kao komitenata i komisionara predviđali su da ugovorene cene, prava i obaveze ugovornih strana traju do konačne realizacije ugovora. Ni u jednom slučaju se nisu mogle menjati, bez pisane saglasnosti obe ugovorne strane (komitenta i komisionara).<sup>342</sup>

U toku revizije ustanovljeno je postojanje više problema. Prvo, nekoliko komisionara nije dostavilo obračune koje su dužni da dostave komitentu po Zakonu o obligacionim odnosima, te su preduzeća namenske industrije iskazivala prihode od prodaje u inostranstvu na osnovu cena iz ugovora sa komisionarima, a ne na osnovu stvarnih podataka. Nakon što su komisionari tokom revizije dostavili obračune sa pratećom dokumentacijom, utvrđeno je da je jedan od njih, GIM doo, ino kupcima fakturisao više cene od onih koje su bile definisane u ugovorima sa preduzećima namenske.<sup>343</sup> Ukupna razlika u cenama za sva tri preduzeća u periodu od dve godine (2017. i 2018) iznosi dvadeset miliona dolara (oko 16,7 miliona evra). Dakle, komitenti (preduzeća namenske) ne samo da nisu dali pisanu saglasnost za promenu cena već o njoj u trenutku sastavljanja svojih godišnjih finansijskih izveštaja nisu bili ni obavešteni.

Preduzeće GIM je razliku u cenama u obračunima koje je na kraju podnело opravdalo troškovima prevoza, manipulativnim troškovima i troškovima posrednika u inostranstvu, a sva tri preduzeća namenske dala su pisanu saglasnost na podnete obračune. Obračuni, međutim, sadrže dodatne „crvene zastavice“:

1) Ugovori tri preduzeća sa preduzećem GIM kao komisionarom ne predviđaju angažovanje daljih posrednika, kao ni to da se takvo angažovanje nadoknađuje iz kupoprodajne cene.<sup>344</sup>

2) Ne postoji evidencija po kom principu je preduzeće GIM raspoređivalo troškove posrednika na svakog od tri komitenta sa kojima je radio. Naime, preduzeće GIM je sa kompanijom „TGT General trading LLC“ iz Dubaija sklopilo ugovor po kome će pomenuta kompanija u svojstvu posrednika za potrebe preduzeća GIM nalaziti i dovoditi kupce iz inostranstva radi pregovora o prodaji proizvoda iz asortimana namenske industrije Srbije. Visina naknade posredniku nije određena ugovorom, već on predviđa da se naknada menja od posla do posla i da se za svaki pojedinačni posao definiše u aneksu ugovora. Preduzeće GIM nije svojim komitentima u pratećoj dokumentaciji uz obračune dostavilo i anekse ugovora.<sup>345</sup>

339 „Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja Holding korporacije ‘Krušik’ a.d. Valjevo za 2018. godinu. Broj 400-912/2019-06/11“, Državna revizorska institucija (2019a), Beograd, 30.12.2019, [www.dri.rs/php/document/download/2587/1](http://www.dri.rs/php/document/download/2587/1).

340 „Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja kompanije ‘Sloboda’ Akcionarsko Društvo Čačak za 2018. godinu. Broj 400-964/2019-06/12“, Državna revizorska institucija (2019b), Beograd, 30.12.2019, <http://www.dri.rs/php/document/download/2536/1>.

341 „Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja Privrednog društva za proizvodnju namenskih proizvoda ‘PPT-nemenska’ AD Trstenik, za 2018. godinu. Broj 400-1353/2019-06/12“. Državna revizorska institucija (2019c), Beograd, 30.12.2019, [www.dri.rs/php/document/download/2534/1](http://www.dri.rs/php/document/download/2534/1).

342 DRI (2019a), str. 71; DRI (2019b), str 65; DRI (2019c), str. 56.

343 DRI (2019a), str. 73; DRI (2019b), str 67; DRI (2019c), str. 57.

344 DRI (2019a), str. 77; DRI (2019b), str 69; DRI (2019c), str. 61.

345 DRI (2019a), str. 77; DRI (2019b), str 69; DRI (2019c), str. 60.

3) Dokumentacija koja je dostavljena uz obračun inače nije potpuna. Preduzeće GIM je komitentima dostavilo fakturu preduzeća koje je organizovalo avio-prevoz izvezene robe, ali ne i fakture prevoznika prema organizatoru avio-prevoza<sup>346</sup>, što bi bio način da se proveri da li su iskazani troškovi avio-prevoza zaista toliki.

Indikativan je nalaz DRI da interne finansijske kontrole HK „Krušik” „ne obezbeđuju u potpunosti efikasno upravljanje, kao i zaštitu sredstava Društva”.<sup>347</sup>

Preduzeće GIM d.o.o. naročito je privukalo pažnju javnosti pošto se sa njim povezuje otac ministra unutrašnjih poslova. Istraživački medijski izveštaji ukazali su da se on pojavio na više sastanaka u okviru delegacija preduzeća GIM, kao i da je, zajedno sa vlasnikom preduzeća GIM, suvlasnik druge firme<sup>348</sup>, ali i da je bio deo zvanične delegacije Ministarstva unutrašnjih poslova tokom posete italijanskoj fabrici oružja „Bereta”.<sup>349</sup> To ukazuje na moguć sukob interesa. Situacija zahteva utoliko više pažnje, što prihodi preduzeća GIM d.o.o. tokom 2017. godine beleži značajan skok.<sup>350</sup> Takođe, poslednjih godina nekoliko privatnih preduzeća ima sve značajniju ulogu i prednjači u odnosu na javno preduzeće „Jugointport SDPR” u izvozu naoružanja i vojne opreme.<sup>351</sup> To samo po sebi ne predstavlja problem, ali je radi integriteta poslovanja grupacije „Odbambrena industrija Srbije” i izvoza naoružanja i vojne opreme, potrebno osigurati da nijedno preduzeće koje sklapa komisione ugovore sa **preduzećima namenske industrije nema ni formalno ni neformalno povlašćeni položaj** i da svako podleže jednakoj kontroli u skladu sa zakonom.

