



KAKO OSLOBODITI ZAROBLJENU DRŽAVU U SRBIJI?

KA BEZBEDNOSNIM INSTITUCIJAMA
I SPOLJNOJ POLITICI U SLUŽBI
GRAĐANA

Urednici: Predrag Petrović and Jelena Pejić Nikić



BCBP Beogradski centar za
bezbednosnu politiku

Beograd, jun 2024.

STUDIJA / 6

KAKO OSLOBODITI ZAROBLJENU DRŽAVU U SRBIJI?

KA BEZBEDNOSNIM INSTITUCIJAMA I SPOLJNOJ POLITICI U SLUŽBI GRAĐANA

Urednici:

Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić



Izradu ove studije finansijski je podržala Nacionalna zadužbina za demokratiju.
Odgovornost za sadržaj studije snosi jedino Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

UVOD – KA ODROBLJAVANJU SEKTORA BEZBEDNOSTI	4
KA BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNIM SLUŽBAMA SRBIJE U SLUŽBI GRAĐANA	8
REFORMA POLICIJE: OD SLUGE REŽIMA DO POLICIJSKOG SERVISA SVIH GRAĐANA	18
KOMPLIKOVAN POSAO – OSLOBAĐANJE SISTEMA ODBRANE I ODBRAMBENE INDUSTRIJE	30
OD POSLUŠNOSTI KA AUTONOMIJI: OBNOVA NEZAVISNOSTI AKTERA I ORGANA SA KONTROLNOM I NADZORNOM FUNKCIJOM	44
SPOLJNA POLITIKA U SLUŽBI NACIONALNIH, A NE PARTIJSKIH INTERESA	58
SPECIJALNI MEHANIZMI I TELA ZA PREVAZILAŽENJE NASLEĐA ZAROBLJENE DRŽAVE	68
O AUTORIMA	82
O BEOGRADSKOM CENTRU ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU	84

Uvod – ka odrobljavanju sektora bezbednosti

Predrag Petrović

Brojni nalazi domaćih i stranih istraživačkih organizacija nedvosmisleno ukazuju na to da je Srbija zarobljena država sa hibridnim političkim režimom.¹ Glavnu ulogu u zarobljavanju države i urušavanju demokratije u Srbiji, kao i očuvanju ovakvog stanja, imaju bezbednosne institucije. Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) bila je među prvim organizacijama u Srbiji koja je uočila ovaj negativan trend, te je tokom 2019. i 2020. detaljno istražila i dokumentovala ulogu bezbednosno-obaveštajnih službi, policije, vojske i privatnih bezbednosnih kompanija u zarobljavanju države, kao i nemoć nadzornih i kontrolnih organa.² U narednom istraživanju, sprovedenom 2021. godine, utvrdili smo da je vlast Srpske napredne stranke na čelu sa Aleksandrom Vučićem okončala zarobljavanje države, te da su bezbednosne institucije danas u službi očuvanja takvog stanja. Istražili smo i spoljnopolitičke aspekte ovog negativnog procesa.³ Istraživanja javnog mnjenja koje je sproveo BCBP takođe su utvrdila da je većina građana Srbije svesna da je Srbija zarobljena država, odnosno da političari organizovani u interesne grupe, zajedno sa finansijski moćnim akterima, koriste državne institucije kako bi dodatno ojačali svoju političku i finansijsku moć, a sve to na veliku štetu građana.⁴

S obzirom na to da su državne institucije duboko zarobljene, čega su svesni i građani, odlučili smo da se ne bavimo daljim dokumentovanjem ovog procesa, već da u ovom istraživanju utvrdimo na koji način ustrojiti bezbednosne institucije i ojačati njihove spoljne nadzirače tako da one više ne budu lak plen političkih i finansijskih moćnika.⁵ Drugim rečima, želeli smo da utvrdimo kako osigurati da bezbednosne institucije rade u interesu građana, kako to nalaže i Ustav Srbije. Polazna tačka ovog poduhvata bili su nalazi prethodno pomenutih istraživanja BCBP-a, u kojima smo utvrdili koje su to „sive zone” i „veto tačke” unutar sektora bezbednosti, odnosno koja su pravna i institucionalna rešenja omogućila (lako) zarobljavanje bezbednosnih institucija.⁶ Rešenja za preuređenje ovih sivih zona proverili smo sa sagovornicima, bivšim i sadašnjim zaposlenim u bezbednosnim institucijama, pravosuđu, diplomatama, novinarima, advokatima i političarima, te predstavnicima civilnog društva. Intervjui su nam pomogli da potvrdimo, ali i opovrgnemo svoje pretpostavke.

Tako je jedna od važnih hipoteza, sa kojim smo ušli u istraživanje, bila da je veoma važno sprovesti lustraciju u bezbednosnim institucijama, te formirati specijalna tužilaštva, po uzoru na države koje su izlazile iz autokratije i prelazile u demokratiju.⁷ Pored toga, i nalazi istraživanja javnog mnjenja ukazivali su na to da dve trećine građana smatra da su lustracija i formiranje specijalnog tužilaštva i policije, koji bi bili sačinjeni od čestitih ljudi, glavni način da se političari nateraju da rade u interesu građana.

Međutim, tokom intervjuja smo utvrdili da je većina sagovornika protiv ovih rešenja, iako su se i oni ranije zalagali za njih kao za važne mere u reformi državnih institucija. Kao razloge protiv lustracije, naši sagovornici su naveli da je većina aktera i saučesnika zarobljavanja države zapravo počinila brojna (teška) krivična dela, te da je mnogo adekvatnije da budu krivično sankcionisani. Nije potrebno formirati ni specijalno tužilaštvo, jer već postoji tužilaštvo posebne nadležnosti – Javno tužilaštvo za organizovani kriminal, te je mnogo efikasnije njega ojačati sa tužiocima od integriteta i prepotčiniti mu grupu policajaca, koji bi radili na prikupljanju dokaza, odnosno formirati tzv. tužilačku policiju. Uz to, lustracija i formiranje novih institucija bi dugo trajali, te bi, prema mišljenju sagovornika, to razvodnilo reformsku energiju, što bi omogućilo opstajanje zarobljene države. Zato se u ovom radu nismo bavili lustracijom, već smo se fokusirali na jačanje nadležnog tužilaštva.

Preporuke do kojih smo došli ovim istraživanjem namenjene su nosiocima političke vlasti u državi, koji budu želeli da reformišu bezbednosne institucije Srbije. Poslednja istraživanja o zarobljavanju države u Srbiji, ali i u drugim zemljama poput, na primer, Severne Makedonije,⁸ Mađarske⁹ i Južne Afrike,¹⁰ utvrdila su da je zarobljavanje države namerno poduzet politički poduhvat, u kojem se politički i privatni akteri udružuju i formiraju (tajnu) mrežu u državnim institucijama i oko njih kako bi njihovom (zlo) upotrebom akumulirali nekontrolisanu moć.¹¹ Kako su u Srbiji glavni politički akteri zarobljavanja države Aleksandar Vučić, sadašnji predsednik Republike, i vladajuća Srpska napredna stranka, nerealno je očekivati da će oni poduzeti sveobuhvatne i dubinske reforme bezbednosnih institucija. Zato je jedna od pretpostavki, od koje smo pošli u istraživanju, da je do promene vlasti u Srbiji došlo u izbornom procesu, te da naredne vlasti imaju volju da stvore pravne i institucionalne pretpostavke da bezbednosne institucije rade u interesu građana. U istraživanju se nismo bavili strategijama promene vlasti u Srbiji, jer je to deo političkog procesa i posla političke opozicije.

Izvori i beleške

- 1 Nikola Burazer, "Serbia," in *Nations in Transit 2023* (Washington: Freedom House, 2024). *Democracy Index 2023 – Age of Conflict* (London: Economist, 2024).
- 2 Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić, ur., *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020). Za privatni sektor bezbednosti videti: Stojanović, Sonja, ur. *Privatne Bezbednosne Kompanije U Srbiji – Prijatelj Ili Pretnja?* (Beograd: Centar za civilno-vojne odnose, 2008). Petrović, Predrag i Marko Milošević, „Serbia,” In *A Force for Good-Mapping Private Security Landscape in South East Europe*, edited by Franziska Klopfer and Nelleke van Amstel (Geneva: DCAF, 2015), 83–107. Petrović, Predrag i Marko Milošević, *Novi-stari izazovi privatnog sektora bezbednosti u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015).
- 3 Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić, ur., *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: čin drugi* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2021).
- 4 Predrag Petrović, *Građani: Srbija je zarobljena država, ali treba sama da se oslobodi* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020), 3–5. Predrag Petrović i Srdjan Hercigonja, *U Srbiji nema demokratije, a nije ni poželjna* (Beograd: BCBP i KCSS, 2022).
- 5 BCBP je nastavio da dokumentuje zarobljavanje države i ulogu sektora bezbednosti u ovom procesu vođenjem Dnevnika zarobljene države, u kome hronološki beleži najvažnije događaje, koji ukazuju na zarobljavanje države. Više o tome videte na internet stranici <https://zarobljavanje.bezbednost.org/>.
- 6 Predrag Petrović i Jelena Nikić Pejić, „Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji: početna studija,” (Beograd:BCBP, 2020).
- 7 Natalia Letki, "Lustration and democratisation in east-central europe," *Europe-Asia Studies* 54, no. 4 (2002). Cynthia M Horne, "The impact of lustration on democratization in postcommunist countries," *International Journal of Transitional Justice* 8, no. 3 (2014). Jovana Maričić, *Specijalno javno tužilaštvo u Severnoj Makedoniji* (Beograd: BCBP, 2023). Milica Divljak, *Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije u Rumuniji* (Beograd: BCBP, 2023).
- 8 Mancho Mitevski, *Captured state: Understanding the Macedonian Case* (Skopje: Friedrich Ebert Stiftung - Office Macedonia, 2019), <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/skopje/15211.pdf>.
- 9 Bálint Magyar and Júlia Vásárhelyi, *Twenty-five sides of a post-communist mafia state* (Central European University Press, 2017).
- 10 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).
- 11 Predrag Petrović, „Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst,” u *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji: početna studija*, ur. Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (Beograd: BCBP, 2020).