Povlašćeni položaj preduzeća postoji i kad je reč o **izdavanju u zakup poljoprivrednog zemljišta, kojim Ministarstvo odbrane raspolaže i upravlja** pomoću Vojne ustanove (VU) „Morović”. Naime, Vlada Srbije potpisala je 2014. godine ugovor o zajedničkom ulaganju sa preduzećem „Al Rawafed International Investment LLC”. Prema ugovoru, preduzeće „Al Rawafed Srbija”, koje je 80% u vlasništvu prethodno navedenog preduzeća i 20% u vlasništvu Srbije, uzima pod zakup poljoprivredno zemljište, kojim upravlja VU „Morović” na period od trideset godina.<sup>352</sup> Kako je ugovor potpisana na osnovu među državnog sporazuma, izdavanje ovog zemljišta pod zakup nije moralo da bude predmet licitacije, odnosno ovom prilikom izbegнутa je primena relevantnih propisa.

Zakupac se obavezao da uplaćuje nadoknadu od 250 evra po hektaru tokom prvih deset godina, kao i da Ministarstvu odbrane isplaćuje 20% od profita. U narednom periodu, međutim, mediji su obelodanili da je prosečna cena izdavanja zemljišta na istom području

346 DRI (2019a), str. 76; DRI (2019b), str 69; DRI (2019c), str. 60.

347 DRI (2019a), str. 4.

348 „NIN: Branko Stefanović napustio zajedničku firmu sa vlasnikom GIM-a”, Beta/N1, 20.11.2019. <http://rs.n1info.com/Vesti/a545559/NIN-Branko-Stefanovic-napustio-zajednicku-firmu-sa-vlasnikom-GIM-a.html>, 28.4.2020.

349 A. Đorđević, „Otac ministra na službenom putu sa vrhom srpske policije”, Javno.rs, 20.12.2019. <https://javno.rs/istrazivanja/otac-ministra-na-sluzbenom-putu-sa-vrhom-srpske-policije->, 28.4.2020.

350 A. Đorđević, i S. Georgiev. „Otac ministra policije prodaje oružje Saudijcima”, Javno.rs, 22.11.2018, <https://javno.rs/istrazivanja/otac-ministra-policije-prodaje-oruzje-saudijcima>, 28.4.2020.

351 M. Ilić, „Krušiku” država zabranila ugovoren posao, odobrila ga privatnoj firmi”, Pištaljka/NUNS, 16.10.2019, [www.nuns.rs/info/news/44932/krusiku-drzava-zabranila-ugovoren-posao-odobrila-ga-privatnoj-firmi.html?print=true](http://www.nuns.rs/info/news/44932/krusiku-drzava-zabranila-ugovoren-posao-odobrila-ga-privatnoj-firmi.html?print=true), 28.4.2020.

352 „Ugovor o zajedničkom ulaganju između Republike Srbije i Al Rawafed International Investment LLC”, 4.7.2014, [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ugovor\\_ulaganje\\_izmedju\\_srbije\\_i\\_al\\_rawafed2014.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ugovor_ulaganje_izmedju_srbije_i_al_rawafed2014.pdf), 28.4.2020.

bila oko 350 evra po hektaru.<sup>353</sup> U martu 2017. godine tadašnji ministar odbrane potvrdio je da ovo preuzeće nije Ministarstvu do tog trenutka uplatilo nikakvu nadoknadu za korišćenje ovog zemljišta.<sup>354</sup> Tokom 2017. godine Ministarstvo odbrane izvestilo je nadležni skupštinski odbor da je vlasnik udela „Al Rawafed Srbija” iz Abu Dabija predložio da MO prihvati upлатu u iznosu od 100.000 evra za 2015. godinu i 200.000 evra za 2016. kao konačnu.<sup>355</sup> Budući da je, prema izveštavanju medija, Ministarstvo odbrane kompaniji „Al Rawafed Srbija” dalo u zakup 3500 hektara zemljišta<sup>356</sup>, to znači da je **samo tokom 2015. i 2016. godine Republika Srbija oštećena za blizu 1,47 miliona evra**, i to u odnosu na već povlašćenu cenu zakupa, koja je bila dogovorena u ugovoru. Ministarstvo odbrane je takođe izvestilo Odbor da je potpisalo Aneks Protokola o definisanju smernica za obračun podele profita.<sup>357</sup> Ovaj dokument nije objavljen.

## Slabljenje spoljnih nadzirača

**Spoljni nadzor nad finansijskim upravljanjem i nabavkama, koji vrše Narodna skupština i nezavisni državni organi, smanjuje se na tri načina:** 1) nosioci nadzora ne pokazuju volju da ga ozbiljno sprovode; 2) institucije sektora bezbednosti direktno ignoruјu svoje obaveze prema spoljnim nadziračima i 3) izmenama zakona sužava se prostor za spoljni nadzor. S druge strane, pohvalno je što je Državna revizorska institucija i dalje nadzire rad institucija sektora bezbednosti i što je prvi put sprovedla reviziju finansijskih izveštaja preuzeća namenske industrije.

Prvi slučaj odnosi se, pre svega, na Narodnu skupštinu, gde tradicionalno preovladava „kultura diskrecije”, odnosno konsenzus parlamentarnih stranaka oko toga da ne bi trebalo previše kontrolisati finansijsko poslovanje institucija sektora bezbednosti i da ono ne bi trebalo da bude previše transparentno.<sup>358</sup> Tako su se članovi Odbora za kontrolu službi bezbednosti u sazivu 2012–2014. godine složili da budžete službi bezbednosti ne bi trebalo iskazivati apropijacijama, jer na taj način može doći do informacija o operativnim i funkcionalnim sposobnostima službi bezbednosti.<sup>359</sup> To je, između ostalog, omogućilo gorepomenetu izmenu Zakona o budžetskom sistemu iz 2014. godine, kojom je finansijska transparentnost BIA ograničena na objavljivanje iznosa ukupnog godišnjeg budžeta.

---

353 „Koliko košta zakup zemljišta u vlasništvu Vojne ustanove Morović? – ‘Al Rawafed’ zakupio oranice, prinosi i prihodi nepoznati”, *eKapija/seebiz.eu*, 20.5.2016, [www.ekapija.com/news/1443115/koliko-kosta-zakup-zemljista-u-vlasnistvu-vojne-ustanove-morovic-al-rwa-fed-zakupio](http://www.ekapija.com/news/1443115/koliko-kosta-zakup-zemljista-u-vlasnistvu-vojne-ustanove-morovic-al-rwa-fed-zakupio), 28.4.2020.

354 J. Janković, „Firma iz UAE dve godine ne plaća zakup zemljišta (VIDEO)”, *Insajder*, 1.3.2017, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/3221/>, 28.4.2020.

355 „Informacija o radu Ministarstva odbrane za period april – jun 2017. godine”, Ministarstvo odbrane, 2017. Dostavljena Odboru za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine, str. 17. Narodna skupština ju je dostavila BCBP-u po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Dostupno na zahtev. Katarina Đokić i Vladimir Erceg, *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u institucijama bezbednosti*, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2014, str. 29, <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5585/Parlamentarni-nadzor-i-izgradnja-integriteta-u.shtml>, 28.4.2020.

356 „Transkript: Čija je zemlja...”, *Insajder*, 18. 4. 2017, <https://insajder.net/sr/sajt/bezogranicenja/4263/>, 28.4.2020.

357 „Informacija o radu Ministarstva odbrane za period april – jun 2017. godine”, Ministarstvo odbrane, op. cit.,

358 str. 29.

359 „Izveštaj Odbora za kontrolu službi bezbednosti o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti za 2012. godinu”, Odbor za kontrolu službi bezbednosti, Beograd, 29. 3. 2013, str. 9.

Kad je reč o nezavisnim državnim organima, postoje naznake da njihov autoritet u sektoru bezbednosti opada, odnosno da institucije i preduzeća ignorisu svoje obaveze prema ovim organima. Kad je reč o Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, može se reći da se to dešava na nivou cele države. Na to, između ostalog, ukazuje skok broja slučajeva tokom 2016. godine, u kojima je Poverenik bio prinuđen da od Vlade zatraži prinudno izvršenje svojih rešenja. Poverenik upućuje takve zahteve Vladi kada iscrpi sva sredstva koja mu stoje na raspolaganju, a institucije ili javna preduzeća i dalje odbijaju da postupe po njegovom rešenju.

## Sektor bezbednosti skriva podatke o finansijama i od Poverenika

Dok se Poverenik zbog toga Vladi u periodu od 2010. do 2015. godine obraćao u proseku oko 12 puta godišnje, tokom 2016. godine tražio je od Vlade prinudno izvršenje u šezdeset jednom slučaju, a Vladi se mnogo puta obraćao i tokom 2017. (43), 2018. (65) i 2019. godine (52).<sup>360</sup>

Analiza godišnjih izveštaja Poverenika pokazuje da su institucije sektora bezbednosti imale povremene propuste kad je reč o dostavljanju informacija od javnog značaja, koje se odnose na finansije. Na primer, 2012. godine Ministarstvo odbrane je tek nakon intervencije Poverenika tražiocu dostavilo kopiju izveštaja budžetske inspekcije o vanrednoj reviziji u tom Ministarstvu.<sup>361</sup> Međutim, poslednjih godina zabeleženi su slučajevi u kojima ni Poverenik nije uspevao da dođe do spornih dokumenata kako bi utvrdio da li su određene informacije o finansiranju odbrane opravdano uskraćene tražiocu. Tako Ministarstvo odbrane nije dostavilo Povereniku dokumente u vezi sa nabavkama helikoptera i aviona kako bi mogao da odluči po žalbi novinara kojima je MO uskratilo informacije o vrednosti ovih nabavki.<sup>362</sup> Takođe, javno preduzeće „Jugoiimport SDPR“ nije dostavilo ugovore o donacijama koje je davalo u periodu od 1. januara 2012. do 26. jula 2017. godine.<sup>363</sup> Podsećanja radi, u ovom periodu preduzeće „Jugoiimport SDPR“ doniralo je Ministarstvu odbrane oko dvanaest miliona evra za nabavku helikoptera Mi-17, što nije prošlo kroz budžet Republike Srbije.

360 Podaci iz godišnjih izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji su dostupni na: <https://www.poverenik.rs/sr/известаји-провереника.html>, 28. 4. 2020.

361 „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, mart 2013, str. 36–37, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/известајиПровереника/2012/izvestaj2012final.pdf>, 28. 4. 2020.

362 „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2018. godinu“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, mart 2019, str. 13, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/известајиПровереника/2018/cirGI2018.pdf>, 28. 4. 2020.

363 „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2017. godinu“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, mart 2018, str. 14, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/известајиПровереника/2017/2017CirGodisnjilzvestaj.pdf>, 28. 4. 2020. i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, op. cit., 2019, str. 14.

**Uprava za javne nabavke (UJN)** ne dobija od pojedinih ustanova iz sistema odbrane redovno kvartalne izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama.<sup>364</sup> Ove ustanove tokom 2018. godini takođe nisu dostavljale UJN i Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) obrazložene izveštaje o tome zašto su pojedinim ponuđačima dodeljivale ugovore čija je vrednost veća od procenjene vrednosti javne nabavke.<sup>365</sup> Potrebno je napomenuti da je DRI u periodu 2017–2019. po jednom izvršila revizije finansijskih izveštaja Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane i Bezbednosno-informativne agencije, kao i navedenih vojnih ustanova, Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika (SOVO), Javnog preduzeća „Jugoiimport SDPR” i šest preduzeća namenske industrije, koja su u (većinskom) državnom ili društvenom vlasništvu. Ove revizije dovele su do niza važnih nalaza i preporuka, a DRI se nije žalila da je bilo ko od subjekata revizije pokušao da spreči njen rad.

**Novi Zakon o javnim nabavkama**, koji stupa na snagu u julu 2020. godine, direktno **sužava prostor za spoljni nadzor nad nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti**.