Ka bezbednosno-
obaveštajnim službama
Srbije u službi građana



Ka bezbednosno-obaveštajnim službama Srbije u službi građana

Predrag Petrović

Istraživanja su pokazala da su službe bezbednosti u Srbiji odigrale značajnu ulogu u zarobljavanju države. One su najpre bile prva meta u ovom procesu da bi ubrzo potom postale glavni instrument daljeg zarobljavanja državnih institucija, ali i društva u celosti.¹² To zato jer važni aspekti i elementi rada službi bezbednosti i obaveštajnog sistema Srbije nikada nisu bili sveobuhvatno reformisani u skladu sa savremenim profesionalnim uzusima i demokratski principima, uprkos obećanjima novih demokratskih vlasti nakon smene režima Slobodana Miloševića 2000. godine. Čak ni ubistvo premijera Srbije 2003. godine nije podstaklo reformu obaveštajnih službi. U službama bezbednosti i obaveštajnom sektoru Srbije opstale su stare i nastale su nove, u stručnoj literaturi nazvane „sive zone” i „veto tačke”, u kojima je ostala koncentrisana velika i nekontrolisana moć.¹³ Koncentrisana moć u ovim tačkama omogućila je da političke elite njihovim ovladavanjem brzo zarobe državne institucije kako bi ih onda dalje koristile za jačanje svoje vlasti i moći u društvu, kao i za neometano bogaćenje.¹⁴

Na sledećim stranama ukratko ćemo prikazati najvažnije sive zone i veto tačke u bezbednosno-obaveštajnom sektoru Srbije, te objasniti na koji način je neophodno (pre)urediti te sporne elemente i aspekte rada službi bezbednosti kako naredne političke vlasti ne bi mogle (tako lako) da ih instrumentalizuju. Ova rešenja su relevantna nezavisno od toga da li će buduće vlasti raspustiti postojeće službe bezbednosti i formirati nove ili će se pak opredeliti da ih restrukturiraju i reorganizuju.¹⁵ Iako nam je u radu pažnja usmerena na najvažnije sporne tačke u bezbednosno-obaveštajnom sistemu, oslanjajući se na zaključke svojih prethodnih istraživanja, smatramo da buduća politička vlast treba da uredi sve važne aspekte rada civilnih i vojnih službi bezbednosti i bezbednosno-obaveštajnog sistema jednim sveobuhvatnim zakonom.¹⁶

Upravljanje i koordiniranje službama bezbednosti bez politizacije

Za instrumentalizaciju bezbednosno-obaveštajnih službi u lično-partijske svrhe najodgovorniji su ljudi koji rukovode i koordiniraju njihovim radom. Zato je važno ustrojiti upravljanje službama bezbednosti na način koji bi otežao njihovu zloupotrebu. U poslednjih deset godina uobičajilo se da se za postavljanje direktora bezbednosno-obaveštajnih službi koristi kriterijum lične odanosti lideru vladajuće partije. Tako je bilo i u Bezbednosno-informativnoj agenciji, najvažnijoj službi bezbednosti u Srbiji, čiji su poslednji direktori bili visoki funkcioneri vladajućih partija, što nije bio slučaj čak i ni u vreme vladavine Komunističke partije Jugoslavije.¹⁷ Zato je važno da budućim propisom budu predviđeni jasni i strogi uslovi, koje direktori službi bezbednosti treba da ispune kako bi bili izabrani na ovu funkciju.

Neophodno je tako da direktor službe ima devet godina radnog iskustva u oblasti bezbednosti, ali i da nije bio član političke partije u prethodnih pet godina. Pored toga,

potrebno je predvideti i dodatne mehanizme „kočnica i ravnoteže” prilikom izbora direktora. Na primer, treba uvesti obavezu Vlade da pribavi mišljenje predsednika Republike i nadležnog skupštinskog odbora o kandidatu za direktora Agencije. Time što se uvodi viša instanca, od koje se pribavlja mišljenje ili se pak traži odobrenje za imenovanje direktora bezbednosno-obaveštajne službe, daje se značaj ovoj poziciji i umanjuje mogućnost arbitrarnih postavljenja. Ovo je posebno slučaj u situaciji kada mediji mogu slobodno i kritički da izveštavaju sa sednica nadležnog skupštinskog odbora. Važno je, takođe, propisati da se zamenici direktora BIA imenuju i razrešavaju pod istim uslovima i na isti način kao i direktor Agencije, s tim da postupak imenovanja zamenika pokreće direktor Agencije, dok se prilikom njihovog razrešenja pribavlja mišljenje direktora. Novom regulativom je važno propisati i da taksativno treba da bude navedeno za šta su direktor i njegovi zamenici odgovorni prilikom vršenja svog posla, čime se zapravo čini jasnim šta nadzorna tela treba i mogu da kontrolišu.¹⁸ Za razliku od Zakona o VBA i VOA, koji sadrži neka od predloženih rešenja, Zakon o BIA ne sadrži nijedno, a istovremeno daje ogromna ovlašćenja direktoru Agencije, čime ostavlja veliki otvoreni prostor za zloupotrebe.¹⁹

Usvajanje najboljih zakona, normi, pravila i procedura, koji su u potpunosti usklađeni sa savremenim demokratskim standardima, kao i reorganizacija službi neće mnogo promeniti u praksi ukoliko u njima rade zaposleni koji (su navikli da) zaobilaze i ne poštuju zakone i pravila. Osnov svake institucije su ljudi, jer kako oni postupaju (u skladu sa zakonima ili mimo njih), takva je i institucija u kojoj rade. Zato svaka temeljna reforma institucija mora da obuhvati i ljudske resurse. Glavni kriterijum prilikom zapošljavanja novog kadra u službama bezbednosti ne sme (više) da bude lojalnost vladajućoj političkoj eliti, već to treba da bude nivo njihovog znanja i veština, koji su neophodni službama za uspešno obavljanje njihovih misija i zadataka definisanih strateškim i normativnim okvirom. U tom pogledu, najveću odgovornost imaju direktori službi bezbednosti, koji i sami treba da poseduju dovoljno iskustva i znanja u bezbednosno-obaveštajnim poslovima, kako smo već prethodno obrazložili. Pored toga, o načinu kadriranja u službama treba da brinu i stručna, ali i druga tela za nadzor i kontrolu službi bezbednosti. U takvim uslovima, direktori službi će nastojati da nov kadar ispunjava zahteve službe, a ne partijskog uhlebljenja.

Bezbednosno-obaveštajne službe Srbije

Srbija ima tri bezbednosno-obaveštajne službe: civilnu Bezbednosno-informativnu agenciju (BIA) i dve vojne – Vojnobezbednosnu agenciju (VBA) i Vojnoobaveštajnu agenciju (VOA). 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 je najvažnija služba bezbednosti u Srbiji, jer ima široke nadležnosti i ovlašćenja, uključujući tu i sva policijska ovlašćenja, te raspolaže velikim resursima. Radom službi koordinira Biro za koordinaciju službi bezbednosti, kao pomoćno telo Saveta za nacionalnu bezbednost.²⁰ Stručna javnost se već više od dve decenije zalaže za to da se bezbednosno-obaveštajni sektor Srbije uredi jednim sveobuhvatnim zakonom.

Važno telo za uvezano funkcionisanje bezbednosno-obaveštajnih službi u demokratskim državama predstavlja savet za nacionalnu bezbednost. Međutim, Savet za nacionalnu bezbednost (SNB) Srbije je od nastanka 2007. godine (re)dizajniran tako da odgovori na uske interese lidera vladajućih političkih partija, a ne na realne potrebe bezbednosti Srbije. To je omogućilo da lideri vladajućih partija poziciju sekretara Saveta zloupotrebljavaju za jačanje svoje moći nad službama, ali i nad državom i društvom.²¹ Izvor moći sekretara SNB-a nalazi se u činjenici da je on *de facto* na čelu Biroa za koordinaciju operativnog rada službi bezbednosti te (može da) se nalazi istovremeno na čvorištu važnih bezbednosnih, ali i političkih informacija. Zato je važno profesionalizovati ovu poziciju tako što bi bilo propisano da sekretar SNB-a, slično kao i direktori službi bezbednosti, mora da ima devet godina radnog iskustva u oblasti bezbednosti, te da nije bio član političke partije u prethodnih pet godina, ali i da ne može u isto vreme da bude nosilac funkcije u izvršnoj ili bilo kojoj drugoj grani vlasti, kao što je to bio slučaj u prethodnom periodu, što je olakšalo zloupotrebe ovog položaja. Neophodno je uvesti dodatne mehanizme „kočnice i ravnoteže” prilikom izbora sekretara Saveta, odnosno uvesti pravilo da je za izbor sekretara neophodna saglasnost i predsednika Republike i Vlade, ali i mišljenje nadležnog skupštinskog odbora za službe bezbednosti.²²

Kada je reč o koordiniranju i upravljanju bezbednosno-obaveštajnim službama, više sagovornika nam je ukazalo na to da je važno preurediti i SNB tako da se političke funkcije odvoje od profesionalnih.²³ Sledstveno tome, pravo odlučivanja u SNB-u imali bi nosioci političkih funkcija,²⁴ dok bi profesionalci (direktori službi bezbednosti i policije) samo učestvovali u njegovom radu. Takođe, politički sastav SNB-a treba proširiti sa ministrom spoljnih poslova i predsednikom Narodne skupštine, dok u profesionalni deo treba uključiti i direktora policije. Ovi akteri se nisu našli među članovima SNB-a kada je usvajan Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti isključivo zato što bi to poremetilo tadašnji odnos političke moći, koji je postojao među i unutar vladajućim političkim partijama.²⁵ Prema sadašnjem rešenju, članovi SNB-a koji imaju pravo odlučivanja jesu predsednik Republike, predsednik Vlade, ministri odbrane, unutrašnjih poslova i pravde, te načelnik Generalštaba, direktori BIA, VBA i VOA.²⁶

Službe bezbednosti bez policijskih ovlašćenja

Prema sadašnjim propisima, BIA raspolaže svim policijskim ovlašćenjima, dok VBA ima samo deo njih. Zakon o BIA čak omogućava Agenciji da preuzme i neposredno obavi poslove koji su u nadležnosti MUP-a onda kada posebni razlozi bezbednosti to zahtevaju. Pravo bezbednosno-obaveštajnih službi da prikupljaju dokaze radi vođenja krivičnih postupaka pred sudovima, te da imaju ovlašćenja da koriste oružje, primenjuju prinudu, privode i hapse (dalje u tekstu policijska ovlašćenja) nije svojstveno bezbednosno-obaveštajnim službama starih i novih demokratskih poredaka. To zato što spajanje policijskih i bezbednosno-obaveštajnih poslova dovodi do velike koncentracije bezbednosne moći u jednoj organizaciji, čime se ugrožava princip podele vlasti, koji je jedan od glavnih osnova savremenih demokratija. Ovakvo rešenje

zamućuje i granice između policije i službi bezbednosti, te komplikuje i otežava borbu protiv organizovanog kriminala, čiji je nominalni nosilac u Srbiji Služba za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a.²⁷

Iskustvo službi bezbednosti koje nemaju policijska ovlašćenja pokazalo je da one razvijaju znanja i sposobnosti, koje su usmerene ka bezbednosnoj prevenciji i sagledavanju šire slike, a ne ka represiji i istražnom radu, koji se iscrpljuje u jednom, konkretnom slučaju. Ove službe bezbednosti imaju bolje ljudske resurse, jer zapošljavaju ljude raznovrsnih profila, koje policija obično ne angažuje. Parlamentarna skupština Saveta Evrope je još 1999. godine preporučila da se bezbednosno-obaveštajni poslovi razdvoje od policijskih poslova u zasebne agencije.²⁸ Zato je važno da službe bezbednosti u Srbiji nemaju na raspolaganju policijska ovlašćenja.