Za razliku od do tada važećeg zakona, novi zakon ne obavezuje naručioce da podnose godišnji izveštaj Narodnoj skupštini (odnosno njenom nadležnom odboru) ni o sprovedenim javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti (na koje se pojedine odredbe zakona ne primenjuju radi zaštite poverljivosti postupka), ni o nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti, na koje se zakon uopšte ne primenjuje. Ovu obavezu izveštavanja naručiocu više neće imati čak ni prema Vladi, što potpuno ograničava bilo kakav spoljni nadzor nad „poverljivim” nabavkama. Vlada jedino treba da doneše odluku po kojoj se na konkretni postupak nabavke ne primenjuje zakon, osim u specifičnim slučajevima preciziranim u Zakonu, kada se on neće primenjivati po automatizmu. Za razliku od svog prethodnika, novi zakon ne obavezuje Vladu da, na osnovu dostavljenih planova javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, donosi odluku o sprovođenju postupaka i obaveštava o tome nadležni skupštinski odbor, već joj u potpunosti prepušta da postupke i način sprovođenja javnih nabavki ovog tipa uredi podzakonskim aktom. U praksi ni do sada nijedan skupštinski odbor nije razmatrao izveštaje o javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti i nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti, na koje se zakon ne primenjuje. Moguće objašnjenje za to je da je „stari” zakon ostao nedorečen u vezi sa tim koji je skupštinski odbor zapravo nadležan za ovu materiju – da li je reč o odboru nadležnom za finansije ili o odborima nadležnim za nadzor nad institucijama sektora bezbednosti (Odbor za kontrolu službi bezbednosti,

---

364 Zakon o javnim nabavkama koji je na snazi do jula 2020. obavezuje naručioce da Upravi za javne nabavke dostavljaju tromesečne izveštaje o sprovedenim postupcima javne nabavke i sprovedenim postupcima nabavke, na koje nisu primenjivali odredbe tog zakona. Zakon o javnim nabavkama. Sl. glasnik RS, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015, čl. 132.

365 Sve pomenute obaveze naručilaca proističu iz Zakona o javnim nabavkama, a njihovo kršenje ustanovila je DRI tokom revizije pravilnosti poslovanja Vojnograđevinske ustanove „Beograd” i vojnih ustanova „Tara” i „Dedinje”. „Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja Vojnograđevinske ustanove ‘Beograd’ za 2018. godinu u delu koji se odnosi na utvrđivanje, obračun i isplatu plata, javne nabavke i ostvarivanje i raspodelu sopstvenih prihoda. Broj 400-1285/2019-03/11”, Državna revizorska institucija, Beograd, 2.12.2019, str. 3, [www.dri.rs/php/document/download/2389/1](http://www.dri.rs/php/document/download/2389/1), 28.4.2020; „Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja Vojne ustanove ‘Tara’ Bajina Bašta za 2018. godinu u delu koji se odnosi na utvrđivanje, obračun i isplatu plata, javne nabavke i ostvarivanje i raspodelu sopstvenih prihoda. Broj 400-1287/2019-03/12”, Državna revizorska institucija, Beograd, 2.12.2019, str. 3, [www.dri.rs/php/document/download/2374/1](http://www.dri.rs/php/document/download/2374/1), 28.4.2020; „Izveštaj o reviziji pravilnosti poslovanja Vojne ustanove ‘Dedinje’ Beograd za 2018. godinu u delu koji se odnosi na utvrđivanje, obračun i isplatu plata, javne nabavke i ostvarivanje i raspodelu sopstvenih prihoda. Broj 400-1286/2019-03/11”, Državna revizorska institucija, Beograd, 2.12.2019, str. 3, [www.dri.rs/php/document/download/2391/1](http://www.dri.rs/php/document/download/2391/1), 28.4.2020.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove). Osim toga, prethodna istraživanja BCBP-a pokazala su da ni u odborima nadležnim za sektor bezbednosti nisu svi članovi blagovremeno uspevali da dobiju bezbednosne sertifikate<sup>366</sup>, što je praktično kočilo nadzor i nad sprovođenjem nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti. Umesto da traži rešenja za ove probleme koji se javljaju u praksi, Narodna skupština je usvojila novi Zakon o javnim nabavkama, čime je i na papiru sebi smanjila mogućnost za nadzor u ovoj oblasti.

## Zaključak

Izdaci institucija sektora bezbednosti poslednjih godina sve više rastu, dok se paralelno smanjuje njihova transparentnost i spoljni nadzor nad finansijskim upravljanjem. Pri tome nije reč samo o ponašanju institucija u praksi: počev od 2014. godine beležimo izmene pravnog okvira, kojima se institucijama spoljnog nadzora oduzimaju određene nadležnosti i ozakonjuje korišćenje tajnosti za izbegavanje odgovornosti odlučilaca. Istovremeno je sve izraženije neformalno upravljanje novcem. Smanjuje se konkurentnost u javnim nabavkama. Povlašćeni položaj pojedinih komisionara u trgovini naoružanjem šteti proizvođačima naoružanja i vojne opreme, koji su u javnoj svojini (državnoj, društvenoj, lokalne samouprave...). To znači da se većim ulaganjem u sektor bezbednosti ne postižu razvoj njegovih sposobnosti i, u krajnjoj liniji, veća bezbednost građana, već raste rizik od preusmeravanja javnog novca u privatne „džepove” i od jačanja klijentelističkih odnosa.

---

<sup>366</sup> Predrag Petrović i Katarina Đokić, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2017, str. 23, [www.bezbednost.org/upload/document/crne\\_tacke\\_reforme\\_sluzbi\\_bezbednosti\\_u\\_srbiji.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/crne_tacke_reforme_sluzbi_bezbednosti_u_srbiji.pdf), 28.4.2020.



# Zarobljavanje kontrolora sektora bezbednosti – Narodna skupština

Marija Ignatijević

Narodna skupština je jedan od stubova demokratske civilne kontrole, koji bi trebalo da stoji na braniku demokratije i odgovornosti institucija sektora bezbednosti i spreči njihovu zloupotrebu radi zarobljavanja države. Iako nije deo samog sektora bezbednosti, Narodna skupština, kao najviše predstavničko telo, svojom nadzornom i zakonodavnom ulogom osigurava da akteri u sektoru bezbednosti budu odgovorni prema građanima i drugim institucijama.