Formirati nezavisni monitoring centar za nadzor komunikacija

Monitoring centar za tajni nadzor komunikacija u Srbiji nalazi se u prostorijama BIA, što Agenciji omogućava da ima uvid u to prema kome policija i VBA primenjuju mere tajnog nadzora komunikacija, jer obe bezbednosne institucije ove mere ne mogu samostalno da primenjuju.²⁹ Ovo rešenje, u kombinaciji sa policijskim ovlašćenjima koje ima BIA, omogućava Agenciji da utiče na tok kriminalističkih istraga, što predstavlja značajno uporište moći, posebno u slabim državama sa rasprostranjenim (organizovanim) kriminalom, u kojim se značajni tokovi prljavog novca ulivaju u legalne tokove.³⁰ Zbog toga je neophodno formirati posebnu agenciju za tajni nadzor komunikacija, koja bi svim nadležnim državnim institucijama pružala usluge presretanja komunikacija, ali se sama ne bi bavila sprovođenjem istraga i njeni zaposleni ne bi imali mogućnost uvida u sadržaj nadziranih komunikacija, kao i u to ko je trenutno pod merama.³¹ Severna Makedonija je primenila ovo rešenje u nastojanju da spreči ponavljanje masovnih zloupotreba prisluškivanja otkrivenih tokom vlasti Nikole Gruevskog.³² Hrvatska i Mađarska³³ su takođe prihvatile ovo rešenje tokom reforme svojih službi bezbednosti.³⁴ U Srbiji se stručna javnost već dugi niz godina zalaže za ovo rešenje, te se i očekivalo da do osnivanja nezavisnog monitoring centra i dođe, što je podzakonski akt iz 2015. godine, koji uređuje tehničke uslove za presretanje komunikacija, čak i najavio.³⁵

Važan korak u uspostavljanju delotvorne kontrole nad tajnim nadzorom komunikacija predstavlja i vođenje detaljnih i sveobuhvatnih evidencija o njihovoj primeni. To podrazumeva da se beleži broj predloga za primenu mera, kao i broj odobrenih i odbijenih mera tajnog nadzora. Evidentiranje treba da omogući i lako razvrstavanje mera prema njihovoj vrsti, kao i razloga zbog kojih se primenjuju. Evidencije treba da vode ne samo službe bezbednosti već i akteri nadležni za primenu mera (npr. budući monitoring centar, telekomunikacioni i internet operateri), kao i nadzorni i kontrolni organi (nadležni sudovi i Poverenik). Pored toga, treba obezbediti takve tehničke uslove koji onemogućavaju da se evidencije prepravljaju naknadnim intervencijama.³⁶ Nezavisne državne institucije se tokom kontrole službi bezbednosti utvrdile

da u službama bezbednosti postoje neažurne, neusklađene i loše vođene evidencije, pa čak i da one ne postoje, kao i da postoji mogućnost naknadnog manipulisanja njima, što ostavlja veliki prostor za zloupotrebe i onemogućava utvrđivanje individualne odgovornosti.

Ka stručnom nadzoru i kontroli

Za dobro upravljanje ljudskim resursima nije važna samo dobra selekcija kadra, već i mehanizmi kojima se obezbeđuje to da zaposleni postupaju u skladu sa zakonima i uzusima profesije. U tom pogledu, veoma je važna unutrašnja kontrola, koju čine sistem propisa, pravila i procedura, kao i tela koja se staraju da taj sistem zaposleni poštuju. Ovaj mehanizam jeste važan tokom kontrole postupanja zaposlenih, ali on nije i dovoljan, jer je rukovodiocima službi često na prioritetnom mestu operativna učinkovitost službi. Zbog toga su demokratske države formirale generalne inspektorate i tela za stručni nadzor, koji su primarno odgovorni izvršnoj vlasti, ali i parlamentu kome podnose izveštaje i koji učestvuje u izboru čelnih ljudi.³⁷ Ova tela su sastavljena od stručnjaka iz različitih oblasti, važnih za uspešan nadzor svih važnih aspekata rada službi bezbednosti – pravnika, politikologa, IT i finansijskih stručnjaka i sl., te imaju i brojni sekretarijat, koji im pomaže u radu.³⁸ U Srbiji ne postoji telo za stručni nadzor službi bezbednosti ili generalni inspektorat. Tačnije, za vojne službe postoji generalni inspektor, ali pored toga što njegov mandat ne obuhvata i BIA, on nema ni dovoljnu nezavisnosti i samostalnost u odnosu na izvršnu vlast, te nema dovoljne resurse za učinkovito obavljanje posla.³⁹ Zbog toga je važno formirati telo stručnog nadzora za sve službe bezbednosti u skladu sa navedenim principima. Više ispitanika nam je ukazalo na to da dobra unutrašnja i stručna kontrola službi bezbednosti može imati „lustraciono dejstvo“, jer će pripadnici službi bezbednosti, koji nisu navikli da postupaju po zakonu i uzusima struke, sami brzo napuštati službu zbog nemogućnosti da postupaju po starom.⁴⁰

Preporuke

Jedinstvenim propisom treba urediti bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije. U okviru toga, kao najvažnije, potrebno je:

- propisati da direktor bezbednosno obaveštajne službe treba da ima devet godina radnog iskustva u oblasti bezbednosti, ali i da nije bio član političke partije u prethodnih pet godina;
- taksativno navesti za šta je direktor odgovoran prilikom vršenja svog posla kako bi se učinilo jasnim šta nadzorna tela treba i mogu da kontrolišu;
- predvideti i dodatne mehanizme „kočnica i ravnoteže“ prilikom izbora direktora uvođenjem obaveze pribavljanja mišljenja predsednika Republike i nadležnog skupštinskog odbora;

- uvesti nove stalne članove Saveta za nacionalnu bezbednost: predsednik Narodne skupštine, ministar spoljnih poslova i direktor policije;
- preurediti Savet za nacionalnu bezbednost tako da se političke funkcije odvoje od profesionalnih, pa bi pravo odlučivanja u SNB-u imali nosioci političkih funkcija, dok bi profesionalci (direktori službi bezbednosti i policije) učestvovali u njegovom radu bez prava odlučivanja;
- propisati da sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost mora da ima devet godina radnog iskustva u oblasti bezbednosti, te da nije bio član političke partije u prethodnih pet godina i da ne može u isto vreme biti nosilac funkcije u izvršnoj ili bilo kojoj drugoj grani vlasti;
- obavezati Savet za nacionalnu bezbednost da podnosi redovne godišnje izveštaje o svom radu Narodnoj skupštini;
- službama bezbednosti oduzeti policijska ovlašćenja, kao i pravo da prikupljaju dokaze radi procesuiranja krivičnih dela pred sudovima;
- formirati posebnu agenciju za tajni nadzor komunikacija (monitoring centar), koja bi pružala usluge presretanja komunikacija svim nadležnim državnim institucijama, ali se sama ne bi bavila sprovođenjem istraga i njeni zaposleni ne bi imali mogućnost uvida u sadržaj nadziranih komunikacija, kao i u to koje trenutno pod merama;
- da svi akteri u lancu primene i odobravanja posebnih mera i tehnika tajnog prikupljanja podataka (službe bezbednosti, policija, monitoring centar, telekom i internet operateri) vode ažurne i detaljne te neizbrisive evidencije, koje omogućavaju njihovu laku proveru i poređenje;
- formirati telo za stručni nadzor i kontrolu bezbednosno-obaveštajnih službi, čijeg bi čelnog čoveka birala Narodna skupština na period od pet godina i koji bi za svoj rad odgovarao Skupštini. Ovo telo bi bilo sastavljeno od eksperata iz različitih oblasti važnih za delotvornu kontrolu službi bezbednosti (pravo, politikologija, IT, ljudska prava i sl.).

Izvori i beleške

12 Videti: Jelena Pejić Nikić and Predrag Petrović, "Capturing the Security Services in Serbia," in *Security Sector Capture in Serbia: An Early Study*, ed. Predrag Petrović and Jelena Pejić Nikić (Belgrade: Belgrade Center for Security Policy, 2020); Predrag Petrović, "State capture and security intelligence agencies in Serbia," *Journal of Regional Security* 16, no. 2 (2021).

13 Tanya Bagashka, "Unpacking corruption: The effect of veto players on state capture and bureaucratic corruption," *Political Research Quarterly* 67, no. 1 (2014). Camelia Voinea, "State Capture and Political Clientelism in Central and Eastern Europe," *ANNUAL of IJPSR* XXXIX, no. 4 (2015).

14 Više o tome videti u: Predrag Petrović, "Failed Intelligence Reform, State Capture, and Authoritarian Turn in Serbia," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* (2023), <https://doi.org/10.1080/08850607.2023.2189037>.

15 U stručnoj javnosti je cirkulisalo nekoliko modela reorganizacije službi bezbednosti. Na primer, model koji je izradio BCBP, pored BIA, predviđa i objedinjavanje VBA i VOA u jednu službu. Prema drugom modelu, BIA bi bila unutrašnja služba bezbednosti, VBA bi bila vojna kontraobaveštajna služba, dok bi se formirala posebna obaveštajna agencija sa vojnom i civilnom komponentom. Treći, funkcionalni model predviđa postojanje posebne kontraobaveštajne i obaveštajne agencije, a svaka od njih bi pokrivala vojnu i civilnu komponentu, dok bi za kriminalističko-obaveštajne poslove bio zadužen poseban istražni biro. Videti: Bogoljub Milosavljević and Miroslav Hadžić, *Model zakona o službama bezbednosti Republike Srbije* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016), <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6297/Model-zakona-o-sluzbama-bezbednosti-Republike.shtml>, 1; Predrag Petrović, "Reforma službi bezbednosti u Srbiji" (Doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, 2021), 183, https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Predrag_Petrovic_Disertacija_FPN.pdf.

16 Videti na primer: Milosavljević and Hadžić, *Model zakona o službama bezbednosti Republike Srbije*; Predrag Petrović i Katarina Đokić, *3 x 3: Ka daljoj reformi bezbednosno-obaveštajnog sistema Srbije* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017).

17 Predrag Petrović, *The Anatomy of Capturing Serbia's Security - Intelligence Sector* (Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2020), 31–32.

18 Predrag Petrović, *Key Aspects of Security Services Reform: The Experiences of Serbia, North Macedonia and Montenegro* (Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2020), 9.

19 Predrag Petrović, *Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe, deo II* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017).

20 Celovit grafički prikaz strukture bezbednosno-obaveštajnog sistema u Srbiji videti u: Petrović, *The Anatomy of Capturing Serbia's Security – Intelligence Sector*, 29.

21 Pejić Nikić and Petrović, "Capturing the Security Services in Serbia", 23.

22 Predrag Petrović and Katarina Đokić, *Slippery Slopes in the Reform of Serbian Security Services* (Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2017), 7–9.

23 Intervju sa više bivših pripadnika službi bezbednosti, policije i funkcionera političkih partija, februar–mart 2023.

24 Uobičajeno je da su to predsednik države, premijer, ministri odbrane, unutrašnjih poslova, pravde i spoljnih poslova, te predsednik parlamenta.