Međutim, prethodna dva saziva Narodne skupštine (2014–2016; 2016–2020) obeležilo je simuliranje parlamentarne kontrole nad sektorom bezbednosti. Uloga Skupštine, a pogotovo nadležnih odbora svela se na stavljanje pečata na odluke koje je izvršna vlast već donela. Ni na plenarnim sednicama ni na sednicama nadležnih odbora nije bilo suštinskih rasprava o aktuelnim bezbednosnim temama, kao ni o planiranju ili trošenju budžetskih sredstava ili o drugim osetljivim oblastima rada sektora bezbednosti. Zakonodavna i nadzorna funkcija Skupštine korišćene su kako bi se zakonito izmenila „pravila igre” i smanjio stepen nadzora nad zloupotrebom sektora bezbednosti. Zarobljavanje parlementa ima dve dimenzije: a) opstrukcija rada parlementa i onemogućavanje kvalitetnih rasprava i b) izmene sadržaja zakona koje vode ka zarobljavanju sektora bezbednosti.<sup>367</sup> O promenama konkretnih zakona biće više reči u poglavljima koja analiziraju zarobljavanja pojedinačnih institucija u sektoru bezbednosti. U ovom poglavlju analizirani su načini kojima su onemogućene smislene rasprave u plenumu i odborima, kao i nadzor, i to ignorisanjem mehanizama, poput poslaničkih pitanja i anketnih odbora.

## Opstrukcija rasprave u zakonodavnom procesu

Zakonodavni postupak je zloupotrebljen kako bi se ometao rad Skupštine i onemogućila suštinska rasprava, korišćenjem mehanizama, kao što su usvajanje brojnih zakona po hitnom postupku, podnošenje velikog broja amandmana i slično. U poslednjem sazivu (2016–2020), oko 35% zakona usvojeno je po hitnom postupku.<sup>368</sup> Kada je reč o zakonima koji uređuju rad sektora bezbednosti, od početka saziva 2016. godine, pa **do kraja 2019. godine čak 14 od 33 zakona usvojeno je u hitnoj proceduri**.<sup>369</sup> Uzimajući u obzir prirodu izmena koje u najvećem broju slučajeva nije bilo neophodno urgentno usvojiti, stiče se utisak da je ova procedura korišćena kako bi se zaobišla javna rasprava. Hitna procedura otežava raspravu u Skupštini i onemogućava konsultovanje sa različitim zainteresovanim akterima van nje, kao što su građansko društvo, akademска

367 I. Kažoka, „Monitoring State Capture in Parliament. A Handbook”, Centre for Public Policy PROVIDUS, Riga, 2017, [http://deputatiuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Delna\\_en.pdf](http://deputatiuzdelnas.lv/assets/upload/userfiles/files/Delna_en.pdf).

368 „Zakoni po hitnom postupku”, *Otvoreni parlament*, <https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>, 30.4.2020.

369 M. Novković i U. Miladinović, „Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti”, Koalicija prEUgovor, 27.12.2019, [www.preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektoret-bezbednosti.shtml](http://www.preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektoret-bezbednosti.shtml), 30.4.2020.

zajednica, mediji i građani. Tako su na proleće 2018. godine po hitnom postupku usvojene izmene Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, koje su omogućile uvođenje obuka za pripadnike rezervnog sastava koji nisu služili vojni rok, kao i obuke za odbranu zemlje u srednjim školama. Ove zakonske izmene omogućile su dve aktivnosti, koje se direktno tiču svih građana i građanki Srbije, a da pre toga nije bila omogućena šira i stručna rasprava o toj temi.<sup>370</sup>

Slično tome, u avgustu 2017. godine u Skupštinu su na usvajanje po hitnom postupku ušle izmene i dopune Zakona o BIA. Izmene su donele veća diskreciona ovlašćenja direktoru agencije u oblasti upravljanja ljudskim resursima i smanjile mogućnost za nadzor ograničavanjem transparentnosti.<sup>371</sup> Urgentnost izmena obrazložena je argumentom da Agencija bez njih ne bi mogla efikasno da obavlja svoj posao i zaštiti ustavno uređenje i bezbednost države. Uprkos tome, predlog izmena zakona nije usvojen mesecima kasnije, sve do maja 2018. godine.<sup>372</sup>

Još jedna od zloupotreba kojima su se služili poslanici vladajuće koalicije je **podnošenje ogromnog broja amandmana** iste ili slične sadržine kako bi se smanjilo vreme za raspravu i onemogućilo opozicionim poslanicima da iznesu mišljenje o različitim predlozima. Ova praksa je zaživela kada je usvajan Predlog zakona o budžetu za 2018. godinu. Tada je podneseno na stotine amandmana na prethodne tačke dnevnog reda **da bi kasnije bili povučeni**.<sup>373</sup> Od februara 2019. godine većina opozicionih poslanika (55 od 88) nije učestvovala u radu Skupštine<sup>374</sup> zato što je vladajuća koalicija zloupotrebila skupštinske procedure i monopolizovala Skupštinu.<sup>375</sup> Tek krajem 2019. godine, kada je većina opozicionih poslanika uveliko bojkotovala rad Skupštine, Predlog zakona o budžetu za 2020. godinu razmatran je u zakonskim okvirima. Još jedan mehanizam jeste manipulisanje rokovima, odnosno **kasno podnošenje predloga budžeta**, što onemogućava poslanike da se pripreme za raspravu i podnesu amandmane. Tako su poslanici 2015, 2016. i 2017. godine imali samo 8 dana za to iako zakon predviđa mogućnost da za razmatranje budžeta bude obezbeđeno 45 dana.<sup>376</sup>

---

370 M. Ignjatijević, „Zakonske izmene kao reakcija na odliv kadrova iz sistema odbrane”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, mart 2020, <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7214/Zakonske-izmene-kao-reakcija-na-odliv-kadrova-iz.shtml>.

371 P. Petrović, „Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe, deo II”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017. <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6664/Izmene-Zakona-o-BIA--seci-usi-krpi-rupe-deo.shtml>.