25 Petrović, *The Anatomy of Capturing Serbia's Security – Intelligence Sector*, 15.

26 Petrović Predrag, "Nepotpun iskorak ka (pre)uređenju bezbednosno-obaveštajnog sistema u Srbiji – kritički osvrt na Predlog zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije", *Bezbednost Zapadnog Balkana* oktobar 2007 – mart 2008, no. 7–8 (2008).

27 Petrović and Đokić, *Slippery Slopes in the Reform of Serbian Security Services*, 11.

28 Parliamentary Assembly, Control of internal security services in Council of Europe member States,

Recommendation 1402 (1999), tačka 6.

29 Predrag Petrović, "State Capture in Serbia – A Conceptual and Contextual Introduction," in *Security Sector Capture in Serbia: An Early Study*, ed. Predrag Petrović and Jelena Pejić Nikić (Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2020), 21–22.

30 Petrović and Đokić, *Slippery Slopes in the Reform of Serbian Security Services*, 10.

31 Predrag Petrović and Jelena Pejić Nikić, *Reform of security services in Serbia in light of the European integration*, prEUgovor policy paper 12/12, (Belgrade: Coalition prEUgovor, 2020) 6–7, https://preugovor.org/upload/document/preugovor_sluzbe_feb_2020_-_eng_web_final.pdf.

32 Petrović, *Key Aspects of Security Services Reform: The Experiences of Serbia, North Macedonia and Montenegro*, 5–8.

33 Ferenc Katrein, "Intelligence officers should say NO to the illegal demands by politicians," interview by Petrović Predrag, *Intelligence Governance*, October 19, 2017, <https://bezbednost.org/en/publication/intelligence-officers-should-say-no-to-the-illegal-demands-by-politicians/>.

34 Više o tome kako je Hrvatska uredila ovu oblast videti u: Jelena Pejić, *Bezbednosno-obavještajni sistemi u državama članicama Evropske unije: primjeri Holandije i Hrvatske* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016), 14–19.

35 Petrović and Đokić, *Slippery Slopes in the Reform of Serbian Security Services*, 13–14.


36 Petrović, *Key Aspects of Security Services Reform: The Experiences of Serbia, North Macedonia and Montenegro*, 8.

37 Više o stručnom nadzoru nad službama bezbednosti i odnosu tih tela prema parlamentarnim odborima u državama EU videti u: Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union* (Brussels: European Parliament, 2011), 84–145.

38 Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight* (Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 2010), 34–37.

39 Petrović, *The Anatomy of Capturing Serbia's Security – Intelligence Sector*, 72–75.

40 Intervjui autora teksta sa više sagovornika, bivših i sadašnjih pripadnika policije i službi bezbednosti, mart–april, 2023.



Reforma policije: od
sluge režima do policijskog
servisa svih građana



Reforma policije: od sluge režima do policijskog servisa svih građana

Bojan Elek

Ovaj kratak tekst nastao je u trenutku kada se, u neizvesnosti nakon vanrednih parlamentarnih izbora održanih krajem 2023. godine, očekuje formiranje nove Vlade. Vrlo brzo nakon toga biće stavljen na javnu raspravu Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima. To će biti treći put da isti politički odlučioци stavljaju u proceduru donekle izmenjen tekst Nacrta nakon što je prethodna dva puta bio povučen usled oštih i opravdanih reakcija dela stručne javnosti i građana.⁴¹ U međuvremenu, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), kao ovlašćeni predlagač, organizovalo je dve serije konsultacija sa zainteresovanim stranama. One su prvi put do sada uključivale i sastanke iza zatvorenih vrata sa predstavnicima organizacija građanskog društva u periodu od januara do aprila 2023. godine. Na ovim sastancima je, član po član, predstavljena cela verzija Nacrta i Radna grupa za izradu ovog akta je, na osnovu žustre i dugotrajne rasprave sa okupljenim stručnjacima, trebalo dodatno da izmeni ovaj dokument. Nažalost, usled dva masovna ubistva koja su se dogodila početkom maja 2023. godine, konsultacije su obustavljene i javnost trenutno nije upoznata sa konačnim ishodom.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) godinama unazad dokumentovao je proces zarobljavanja policije, koji je uočen i u pokušajima donošenja novog zakona, počevši od 2021. godine, ali i u ranijim fazama reforme policije, kada se usvajao trenutno važeći Zakon o policiji u periodu 2015–2016. godine.⁴² Ključna karakteristika svih dosadašnjih reformi jeste uporno ignorisanje glavnog problema u radu policije, a to je potčinjenost ove institucije volji političara koji su na vlasti, nauštrb profesionalnog rada same ove institucije, ali i građana i građanki Srbije.

Uzimajući u obzir iznad navedenu dinamiku, svrha ovog teksta nije da prepriča sve aspekte debate koja se vodila o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima prethodne dve i po godine, niti da pruži sveobuhvatne predloge za bolji zakonski okvir, pa čak ni da predstavi detaljnu analizu svih problema. Čitaoci koje ove teme zanimaju mogu konsultovati brojne izvore i izveštaje, budući da je u poslednjih 20 godina puno mastila potrošeno na ispisivanje iscrpnih analiza problema u radu policije u Srbiji. Štaviše, tokom najmanje dve decenije uočeni su i popisani svi ovi problemi i o njima se razgovaralo u javnom prostoru.⁴³ Često su na njih podsećali domaći stručnjaci, udruženja građana i međunarodne organizacije, uključujući u to i Evropsku komisiju, koja godinama unazad u svojim godišnjim izveštajima za Srbiju ukazuje na ključne nedostatke.⁴⁴ Sve sukcesivne Vlade Republike Srbije od 2016. godine bile su se, tokom pregovora o pristupanju Evropskoj uniji u okviru Poglavlja 24, na međunarodnom planu i obavezale na to da će rešiti neke od tih ključnih problema, ali rezultati su oskudni. Stoga, namera autora jeste da predloži operativni plan u domenu javnih politika, koji bi, koristeći jedinstvene okolnosti datog trenutka, stvorio preduslove za to da se, kada se za to steknu i politički uslovi, doprinese demokratizaciji rada policije i njenom konačnom transformisanju u servis građana Srbije.

Preporuke navedene na kraju ovog poglavlja predstavljaju sumirane nalaze zasnovane na uvidima tima istraživača Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, koji je više od deceniju i po pratio temu reforme policije, a posebno u toku poslednje dve i po godine, tačnije od avgusta 2021. godine, kada je MUP izašao sa prvom verzijom spornog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima. Zaključci su bazirani na: pravnoj i komparativnoj analizi predloga spornih Nacrta; analizi sekundarnih izvora i najboljih praksi u vezi sa radom policije; dve runde konsultacija sa predstavnicima stručne javnosti, koje je MUP organizovao 2021–2022. na Kriminalističko-policijskom univerzitetu i 2023. u okviru Nacionalnog Konventa o Evropskoj uniji; diskusijama i okruglim stolovima na ovu temu, koje su organizovala profesionalna udruženja i udruženja građana, kao i politički pokreti; intervjuima sa ekspertima, koje su sprovedi istraživači BCBP-a; zaključcima sa konsultacija sa građanima u formi građanskih skupština, koje su prvi put organizovane u vezi sa temom upravljanja policijom u februaru 2023. godine, a na kojima su građani imali prilike da se detaljno upoznaju sa pravicima predložene reforme i iznesu sopstvene zaključke i preporuke predstavnicima MUP-a;⁴⁵ brojnim neformalnim konsultacijama sa kolegama, stručnjacima, predstavnicima međunarodnih organizacija i diplomatskih predstavništava; razgovorima sa poznavacima rada policije i, na kraju, sa samim policajcima, bilo u aktivnoj službi bilo u statusu penzionera.

Osvrt na kontekst u kom je policija u Srbiji reformisana

U praksi, policija za građane predstavlja najvidljiviju manifestaciju izvršne vlasti, koja obavlja direktne i po ljudska prava potencijalno intruzivne poslovne i zadatke kako bi, makar u teoriji, osigurala dobrobit celokupnog društva.⁴⁶ Vrste društvenih problema kojima se policija bavi i način na koji policija na te probleme odgovara jasni su indikatori toga u kojoj meri su usvojeni demokratski standardi policijskog postupanja.⁴⁷ U Srbiji, u periodima relativne stabilnosti i odsustva spoljnih pretnji, policija je održavala red i mir, mešajući zaduženja uniformisane policije, tajne policije i povremeno parapolijskih snaga. U vreme nestabilnosti, red je održavan upotrebom policije koja je opremljena, obučena i spremna da primeni silu prema svojim građanima bez ustezanja.⁴⁸ Ovakva uloga policije jeste i razlog što je, u kontekstu zarobljavanja sektora bezbednosti od 2012. godine, koje je dovelo do kompletno zarobljene države u svojoj poznoj fazi, kontrola nad policijom imala centralno mesto.⁴⁹

Stoga, iako se policijska služba u Srbiji nalazi u stalnom procesu reformisanja još od petooktobarskih promena, koje su se dogodile pre skoro četvrt veka, posmatrano kroz istoriju Jugoslavije i kasnije Srbije, policijska služba uvek je bila više aparat sile zadužen za očuvanje određenog društveno-političkog poretka nego što se bavila uspostavljanjem i održavanjem vladavine prava.⁵⁰ Drugim rečima, policija je skoro isključivo bila tu da zaštiti vlastodršce od naroda i da neposlušne građane disciplinuje, a ne da štiti njihova prava i omogućava im da uživaju u garantovanim slobodama.

Uz rizik da zvuči kao preterano pojednostavljivanje, može se tvrditi da je antiteza demokratske policijske prakse ono što bi se moglo nazvati režimska policija, tačnije policija koja „[...] štiti vlasti umesto građana; odgovara režimu umesto ljudima;

kontroliše umesto što štiti populaciju; favorizuje dominantnu grupu i ostaje odvojena od zajednica".⁵¹ Ovo se vidi i u rezultatima serije istraživanja o poverenju građana u policiju Srbije, koje je BCBP sprovodio na godišnjem nivou, a u kojima skoro konstantno troje od četvoro građana ne doživljava policiju kao instituciju koja radi u njihovom interesu, već u interesu politike i moćnika na vlasti.⁵² Poznato je da od responzivnosti policije na njihove potrebe zavisi i nivo poverenja građana u rad policije, ali i doživljaj legitimnosti države u kojoj žive.⁵³

Zato se može tvrditi da, uprkos stalnim reformama kroz koje prolazi, Srbija nikada u svojoj istoriji nije imala, i tek treba da izgradi, policiju koja bi bila servis svih građana. Ključni problem, koji u tranziciji policije iz produžene ruke režima u servis okrenut potrebama građana treba rešiti, jeste pitanje odgovornosti, tj. kome policija polaže račune za svoj rad. Ono je prepoznato u literaturi kao pitanje političke, pravne, profesionalne i društvene odgovornosti.⁵⁴ Za Srbiju, kao i za većinu zemalja koje nisu uspele u tranziciji, glavni test na kom se iznova padalo jeste to što je policija, bilo zakonskim rešenjima bilo neformalnom praksom, isključivo bila potčinjena političarima na vlasti, dok su svi drugi mehanizmi njene kontrole, u manjoj ili većoj meri, obesmišljeni. U krajnjoj instanci, čak ni politički mehanizmi kontrole policije u vidu nadzornih ovlašćenja Narodne skupštine nisu mogli da doprinesu tome da se policija približi građanima.

Tražiti uzroke neuspeh reformi prevazilazi okvir ove analize, ali istraživanja pokazuju da autoritarni i neopatrmonijalni politički sistemi predstavljaju značajnu prepreku demokratskoj reformi policije:

„Formalne reforme malo utiču na policiju koja je pod uticajem organizovanog kriminala i korumpiranih policijskih lidera i političara. Autoritarne i neopatrmonijalne elite često blokiraju inicijative za reformu, koje ugrožavaju njihove političke i ekonomske interese. Potpuna demokratska reforma policije je stoga malo verovatna bez povećanja državne sposobnosti i političke volje i kapaciteta elite da demokratizuje kontrolu nad policijom.”⁵⁵

Ovde treba praviti jasnu razliku između *političke odgovornosti* policije prema političkim odlučiocima, što je apsolutno neophodno, jer demokratske vlasti na kraju dana treba da odgovaraju građanima za svoj rad i rad institucija bezbednosti, od toga da je apsolutno neprihvatljivo da policija, kao i ceo sistem bezbednosti, bude pod *političkom kontrolom* partija, pojedinaca ili grupa, koje mogu da je potčine sebi i svojim privatnim interesima.⁵⁶ Stoga bi u demokratskoj Srbiji sa vladavinom prava demokratska odgovornost policije morala da „osigurava to da su političke odluke podvrgnute javnoj raspravi i da imaju podršku javnosti; vladavina prava zahteva da te odluke budu i ustavne”.⁵⁷ Ili, prema rečima Ričarda Monka, autora prve sveobuhvatne studije o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji nakon demokratskih promena (tzv. Monkova studija), kada je reč o policijskoj službi, „odgovornost se mora prihvatiti kao zadovoljavajuća politička alternativa kontroli”.⁵⁸

Ovaj problem se u praksi naziva politizacijom rada policije, tj. u pitanju je preterani upliv politike u operativni rad policije, koji narušava njenu autonomiju. To u praksi znači da „predstavnici vlasti pokušavaju da utiču na rad policije kako bi ona služila njihovim interesima umesto javnom interesu”.⁵⁹ Ovo je posebno problematično u domenu rada kriminalističke policije i njenog učestvovanja u krivičnim istragama, koje bi trebalo da doprinesu rasvetljavanju i krivičnom gonjenju za neka od najtežih dela, poput organizovanog kriminala, visoke korupcije i slično. Ukratko, srž problema politizacije policije odlično je definisana još pre četvrt veka, uz dosta varijacija na istu temu nakon toga, ali suština je ta da je potrebno otkloniti uticaj politike iz operativnog rada policije.⁶⁰

Dakle, ključni problem nije izrada sveobuhvatne, kompleksne strategije reforme policije, jer je većina problema popisana pre četvrt veka, a i rešenja su, u najvećoj meri, već poznata. Glavni problem jeste zapravo u tome da se obezbedi politička podrška za sprovođenje reformske agende. A nedostatak političke volje je ujedno i jedina konstantasvih faza reformi, i to se najbolje ilustruje sledećom rečenicom, koja je napisana pre dve decenije, tokom prve faze reforme policije nakon demokratskih promena: „Vlada nije pokazala političku volju da donese nimalo lake, ali neophodne odluke povezane s procesom reforme.”⁶¹ Na osnovu utisaka sa rasprave o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima u periodu 2021–2023, možemo reći da je sasvim sigurno da političke volje nema ni danas.

Mapa puta ka policiji okrenutoj građanima

Ako smo upoznati sa problemima i znamo koja su rešenja, a nemamo mogućnost da ih primenimo usled nedostatka volje da se odustane od političke kontrole policije, koja je bila zajednički imenitelj svih Vlada Srbije od demokratskih promena naovamo, jedino što preostaje je da ta rešenja zagovaramo. Kada se budu stekli politički uslovi da se Srbija demokratizuje i da se sektor bezbednosti reformiše, treba već imati spremna rešenja i široku koaliciju različitih aktera, koja bi bila spremna da ta rešenja zastupa i sprovede u delo. U ovom delu analize biće ukratko popisani ključni problemi i predložen operativni plan kako da se sprovede demokratska reforma policije kada politički kontekst to bude dozvolio.

Kako je iznad detaljno opisano, ključni problem jeste u tome što policija u Srbiji prioritarno služi održavanju režima, tj. trenutnog poretka, dok služenje interesima građana stavlja u drugi plan, i to samo ako nije u sukobu sa prvim prioritetom. Ovo dovodi do zloupotrebe moći i nedostatka poverenja kod građana. Dodatno, važno je i razumeti da su kapaciteti i sposobnosti srpske policije vrlo dobri, ako se u obzir uzme celokupan državni aparat, i da probleme predstavljaju zapravo loše upravljanje i organizacija rada policije.⁶² Ispod su navedene problematične oblasti koje, usled političke kontrole nad policijom, izazivaju najviše društvene štete i moraju biti u centru budućih reformskih pokušaja.

Nedostatak operativne autonomije – U praksi je politički upliv najvidljiviji u operativnom radu policije. Naime, usled nedovoljne operativne autonomije, politički uticaji mogu ometati sposobnost policije da deluje nezavisno i efikasno, što vodi osiguravanju nedodirljivosti ljudi na vlasti. Ovo je ujedno i problem koji građani najbolje vide, a njegovo rešavanje predstavlja i reformski prioritet Srbije u kontekstu pristupnih pregovora sa Evropskom unijom u poslednjih deset godina.⁶³ Ovo bi u praksi značilo jasno razdvajanje Ministarstva unutrašnjih poslova, koje bi bilo zaduženo da se stara o javnim politikama, obezbeđivanju uslova za rad i sl., od Direkcije policije, koja bi bila nezavisna i profesionalna služba, i operativno ne bi zavisila od Ministarstva.

Slaba uloga direktora – Uloga direktora policije nije dovoljno snažna da bi osigurala profesionalno ponašanje i zaštitu od neprimerenih uticaja, što svakako ugrožava integritet operativnog rada policije. Naime, ako je direktor, kao prvi čovek policije, potčinjen ministru unutrašnjih poslova i prvenstveno njemu i Vladi odgovara za svoj rad, onda se takav odnos prenosi kroz celu policijsku strukturu. Činjenicu da je ova funkcija skoro pa protokolarna najbolje ilustruje podatak da je od 1. januara 2022. godine mesto direktora policije Srbije upražnjeno.

Nezadovoljavajuća saradnja sa tužilaštvom – Od 2013. godine tužioci u Srbiji rukovode istragama. Tužilac može naložiti policiji da preduzme određene radnje, ali u praksi nema efikasnog načina da ih natera da te radnje i izvrše, ali ni da policijske službenike, koji se o te naloge ogлуše, pozove na odgovornost.⁶⁴ Hijerarhijska struktura obe institucije dodatno komplikuje situaciju, jer policajci bez izuzetka slušaju sebi nadređene policijske šefove pre nego tužioce. Suštinski problem je u tome što su policija i tužilaštvo dve potpuno odvojene institucije, gde prvom treba da rukovodi ova druga, koja za to nema praktično nikakva ovlašćenja.⁶⁵

Preterana centralizacija policije – Struktura policije u Srbiji je preterano centralizovana. Sve odluke i imenovanja donose se u Beogradu, verovatno ne ni u MUP-u, već u kabinetima drugih funkcionera i unutar političkih stranaka na vlasti. Ovo ometa efikasan rad, udaljava policiju od lokalnih zajednica i onemogućava joj da se odazove na lokalne potrebe i prioritete. Zanimljivo je da su do 1985. godine predsednici opština i čelnici gradskih veća u SFRJ učestvovali u odabiru lokalnih šefova policije, dok se danas, na primer, načelnik Policijske uprave za Niš određuje u Beogradu i on ne polaže skoro nikakve račune lokalnim vlastima i stanovništvu.⁶⁶ Ni lokalni saveti za bezbednost, koji su zamišljeni kao mesta za konsultovanje sa građanima i odlučivanje o prioritetima i planovima rada policije na lokalnom nivou, nisu iskorišćeni dovoljno.⁶⁷

Nedovoljna unutrašnja kontrola i spoljni nadzor – Kontrolni mehanizmi u Srbiji ne funkcionišu kako treba. Sektor unutrašnje kontrole nije dovoljno nezavisan u odnosu na direktora policije i ministra, što smanjuje efikasnost nadzora nad radom policije. Narodni poslanici, koji bi trebalo da nadziru rad policije, uprkos širokim ovlašćenjima, često ne pokazuju volju da zaista ispituju rad policije. Nezavisne nadzorne institucije su, takođe, delimično izgubile svoju efikasnost izborom novih čelnika, a sudska kontrola je oslabljena imenovanjem lojalnih ljudi na ključne pozicije za primenu specijalnih mera tajnog prikupljanja podataka. Osim toga, pogoršao se odnos institucija bezbednosti prema javnosti, što dodatno otežava transparentnost i odgovornost u njihovom radu.⁶⁸

Nedovoljna transparentnost – Rad policije Srbije nije dovoljno transparentan, niti je ona otvorena u komunikaciji sa građanima, civilnim društvom i medijima. Ovo narušava poverenje i onemogućava pozivanje na odgovornost za propuste u radu. Postoje brojne uporedne analize o tome kako policija treba da komunicira sa građanima, na primer korišćenjem društvenih mreža, objavljivanjem podataka o svojoj organizacionoj strukturi, imenovanjima, kontakt informacija za građane i sl.⁶⁹ Drugi problem, koji je naličje političkog uticaja i zatvorenosti policije za javnost, jeste „curenje” ili „podmetanje” informacija iz policijskih istraga, koje su u brojnim slučajevima prethodnih godina uznemiravale javnost.

Fokus na represiji umesto na prevenciji – Policija Srbije mnogo više pažnje posvećuje represivnim merama umesto preventivnim strategijama policijskog rada, što dovodi do nedostatka poverenja zajednice, manje saradnje sa lokalnim stanovništvom, ali i do zastrašenosti građana policajcima. Mnogi incidenti prethodnih godina, u kojima je policija bez ikakvih posledica koristila prekomernu silu prema građanima, svedoče o negativnom trendu, a guranje koncepta rada policije u zajednici u drugi plan dodatno potvrđuje represivnu prirodu policije Srbije.