372 M. R. Milenković, „Direktoru BIA veća ovlašćenja”, *Danas*, 9.5.2018, [www.danas.rs/politika/direktoru-bia-veca-ovlascenja/](http://www.danas.rs/politika/direktoru-bia-veca-ovlascenja/), 28.4.2020.

373 M. Đurić, „Skupština završila rad, ‘ukradeno’ vreme za amandmane”, *N1*, 13.12.2017, <http://rs.n1info.com/Vesti/a349103/Rasprava-o-budzet-u-Skupstini.html>, 28.4.2020.

374 V. Ilić, „Bojkot parlamenta i šta posle”, *Istinomer*, 15.4.2019, [www.istinomer.rs/analize/bojkot-parlamenta-i-sta-posle/](http://www.istinomer.rs/analize/bojkot-parlamenta-i-sta-posle/), 28.4.2020.

375 „Poslanici opozicije bojkotuju sednice parlamenta”, *Danas*, 11.12.2019, [www.danas.rs/politika/poslanici-opozicije-bojkotuju-sednice-parlamenta/](http://www.danas.rs/politika/poslanici-opozicije-bojkotuju-sednice-parlamenta/), 28.4.2020.

376 „Budžet – instrument za obraćune i podmirivanja”, *Istinomer*, 28.11.2019, [www.istinomer.rs/analize/budzet-instrument-za-obracune-i-podmirivanja/](http://www.istinomer.rs/analize/budzet-instrument-za-obracune-i-podmirivanja/), 28.4.2020.

## Slaba nadzorna uloga

Poslanici nisu koristili mehanizme kojim raspolažu kako bi proaktivno nadzirali rad sektora bezbednosti, a posebno oblasti koje su podložne zloupotrebljama, kao što su javne nabavke, finasije ili upravljanje ljudskim resursima. **Poslanička pitanja** su tokom aktuelnog saziva nedovoljno i neredovno korišćena, s obzirom na to da je poslednji četvrtak u mesecu predviđen za organizovanje takvih sednica, a predsednik Skupštine ima mogućnost da izbegne zakazivanje ukoliko za to postoje opravdani razlozi. Tako su sednice za postavljanje poslaničkih pitanja organizovane svega 14 puta u poslednje 4 godine.<sup>377</sup>

Poslanici nisu bili efikasni ni u reagovanju na velike incidente i afere vezane za rad sektora bezbednosti. Narodna skupština nije odobrila osnivanje **anketnih odbora** za ispitivanje aktuelnih dešavanja i afere u vezi sa radom sektora bezbednosti uprkos brojnim predlozima. Predlozi za osnivanje anketnih odbora koji bi ispitali slučaj „Savamala“<sup>378</sup> ignorisani su 35 puta, slučaj „Helikopter“<sup>379</sup> 24, a afere vezane za prisluškivanje 13 puta.<sup>380</sup> Navedene afere su jasan indikator zarobljavanja države, te su detaljnije obradene u predhodnim poglavljima, koja se bave akterima u sektoru bezbednosti. Pored toga, Skupština je u julu 2019. prvi put nakon tri godine trajanja saziva usvojila godišnje izveštaje nezavisnih državnih organa – Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) i Agencije za borbu protiv korupcije, koji su ranijih godina ukazivali na zloupotrebe u sektoru bezbednosti.<sup>381</sup> Usvajanje ovih izveštaja usledilo je nakon kritika koje je uputila Evropska komisija, ali i nakon smena na čelnim pozicijama ovih institucija.

Uloga Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti mahom se svela na usvajanje predloga zakona i međunarodnih sporazuma po automatizmu i stihijsko usvajanje izveštaja o radu bezbednosnih aktera. Zapisnici sa sastanaka ovih odbora, na kojima se glasalo o nacrtima zakona i međunarodnim sporazumima, obiluju frazama poput „bez rasprave“ i „usvojeno jednoglasno“, što ukazuje na to da značajnije rasprave nije ni bilo. Nijedan od odbora tokom poslednje četiri godine nije raspravljao o predlozima budžeta institucija sektora bezbednosti.

Do kraja 2019. godine 36 od 39 sednica **Odbora za odbranu i unutrašnje poslove** bilo je otvoreno za javnost, što je dobar trend kada je reč o transparentnosti rada Skupštine. „Kultura diskrecije“ ipak je došla do izražaja 2018. godine, kada je Odbor za odbranu i unutrašnje poslove razmotrio četiri kvartalna izveštaja Ministarstva odbrane na jednoj sednici, koja je bila zatvorena za javnost.<sup>382</sup> S obzirom na to da su prethodne sednice

377 „Poslanička pitanja“, Narodna skupština, [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja.1251.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/poslanicka-pitanja.1251.html), 28.4.2020.

378 Videti više u poglavljiju o zarobljavanju policije.

379 Videti više u poglavljiju o zarobljavanju odbrane.

380 M. Novković i U. Miladinović, „Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti“, Koalicija prEUgovor, 27.12.2019, [www.preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml](http://www.preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml)

381 „Skupština Srbije usvojila izveštaje nezavisnih institucija“, *Danas*, 15.7.2019, [www.danas.rs/drustvo/skupstina-srbije-usvojila-izvestaje-nezavisnih-institucija/](http://www.danas.rs/drustvo/skupstina-srbije-usvojila-izvestaje-nezavisnih-institucija/), 28.4.2020.

382 U pitanju je 19. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove u sazivu od 2016. godine, koja je održana 15. oktobra 2018. Tom prilikom su razmotrone tromesečne informacije o radu MO za poslednja dva kvartala 2017. i prva dva kvartala 2018. godine, [www.parlament.gov.rs/19.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_odbranu.34969.43.html](http://www.parlament.gov.rs/19._sednica_Odbora_za_odbranu.34969.43.html), 28.4.2020.

ovog Odbora na kojima su razmatrane informacije o radu MO bile otvorene za javnost, a sami izveštaji Ministarstva dostupni na zahtev za slobodan pristup informacijama, nejasno je koji su razlozi za ovu promenu.