Ako se vratimo na trenutno iščekivanu treću rundu borbe za policiju koja je odgovorna svojim građanima, kvaka 22 je u tome što treba naterati političke donosioce odluka da se sopstvenom voljom odreknu kontrole koju imaju nad radom policije i da time ispuste jedan od najznačajnijih instrumenata za zarobljavanje države i sopstvenu političku reprodukciju. Uprkos jasnim međunarodnim standardima policijskog postupanja i skoro jedinstvenom stavu zainteresovane stručne javnosti, koji su više puta iznošeni tokom dve runde rasprava,⁷⁰ predstavnici MUP-a navodili su kao ključni argument za neprihvatanje ovih predloga da „trenutno ne postoji politička volja”, da nije pravi „politički trenutak” i da nije „donesena politička odluka” da se sa reformama ide u željenom pravcu.⁷¹ Protiv nedostatka političke volje partija na vlasti, nažalost, nisu efikasni nikakvi argumenti, niti pozivanje na međunarodne obaveze, niti podsećanje na najbolje prakse i standarde postupanja policije, niti građanski aktivizam. Iz ovih razloga, dok se čeka da se steknu politički uslovi da se do željene depolitizacije i demokratizacije rada policije dođe, treba raditi na tome da se konkretizuju odgovarajuća rešenja i modeli na osnovu do sada definisanih pozicija i stavova, kako bi se očuvala ogromna energija i trud koji su najrazličitiji akteri uložili u konsultacije i javno zagovaranje.

Jedno od potencijalnih rešenja, ili mapa puta ka ovom cilju, podrazumeva formiranje široke koalicije eksperata i drugih aktera, koji su se u prethodnom periodu već u različitim formatima organizovali, oglašavali, kao i na različite načine doprinosili javnoj raspravi sa ciljem da se izradi Model zakona o unutrašnjim poslovima. Ovaj proces tekao bi u nekoliko faza.

U prvom koraku, grupa eksperata popisala bi identifikovane probleme i prioritete za reformu policije, koji su formulisani tokom rasprave, a koji su ujedno i prepreka da se policija transformiše u službu koja zaista radi u interesu građana. Time bi se kapitalizovao trogodišnji rad velikog broja poznavalaca materije i spremno dočekala treća runda rasprave o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima. U ovoj fazi se još

uvek ne bi radilo na konkretnim rešenjima, već bi bio izrađen dokument javne politike, u kom bi bila formulisana vizija reforme MUP-a. Ovakav dokument, neka vrste reformske agende, ne bi bio presedan u istoriji reforme policije Srbije. Kao uzor za njegovu izradu može se iskoristiti 2003. godine objavljen Dokument vizije za reformu MUP Srbije,⁷² koji je imao sličan pristup kada je reč o definisanju problema i postavljanju prioriteta reforme. Da bi se ovom procesu dodatno dao legitimitet, bilo bi dobro da iza ove grupe eksperata stanu relevantne međunarodne organizacije i da je podrže. To je pre svega Delegacija EU u Srbiji, koja bi, nakon što su sprovedene pravosudne reforme, u čije je praćenje i podršku od 2017. uložila ogromne resurse, mogla u predstojećem periodu da se značajnije posveti reformi policije kao logičnom sledećem koraku. Za ovo su već dostupne i tehničke mogućnosti i resursi kroz tekući projekat podrške reformama u okviru Poglavlja 24, koji se finansira sredstvima EU.⁷³ Uz Delegaciju EU, ovom procesu bi mogla da doprinese i Misija OEBS-a u Srbiji, s obzirom na ekspertizu i mandat koji ima.

U drugoj fazi bi trebalo stvoriti široki zagovarački front, sastavljen od prodemokratskih udruženja, policijskih sindikata i profesionalnih udruženja, političkih pokreta, stranaka i aktivista. Od ovako raznorodne grupe aktera treba tražiti podršku i koristiti Viziju reforme kao zagovaračku platformu, iza koje bi svi zajedno stali. U kontekstu neizvesnih političkih previranja, vrlo je važno u početnim fazama pozvati prodemokratske političke pokrete, partije i ostale političke aktere, koji bi stali iza izrađenih predloga u formi predizbornog obećanja da će raditi na njihovom sprovođenju u trenutku kada se političke prilike promene. Određeni politički akteri već su pokazali veliko interesovanje tokom prethodnih rundi rasprave o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, a svakako poseduju i iskustvo i ekspertizu u svojim redovima, jer u njima, na primer, ima nekadašnjih profesionalaca iz sektora bezbednosti i pravosuđa, kao i akademskih stručnjaka.

U ovoj fazi vrlo je važno i uključivanje građana kroz različite deliberativne formate za bolje razumevanje problematike i kreiranja pritiska odozdo nagore. Odličan model koji se ovde može primeniti jeste iskustvo koje je BCBP imao sa sprovođenjem građanske skupštine u vezi sa ovom temom, na kom su učestvovali brojni stručnjaci iz partnerskih organizacija i akademske zajednice.⁷⁴ Konsultacije sa građanima pokazale su da u suštini postoji svest o problemu i na jednoj i na drugoj strani: „(...) većina smatra da u javnom prostoru nije bilo dovoljno informacija o spornim stvarima koje se tiču reforme policije i da je to glavni razlog nerazumevanja, ali i nepoverenja prema institucijama. Sličnog stava bili su i donosioci odluka koji su smatrali da je potrebno još mnogo ovakvih razgovora kako bi se povratilo poverenja građana.”⁷⁵ Iz ovih razloga, jedan deo aktivnosti morao bi biti usmeren i na ciljanu kampanju, koja bi bila usmerena ka široj javnosti posredstvom sredstava javnog informisanja.

U trećoj, poslednjoj fazi, koju karakteriše mogućnost nosilaca izvršne vlasti da predloženu reformu sprovedu, treba izraditi Model/Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima. Cilj ovog dokumenta je da, na osnovu definisanih prioriteta, adresira ključne probleme i formuliše konkretne odredbe na osnovu preporuka domaćih eksperata, udruženja građana, međunarodnih organizacija i iskustva iz Srbije i regiona.

Uz dobru pripremu i stvaranje širokog građanskog fronta, koji bi zastupao ovakva rešenja, bilo bi moguće relativno brzo usvojiti ovakav model zakona kada se za to steknu uslovi. To svakako ne bi odmah demokratizovalo policijsku službu, ali bi stvorilo preduslove da do toga dođe.⁷⁶

Preporuke

Ključna promena, do koje treba da dođe, bila bi da se režimske policijske snage, čiji je cilj očuvanje poretka i suprotstavljanje protivnicima režima, transformišu u policijski servis, koji radi u interesu građana. Ključni reformski korak jeste demokratizacija rada policije koja, izradom novog Modela zakona o unutrašnjim poslovima, u praksi mora da obuhvati:

- depolitizaciju rada policije time što će se osigurati operativna autonomija postupanja jasnim razgraničavanjem delokruga rada Ministarstva unutrašnjih poslova i Direkcije policije, gde bi se Ministarstvo staralo o javnim politikama unutrašnjih poslova (strateškim ciljevima, obezbeđivanjem uslova za rad itd.), a direkcija policije o operativnim policijskim poslovima;
- operativnu autonomiju, koja se bez značajnijih organizacionih izmena sistema može pospešiti samo ukoliko se direkcija policije formira kao organ uprave u sastavu Ministarstva i ukoliko se u praksi ograniči uticaj koji ministar unutrašnjih poslova može da ostvari na operativni rad policije (imenovanjem i postavljenja, davanjem obavezujućih instrukcija, uvidom u podatke iz istraga i sl.);
- jačanje uloge direktora policije, kao prvog čoveka, koji treba da bude brana profesionalnom postupanju i zaštiti od neprimerenih uticaja; direktor se mora birati iz redova policijskih službenika sa iskustvom na rukovodećim mestima unutar same policijske organizacije i sa besprekornom karijerom, na javnom konkursu, pri čemu bi, postupkom izbora u kojem bi savetodavnu ulogu mogao da ima nadležni skupštinski odbor, moralo biti osigurano to da je odgovoran javnosti;
- zaštitu integriteta krivičnih istraga jačanjem uloge tužilaštva u odnosu na postupanje Uprave kriminalističke policije: veća ovlašćenja za sankcionisanje zbog nepostupanja po nalogima tužilaca i mogućnost odabira policijskih službenika sa kojima će ostvarivati saradnju; alternativno, treba razmotriti modele uvođenja tužilačke policije, koju predlažu stručne organizacije, a koja bi takođe mogla da doprinese unapređenju vođenja krivičnih istraga;
- osiguravanje demokratske odgovornosti policije i Ministarstva unutrašnjih poslova postojanjem efektivnog civilnog nadzora, koji će, pre svega, vršiti Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, u sklopu širokih ovlašćenja koje narodni poslanici imaju, ali i nezavisni državni organi;
- osiguravanje efikasne i nezavisne unutrašnje kontrole jačanjem operativne autonomije i podizanjem kapaciteta Sektora za unutrašnju kontrolu;

- decentralizaciju rada policije delegiranjem većih ovlašćenja područnim policijskim upravama i uključivanjem jedinica lokalne samouprave kao savetodavaca prilikom imenovanja načelnika;
- otvorenost policije ka građanima, civilnom društvu i medijima, koja podrazumeva otvorenu komunikaciju, kao i transparentnost i proaktivnost kada je reč o pravu javnosti da bude informisana o radu policije;
- prebacivanje fokusa sa represivnog na preventivni rad policije kako bi se gradilo poverenje zajednice i građana u policiju, kao i aktivna uloga u izgradnji partnerskog odnosa sa javnošću.

Izvori i beleške

41 Prethodne dve verzije Nacrta našle su se u proceduri prvo u avgustu 2021. godine, a zatim, nakon serije konsultacija u decembru 2022. Oba nacrta naišla su na oštru kritiku stručne javnosti i povučena su iz procedure. Više detalja o ovome u: Koalicija prEUgovor, *Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?* (Beograd: februar 2023), <https://preugovor.org/Brze-reakcije/1783/Povucipotegni-Sta-je-sporno-u-novom-Nacrtu.shtml>. Koalicija prEUgovor, *Predlozi za reformu policije u susret izradi Zakona o unutrašnjim poslovima* (Beograd: maj 2022), <https://preugovor.org/Amandmani/1760/Predlozi-za-reformu-policije-u-susret-izradi.shtml>

42 BCBP, *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi*, (Beograd: BCBP, 2020), https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/10/sektor_bezbednosti_u_zarobljenoj_drzavi_maj_2020.pdf

43 Na primer, pogledati: Douns, M., *Reforma policije u Srbiji: ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe* (Misija OEBS u Srbiji 2004). Beogradski centar za bezbednosnu politiku je preko 15 godina objavljivao analize i predloge praktičnih politika za unapređenje rada policije, kao i druge organizacije (Beogradski centar za ljudska prava) ili profesionalna udruženja (Udruženje tužilaca Srbije).

44 Videti na primer: European Commission, *Serbia Country Report*, (November 2023), Chapter 24.

45 Zaključci sa građanske skupštine dostupni su na: BCBP, *Policija po meri građana, građanska skupština o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima* (Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2023), <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2023/05/citizen-pamflet-SRB-01-web.pdf>

46 *Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General* (DCAF, 2008), str. 4.

47 *Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General*, str. 12.

48 Barry Ryan, „Jedino što je konstantno je promena: kratka politička istorija policijske reforme u Srbiji,” *Bezbednost Zapadnog Balkana*, broj 9, (2008): 11–19. Za neke od skorijih primera videti: Đorđević, S. *Policija u vreme vanrednog stanja*, (Beograd: BCBP, 2020), https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/05/policija_u_vanrednom_stanju.pdf. PrEUgovor brza reakcija, *Sloboda okupljanja na udaru: problematično postupanje policije na ekološkim protestima*, (BCBP, decembar 2021), <https://preugovor.org/Brze-reakcije/1700/Sloboda-okupljanja-na-udaru-problematicno.shtml>

49 Videti: BCBP, *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi* (BCBP, 2020) i Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić, ur. *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: čin drugi*, (BCBP, 2021).


50 Isto.

51 Muntingh Lukas, Faull Andrew, Redpath Jean i Petersen, Kristen, “Democratic policing: a conceptual framework,” *Law, Democracy and Development*, 25, (2021): 121–147, <https://dx.doi.org/10.17159/2077-4907/2021/ldd.v25.5>

52 Pogledati seriju Pointpulse istraživanja na: pointpulse.bezbednost.org

53 *Guidebook on Democratic Policing*, str. 12.

- 54 Democratic oversight of Police Forces, National Democratic Institute (Washington DC, 2005).
- 55 O'Shea, L. "Why democratic police reform mostly fails and sometimes succeeds: police reform and low state capacity, authoritarianism and neo-patrimonial politics (in the former Soviet Union)". *Policing and Society*, 33(3), (2023): 245–263, <https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2106983>
- 56 *Democratic oversight of Police Forces* (Washington DC: National Democratic Institute, 2005), 9.
- 57 Friedman, B. and Ponomarenko, M., "Democratic Policing," *New York University Law Review*, Vol. 90, 2015, 103.
- 58 Monk, R., *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (OEBS misija pri SRJ, 2001), 17.
- 59 UNODC, *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*, (2011), 6.
- 60 Videti: Monk, *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, str. 102 ili Dauns Mark, *Reforma policije u Srbiji: ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*, (Misija OEBS u Srbiji, 2004), 23, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/18311.pdf>.
- 61 Douns, *Reforma policije u Srbiji: ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*, str. 19.
- 62 Veljko Popović, *Izveštaj prEUgovora: Napredak u integracijama Srbije u glavnim oblastima – ne postoji*, Voice of America, 18. novembar 2021, <https://www.glasamerike.net/a/srbija-evropska-unija-eu-integracije-preugovor-izvestaj-alarm/6319004.html>.
- 63 Evropska komisija, *Izveštaj sa skrininga za Srbiju za Poglavlje 24*. (Evropska komisija, 2014)
- 64 Bojan Elek *Klipovi u točkovima umesto podmazane mašine*, *Otvorena vrata pravosuđa*, (2020), <https://www.otvorenavratapравosudja.rs teme/krivicno-pravo/klipovi-u-tockovima-umesto-podmazane-masine>
- 65 Ovo je ideja koju su u javnost iznosila stručna udruženja (npr. Udruženje tužilaca Srbije (mart 2024). *Tužioci: Ako želite pravu borbu protiv korupcije morate da imate tužilačku policiju* ili CEPRIŠ (mart 2020). Lazić: *Policija mora da bude u službi tužilaštva* ili Miroslava Derikonjić (25. 3. 2024). *Da li tužilačka policija može da zaustavi korupciju?* (Politika dnevni list.), kao i predstavnici opozicionih partija (npr. Marinika Tepić, Lični stav: *Tužilačka policija, nasušna*, „Vreme”, 12. april 2023).
- 66 Monk, *Studija o radu policije u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, str. 18.
- 67 Videti: Đorđević, B. Elek i N. Gajić, *Lokalni saveti za bezbednost u Srbiji: stanje i potrebe* (SKGO, 2018).
- 68 *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji: početna studija*, str. 8.
- 69 Marija Vukasović, *Media and Police in the Western Balkans* (Beograd: BCBP, 2018), <https://point-pulse.bezbednost.org/wp-content/uploads/2018/09/point-media-police-western-balkans-2018.pdf>
- 70 Uključujući u to i stavove da je da je neophodno ograničiti uticaj ministra unutrašnjih poslova, ojačati poziciju direktora policije, unaprediti unutrašnju kontrolu i spoljni nadzor nad radom ove institucije, ojačati ovlašćenja tužilaštva nad kriminalističkom policijom i sl.
- 71 Autor je bio učesnik ovih zatvorenih rasprava u periodu januar–april 2023. godine, a transkripti su dostupni istraživačkom timu BCBP-a.
- 72 MUP Srbije, „Dokument vizije za reformu Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije: Sažetak,” oficijelni dokument MUP-a R. Srbije, *Bezbednost* br. 5/03 (2003).
- 73 *Support to Serbia in the area of justice, freedom and security*, više informacija na: https://www.fiapp.org/en/proyectos_fiapp/apoyo-a-serbia-en-materia-de-justicia-libertad-y-seguridad/
- 74 BCBP, *Policija po meri građana, građanska skupština o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima*, (BCBP, 2023) <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2023/05/citizen-pamflet-SRB-01-web.pdf>
- 75 BCBP, *Policija po meri građana, građanska skupština o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima*, str. 4.
- 76 Jedno od nerešenih pitanja u tom procesu bila bi i reorganizacija same policijske službe, koja bi nužno morala da uključuje i neki vid ograničene lustracije za kompromitovane policijske šefove. Ova analiza nije se detaljnije bavila ovim pitanjem, budući da je ono horizontalno za ceo sektor bezbednosti i obrađeno je u drugom poglavlju.

The image is a composite. The top half shows a clear sky with several drones of various sizes flying. The bottom half shows soldiers in camouflage gear walking away from the camera on a dirt path. In the background, there are military vehicles, including what appears to be an armored truck. A large green semi-transparent box is overlaid on the middle of the image, containing white text.

Komplikovan posao
oslobađanje sistema
odbrane i odbrambene
industrije



Komplikovan posao – oslobađanje sistema odbrane i odbrambene industrije

Vuk Vuksanović

Već je ustanovljeno da se Srbija može okvalifikovati kao zarobljena država, tip političkog režima unutar kojeg vladajuće elite preuzimaju kontrolu nad državnim institucijama i pretvaraju te iste institucije u instrument uvećanja moći i bogatstva vladajuće elite.⁷⁷ Vojska Srbije i odbrambena industrija obuhvaćeni su ovim procesom pošto ih je zarobila vladajuća politička elita u Srbiji, koja ih koristi kao instrument u službi ostvarenja svojih interesa.⁷⁸ Shodno tome, svaki napor oslobađanja države mora da obuhvati i oslobađanje sistema odbrane i vojne industriju.

Istraživanje je sprovedeno kako bi se došlo do potencijalnih preporuka o tome kako sistem odbrane i odbrambenu industriju osloboditi, pod pretpostavkom da je došlo do mirne smene vlasti i da nova vlast ima političku volju da sprovede neophodnu politiku reformi. Ovo istraživanje je prvenstveno bazirano na analizi sekundarnih izvora, ali i na intervjuima sa relevantnim sagovornicima. Intervjuisano je ukupno deset izvora – bivši članovi sistema odbrane u Srbiji, vojni analitičari i novinari. Polustrukturirani intervjui su dozvolili ispitanicima da iznesu svoje mišljenje o najboljem načinu oslobađanja sistema odbrane i vojne industrije.

Politika oslobađanja trebalo bi da se fokusira na: promenu političkih institucija, koje su zadužene za vojsku; jačanje institucija nadzora; promenu normi o tajnosti podataka; promovisanje potpuno profesionalizovane i meritokratske vojske; uvođenje bolje zaštite uzbunjivača u oružanim snagama i odbrambenoj industriji; uvođenje transparentnosti i privatnog kapitala u odbrambenu industriju; promovisanje nove kulture, koja ne dozvoljava upotrebu vojske zarad političke promocije, kao i na ohrabivanje medija da detaljno i kritički informišu građane o odbrambenoj politici. Na osnovu intervjuja sa informisanim sagovornicima i nabrojanih tema, osmišljene su određene političke preporuke o oslobađanju sistema odbrane i vojne industrije.

Transformacija političkih institucija

Veliki izazov u oslobađanju vojske i odbrambene industrije predstavlja to što oslobađanje i reformisanje ovih institucija zavisi od promene srpske političke zajednice i političke kulture.⁷⁹ Ovo implicira hipotetički scenario, u kom Srbija postaje funkcionalna demokratija sa vladavinom prava i građanskom političkom kulturom. Naravno, ovo je šira istorijska transformacija, koja se ne može implementirati primenom konkretne politike. Uprkos tome, političke preporuke za oslobađanje sistema odbrane i vojne industrije ne mogu se efektivno primeniti bez plodnog terena. Prema nekim od izvora, vojska je dostigla vrhunac reformskog procesa, ali joj nedostaje reforma političke komponente, koja zavisi od reforme Ministarstva odbrane.⁸⁰

Naime, iako je Ministarstvo odbrane političko telo koje nadgleda vojsku, mora da postoji balans između principa demokratske, civilne i političke kontrole i specijalizovane ekspertize, koja je vojsci neophodna da bi funkcionisala. U tom kontekstu možemo reći da je situacija u Ministarstvu odbrane konfuzna i ostavlja mogućnost jakog upliva partijske politike i nestručnih pojedinaca u rad Ministarstva. Ministar odbrane je obično politički funkcioner, ali kada je reč o državnim sekretarima i pomoćnicima ministra, postoji izvesna neodređenost koja može dovesti do toga da se na te funkcije imenuju neadekvatni pojedinci. Važeći Zakon o državnim službenicima (član 34) utvrđuje da u svim ministarstvima državne sekretare i pomoćnike ministra postavlja Vlada Srbije.⁸¹ U trenutnom sistemu, na osnovu člana 24 Zakona o državnoj upravi, „državni sekretar je funkcioner koga postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra”,⁸² što državnog sekretara čini političkom funkcijom bez utvrđenih kriterijuma za imenovanje.

Kada je reč o pomoćnicima ministra, član 45 Zakona o državnim službenicima za njihovo imenovanje (državni službenik na položaju) propisuje nivo obrazovanja, broj radnih godina u struci i broj radnih godina provedenih na rukovodećem mestu.⁸³ Međutim, ovo je uopšteno pošto nije definisano da li obrazovanje, radno iskustvo ili iskustvo na rukovodećem mestu treba da budu relevantni za delokrug rada Ministarstva odbrane. Ako bi se precizno utvrdilo da pomoćnici ministra i državni sekretari treba da budu ili ljudi iz sistema odbrane ili ljudi van sistema odbrane sa dokazivom ekspertizom, to bi omogućilo dnevno tehnokratsko vođenje sistema odbrane, dok bi ministar odbrane, kao politički funkcioner, bio garant političke i civilne kontrole. Novo zakonodavstvo bi takođe trebalo precizno da definiše to šta predstavlja dokazivu ekspertizu u odbrambenim pitanjima za one koji dolaze van sistema odbrane.