Vreme trajanja sednica takođe ukazuje na kvalitet rasprava koje se vode u Odboru za odbranu i unutrašnje poslove. Sednice u aktuelnom sazivu prosečno su trajale 54 minuta, dok su mnoge sednice trajale i po samo nekoliko minuta. Najduža sednica trajala je 245, a najkraća pet minuta. Ilustrativan primer je sednica održana krajem 2019. godine, kada su za 28 minuta razmatrani predlozi najvažnijih strateških dokumenta – Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane – izmene dva zakona, međunarodni sporazum i Odluka o upotrebi Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama. Svi predlozi usvojeni su i prosleđeni u plenum bez rasprave.<sup>383</sup>

Slično tome, **Odbor za kontrolu službi** usvojio je izmene Zakona o BIA za 8 minuta iako je na njega podneto 40 amandmana, koji su svi odbijeni.<sup>384</sup> Sednice ovog Odbora su u najvećem broju bile zatvorene za javnost. Svega tri od 37 sednica bile su otvorene za javnosti, što je značajna promena u odnosu na prethodne sazine. Glavnina njegovog rada svedena je na razmatranje izveštaja o radu službi bezbednosti i kontrolnih organa, kao i na razmatranje izveštaja o nadzornim posetama. Javnost je ostala uskraćena za detaljnije informacije, s obzirom na to da su objavljeni izveštaji sa ovih sednica sadržali uopštene zaključke i pohvale rada službi bezbednosti.

Stiče se utisak da su nadzorne posete organizovane kako bi se štriklirale obaveze, s obzirom na to da su u većini učestvovali samo poslanici vladajuće koalicije, a zaključci poseta koji su se našli u javnim izveštajima vrlo su neodređeni, poput „službe bezbednosti deluju u skladu sa zakonom i u okviru svojih nadležnosti i zadataka“. S druge strane, Odbor se u poslednjih godinu dana zapravo pretvorio u telo za iskazivanje javne podrške čelnicima vladajuće koalicije, a posebno lideru vladajuće partije Aleksandru Vučiću, što se može videti iz saopštenja sa nekoliko sednica Odbora<sup>385</sup>, kao i po dodeljivanju ordena ministru unutrašnjih poslova Nebojiši Stefanoviću, tadašnjoj državnoj sekretarki MUP-a Dijani Hrkalović i direktoru policije Vladimiru Rebiću<sup>386</sup>, te ministru odbrane Aleksandru Vulinu.<sup>387</sup>

Mali broj poslanika ovih odbora ima sertifikate koji su im potrebni da bi pristupili poverljivim podacima i vršili svoju nadzornu funkciju. Samo sedmoro od 18 članova i zamenika članova Odbora za kontrolu službi (i to svi iz vladajuće koalicije) imalo je

383 „35. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština, 23.12.2019, [www.parlament.gov.rs/35.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_odbranu\\_i\\_unutra%C5%A1ne\\_poslove.38347.941.html](http://www.parlament.gov.rs/35._sednica_Odbora_za_odbranu_i_unutra%C5%A1ne_poslove.38347.941.html), 28.4.2020.

384 „20. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti”, Narodna skupština, 3.5.2018, [www.parlament.gov.rs/20.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_kontrolu\\_slu%C5%BEbi\\_bezbednosti\\_.33886.941.html](http://www.parlament.gov.rs/20._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti_.33886.941.html), 28.4.2020.

385 Videti, na primer, saopštenja sa 19. i 28. sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti od 30.3.2018. i 23.5.2019, Narodna skupština Republike Srbije, [www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupština/radna-tela/odbori-pododbori-radne-grupe.2385.html](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupština/radna-tela/odbori-pododbori-radne-grupe.2385.html), 30.4.2020.

386 „Skupštinski odbor dodelio nagrade Stefanoviću, Hrkalović i Rebiću”, N1. 8.4.2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a474581/Skopstinski-odbor-dodelio-nagrade-Stefanovicu-Hrkalovic-i-Rebicu.html>, 18.11.2019.

387 „Ministru Vulinu uručena Plaketa skupštinskog Odbora za bezbednost”, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 19.7.2019, [www.mod.gov.rs/lat/14197/ministru-vulinu-urucena-plaketa-skups-tinskog-odbora-za-bezbednost-14197](http://www.mod.gov.rs/lat/14197/ministru-vulinu-urucena-plaketa-skups-tinskog-odbora-za-bezbednost-14197), 20.4.2020.

do 1. juna 2017. godine, skoro godinu dana nakon konstituisanja Odbora, bezbednosni sertifikat.<sup>388</sup> Prema podacima koje je BCBP dobio u martu 2019. godine, tokom aktuelnog saziva izdato je ukupno 29 sertifikata za pristup podacima označenim stepenom tajnosti.<sup>389</sup> Međutim, Narodna skupština i Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost, koja izdaje bezbednosne sertifikate, odbili su da dostave imena poslanika koji ih poseduju pod izgovorom zaštite privatnosti.

## Korišćenje skupštinske rasprave za diskreditaciju drugih kontrolora sektora bezbednosti

Kvalitet skupštinske rasprave degradiran je zloupotrebom dostupnih mehanizama, ali i korišćenjem sednica za političko obračunavanje, napade na opoziciju, civilno društvo i medije. Rasprave su se neretko bavile dnevnapolitičkim temama, a ne tačkama dnevnog reda. Tako se trodnevna rasprava o novoj Strategiji nacionalne bezbednosti i Strategiji odbrane u najvećem delu bavila aktuelnim dešavanjima u Crnoj Gori krajem 2019. godine i tumačenjem istorijskih događaja. Takođe, sednice su korišćene za napade i diskreditovanje kritičkih glasova. Jedan od poslanika vladajuće stranke je tako osporio pravo novinara da istražuju bezbednosne teme, ističući da su njihovi upiti tendenciozni i da „idu na to da sruše bezbednosni sistem Republike Srbije“<sup>390</sup>. Veoma zabrinjava to što se pravo na pristup informacijama od javnog značaja javno karakteriše kao pretnja po bezbednost države. Skupštinska govornica je korišćena za napade na aktere civilnog društva, organizacije ili pojedince koji su, recimo, kritikovali izmene Ustava, ili na medije koji istražuju i pišu o organizovanom kriminalu, korupciji, dekonstruišu lažne vesti i slično.<sup>391</sup> Pored toga, na sednicama Skupštine često su diskreditovani i nezavisni državni organi, koji su u svojim izveštajima ukazivali na nepravilnosti i zloupotrebe tokom rada sektora bezbednosti. Tako je u slučaju ispitivanja nezakonitosti postupanja VBA tokom Parade ponosa 2014. godine, umesto da iskoristi nalaze Zaštitnika građana iinicira izmene propisa i utvrđivanje odgovornosti uključenih u incident, Odbor na sednici održanoj januara 2015. godine praktično „sasušavao“ Zaštitnika građana i utvrđivao njegovu odgovornost za iniciranje postupka kontrole povodom ovog slučaja.<sup>392</sup>

388 K. Đokić i P. Petrović, *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*, 2017. <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6551/Crne-tacke-reforme-službi-bezbednosti-u-Srbiji.shtml>.

389 M. Novković i U. Miladinović, „Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti“, Koalicija prEU-govor, 27.12.2019, [www.preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml](http://www.preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml).

390 „SNS u skupštini osporava ustavna prava novinara“, *N1*, 11.7.2019, <http://rs.n1info.com/Vesti/a499047/SNS-u-Skupštini-osporava-ustavna-prava-novinarima-i-NVO.html>.

391 M. R. Milenković, „Sudija Majić glavna tema rasprave u Skupštini“, *Danas*, 20.5.2019, [www.danas.rs/politika/sudija-majic-glavna-tema-rasprave-u-skupstini/](http://www.danas.rs/politika/sudija-majic-glavna-tema-rasprave-u-skupstini/); B. Pavlović, „NUNS osudio uvrede i napade na KRIK“, *KRIK*, 7.5.2020, [www.krik.rs/nuns-osudio-uvrede-i-napade-na-krik/](http://www.krik.rs/nuns-osudio-uvrede-i-napade-na-krik/); D. Kolundžija, „U Skupštini Srbije novi napad na medije, Cenzolovka na tapetu zbog izveštaja Reportera bez granica“, *Cenzolovka*, 30.4.2020, [www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/u-skupstini-srbije-novi-napad-na-medije-cenzolovka-na-tapetu-zbog-izvestaja-reportera-bez-granica-video/](http://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/u-skupstini-srbije-novi-napad-na-medije-cenzolovka-na-tapetu-zbog-izvestaja-reportera-bez-granica-video/), 28.4.2020.

392 Video-snimanak sednice dostupan na: „13. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna skupština, 28.1.2015, [www.parlament.gov.rs/13.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_kontrolu\\_slu%C5%BEbi\\_bezbednosti.24170.941.html](http://www.parlament.gov.rs/13._sednica_Odbora_za_kontrolu_slu%C5%BEbi_bezbednosti.24170.941.html), 15.4.2017.

Umesto da budu nosioci nadzora i zagovornici transparentnosti, poslanici vladajuće koalicije su svojim skupštinskim nastupima doprineli narativu izvršne vlasti o nezavisnim akterima kao o *neprijateljima države*, kojim se oni etiketiraju, ali kojim se i degradira sam nadzor sektora bezbednosti. Bojkot Skupštine je svakako uticao na kvalitet rasprava – iako su opozicioni poslanici bili sa lakoćom nadglasavani, pre bojkota su se ipak mogli čuti kritički glasovi iz skupštinskih klupa. Od početka bojkota vladajuća većina koristi sednice za napade i diskreditovanje opozicije, ali i civilnog društva i medija, dok je sveobuhvatna rasprava o bezbednosnim politikama i najvažnijim događajima vezanim za oblast bezbednosti izostala.

# O Beogradskom centru za bezbednosnu politiku

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) jeste nezavisni istraživački centar, koji doprinosi unapređenju bezbednosti građana u skladu sa demokratskim principima i poštovanjem ljudskih prava istraživanjem, javnim zastupanjem, razvojem zajednice i obrazovanjem. Od osnivanja 1997. godine do 2010. radi pod imenom Centar za civilno-vojne odnose (CCVO). Od 2012. godine redovno je nabolje ocenjeni *tink-tenk* sa Zapadnog Balkana koji se bavi temom odbrane i nacionalne bezbednosti, kao i temom spoljne politike i međunarodnih odnosa, na najpoznatijoj rang listi istraživačkih centara (*Global Go To Think Tank Index Report*).

Istraživački tim BCBP-a razvio je jedinstvenu metodologiju za nadgledanje tokova i ocenjivanje dometa reforme sektora bezbednosti – *Indeks reforme sektora bezbednosti*. Objavio je dva godišnjaka reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008. i 2012. godine, a metodologija je kasnije primenjena i u drugim zemljama Zapadnog Balkana. Od tada BCBP kontinuirano prati rad vojske, policije, službi bezbednosti, privatnog sektora bezbednosti, kao i institucija nadležnih za kontrolu i nadzor bezbednosnih organa.

Osnivač je Beogradske škole za studije bezbednosti i specijalističkih postdiplomskih studija koje su prerasle u uspešan master program *Međunarodna bezbednost* na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Jedan je od osnivača Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i koordinator Radne grupe za Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost), te osnivač i koordinator koalicije prEUgovor koja prati reforme u okviru poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 pristupnih pregovora Srbije i EU. Jedan je od organizatora međunarodne konferencije Beogradski bezbednosni forum, koja već deset godina okuplja renomirane stručnjake iz oblasti bezbednosti.

**CIP - Каталогизација у публикацији**  
Народна библиотека Србије, Београд

351.861:316.4(597.11)

321.7(597.11)

323(497.11)

ZAROBLJAVANJE sektora bezbednosti u Srbiji : početna studija / [autori Katarina Đokić ... et al.]; [urednici Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020 (Beograd : Unagraf). - 81 str. : tabele i graf. prikazi ; 30 cm

Tiraž 50. - Spisak skraćenica: str. 6. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-203-1

1. Петровић, Предраг, 1976- [автор] [уредник]

а) Безбедност -- Друштвени аспект -- Србија б) Демократија -- Злоупотребе -- Србија  
в) Србија -- Политички живот

COBISS.SR-ID 22585097





[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

ISBN-978-86-6237-204-8