Treba se pozabaviti time što se usled netransparentnosti sistema odbrane i ponašanja funkcionera javlja sumnja da odbrambena politika često proizilazi iz odluka političkih lidera, a ne iz procene vojno-tehnoloških trendova, regionalnog i globalnog bezbednosnog okruženja.⁸⁴ Proteklih godina nabavke oružanih sistema su često bile način da se od javnosti sakriju nepopularni podaci, poput odliva vojnog kadra zbog nezadovoljavajućih uslova, kao i da se izbegne obrazlaganje količine utrošenih sredstava.⁸⁵ Nabavka dronova je upečatljiv primer tog trenda, pošto šef države najavljuje takve nabavke u komunikaciji sa medijima u pozadini vojnih događaja, bez obrazloženja vojne struke o tome kakvi bezbednosni trendovi i izazovi zahtevaju kupovinu ovih sistema, kao i bez podataka o tome koliko novčanih sredstava iziskuju ovakve nabavke.⁸⁶

Predsednik, kao najmoćnija figura na čelu vladajuće političke hijerarhije u Srbiji, u realnosti je onaj ko se meša u nabavke unutar sistema odbrane, uključujući u to i naoružanje. Problem je i što srednjoročni i dugoročni planovi za razvijanje sistema odbrane, koji definišu kapacitete koje vojska treba da izgradi, ostaju tajna. Treba uspostaviti balans između vojne struke i principa demokratske civilne-političke kontrole nad vojskom tako da se spreči mogućnost da elita zarobljava i zloupotrebljava vojsku. Vojska je institucija koja treba da daje preporuke političkom rukovodstvu o potrebama nacionalne odbrane, dok je političko rukovodstvo ono koje

donosi odluku o nabavkama i razvija budžet na osnovu odbrambenih potreba. Parlament bi imao nadzornu ulogu prvenstveno onda kada se izglasava budžet, ali njegova uloga bi bila ojačana ako bi mu se poverilo ne samo da odlučuje o budžetu u celini već i o individualnim nabavkama, koje prevazilaze određenu novčanu vrednost.

Jačanje institucija nadzora

U tom istom kontekstu, Srbija već ima mnoge institucije, čija je namena bila da spreče zloupotrebe vojske. To su Inspektorat odbrane, Generalni inspektor službi (koji nadgleda dve bezbednosne agencije unutar vojske, Vojnobezbednosnu agenciju (VBA) i Vojnoobaveštajnu agenciju (VOA)), kao i spoljne institucije, poput Zaštitnika građana ili Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Međutim, na ovim pozicijama se ne nalaze kredibilni pojedinci voljni da primene svoja pravna ovlašćenja. Odsustvo demokratske i građanske političke kulture u širem društvu dodatno ih blokira u radu.⁸⁷ Za više informacija o kontroli vojnih službi bezbednosti, pogledati odeljak o službama bezbednosti.

Formiranje nezavisnog nacionalnog tela, koje nadgleda sistem odbrane, moglo bi biti rešenje za nadzor celog sistema odbrane. Nedostatak Inspektorata odbrane jeste u tome što on odgovara političkom funkcioneru. Postojeća institucija Inspektorata odbrane trebalo bi da nastavi da deluje unutar Ministarstva odbrane kao element unutrašnje kontrole. Istovremeno, ovlašćenja Inspektorata odbrane bi mogla biti ojačana, zajedno sa ovlašćenjima spoljnih nadzirača – Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Paralelno sa tim, bilo bi uspostavljeno nezavisno nadzorno telo, kao vid eksternog nadzora, koje bi postavila Narodna skupština Republike Srbije.

Proces civilne kontrole, koji bi trebalo da predstavlja jednu od brana zarobljavanju, često ometa to što u skupštinskim odborima zaduženim za odbrambenu politiku sede ljudi koji su partijski poslušnici, bez ikakve ekspertize o odbrambenim pitanjima. Uvođenje obavezne obuke i edukacije poslanika koji su dodeljeni odboru prilikom svakog sastavljanja novog odbora bila bi pozitivna promena. Ova edukacija bi se mogla obavljati u saradnji sa specijalizovanim međunarodnim organizacijama (OEBS, DCAF), kao i sa zakonodavnim telima i njihovim komitetima za odbranu iz zemalja koje imaju dobro uspostavljenu tradiciju demokratske, građanske kontrole nad oružanim snagama.⁸⁸ Kako bi se ojačala ekspertiza odbora za odbranu u parlamentu, neophodno je uvesti praksu zapošljavanja neutralnih i nezavisnih stručnjaka za bezbednosnu politiku iz akademskog sveta i civilnog društva, koji bi bili uposleni kao osoblje samog odbora ili kao članovi tih odbora.⁸⁹ Na taj način bi se ojačala analitička ekspertiza ovih parlamentarnih odbora, kao i njihova uloga u demokratskom nadzoru.

Promena normi o tajnosti u oblasti odbrane

Postoji snažna diskrepanca između Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i novog sistema, koji je uvelo Ministarstvo odbrane, a koje dozvoljava da se čitav set podataka vezanih za odbranu označava kao tajna. Odluka o određivanju stepena tajnosti u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije (Odluka) naime dozvoljava da čitav niz dokumenata i podataka bude označen kao tajna, bez obzira na njihov sadržaj i na to da li bi njihovo objavljivanje ugrozilo nacionalnu bezbednost ili drugi javni interes.⁹⁰ Umesto da se bazira na opštem određenju, kriterijum tajnosti mora se dodeljivati svakom pojedinačnom dokumentu. Izmene Zakona o odbrani iz 2018. godine nisu u saglasnosti sa Ustavom koji garantuje pravo na pristup informacijama i isključuju Ministarstvo odbrane i oružane snage Srbije iz primene propisa koji reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja.⁹¹

Ukidanje Odluke i neustavnih odredaba Zakona o odbrani i precizno definisanje toga šta može biti označeno kao državna tajna uz primenu postojećeg Zakona o tajnosti podataka predstavljalo bi veliki korak u pravcu oslobađanja odbrambenih institucija.⁹² Srbija je danas jedina zemlja u Evropi, koja je kao tajnu označila podatak o tačnom broju pripadnika oružanih snaga.⁹³ U tom kontekstu, od srpske javnosti se kao vojna tajna prikriva čitav set podataka.

Manjak transparentnosti takođe omogućava pojavu i drugih negativnih praksi. Već je opisano da srednjoročni i dugoročni planovi za razvijanje sistema odbrane, koji definišu kapacitete koje vojska treba da izgradi, ostaju tajna za javnost, zbog čega se javlja sumnja u vezi sa tim na čemu se zasnivaju odluke o odbrambenoj politici.⁹⁴

Promovisanje profesionalne i meritokratske vojske

Kako bi se poboljšala otpornost vojske na buduće pokušaje zarobljavanja, bilo bi važno unaprediti interni sistem, prakse i propise o činovskom napredovanju vojnog osoblja. Primetno je da ne postoji precizno definisani tačni kriterijumi napredovanja u činu. Nekih sagovornici su definisanje i primenu jasnih kriterijuma za napredovanje takođe naveli kao važno za popravljavanje stanja u sistemu odbrane.⁹⁵ Ovi kriterijumi odnose se na formalne kvalifikacije pripadnika vojske, na vreme koje je pripadnik oružanih snaga proveo kao nosilac čina i na profesionalni učinak. Potrebno je da kadrovska politika bude transparentnija. Neki sagovornici smatraju da bi ovaj poduhvat bilo moguće izvesti prvenstveno uvođenjem predstavnika Vojnog sindikata u čitav niz tela koja oblikuju kadrovsku politiku u vojsci, a u kojima Vojni sindikat do sada nije bio zastupljen. Ova tela uključuju nedavno formirani Savet za upravljanje ljudskim resursima, Komisiju za produžetak ugovora profesionalnim vojnicima i Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika.⁹⁶

Godinama unazad jedan od najčešćih razloga za ogroman odliv vojnih profesionalaca iz sistema odbrane jeste nemogućnost napredovanja u vojnom činu, kao i raspore-

đivanja na odgovarajuće mesto ili slanja u međunarodne misije i na kurseve usavršavanja bez adekvatne veze.⁹⁷ U tom istom kontekstu, Vojni sindikat često navodi da je u Vojsci Srbije napredovanje rezervisano za politički podobne, a ne za najkompetentnije, čime se kontrola vladajuće stranke nad Vojskom Srbije produbljuje.⁹⁸ Slično tome, ni koristi, poput deljenja stanova članovima oružanih snaga, ne ostvaruju se na osnovu jasnog kriterijuma i prema zaslugi, već se na taj način protežiraju politički poslušnici.⁹⁹

Neki od sagovornika smatrali su da bi dobar način za sprečavanje uspona nepotizma i interesnih grupa bio uvođenje sistema geografske rotacije, što bi značilo da ljudi koji su služili u određenoj jedinici ne mogu da budu postavljeni na pozicije zapovednika.¹⁰⁰ Profesionalnim vojnicima je uskraćen čitav niz usluga, kao što je, na primer, dobijanje pomoći prilikom upisa dece vojnika u vrtić na novom radnom mestu, što implicira da je premeštanje vojnika sa pozicije u jednom gradu na poziciju u drugom veoma često način da se utišaju kritički glasovi u vojsci. Uvođenje profesionalne službe unutar vojske, koja bi bila zadužena za to da obezbedi administrativnu i logističku podršku vojnicima prilikom premeštaja sa jednog radnog mesta na drugo, pomoglo bi da se eliminišu neke od ovih štetnih praksi i da članovi oružanih snaga dobiju satisfakciju.¹⁰¹

Treba se takođe pozabaviti i pitanjem vojnih profesionalaca, koji konstantno napuštaju srpske oružane snage u potrazi za boljim radnim prilikama i u želji da budu deo meritokratske kulture, u kojoj postoji više poštovanja. Primer opadanja meritokratskih standarda u Vojsci Srbije jeste odustajanje od HEDONICA testa ličnosti. Ovaj test ispituje osam dimenzija: amoralni potencijal, ekstraverziju, deizintegraciju, otvorenost za iskustvo, neurotizam, impulsivnost, savesnost i saradljivost. Međutim, prema pojedinim navodima, ovaj test se ne primenjuje dosledno prilikom zapošljavanja i napredovanja u oružanim snagama.¹⁰² Na primer, tokom perioda kada je Aleksandar Vulin bio ministar odbrane (2017–2020) ugledni mediji su javno pisali o tome kako je Uprava za vojno zdravstvo insistirala 2019. godine da se zaposle četiri ženske osobe, bez obzira na rezultate konkursa i bodovanje, kao i na to što neke od njih nisu položile HEDONICA test.¹⁰³ Snižen je i neophodan rezultat na testu inteligencije.¹⁰⁴ Potrebno je stoga urgentno ponovno preispitati proces procene prilikom prijema u Vojsku Srbije kako bi se unapredila otpornost Vojske Srbije na procese koji vode eroziji njenog kvaliteta i sposobnosti, te zarobljavanju.

Zaštita uzbunjivača

Sistem odbrane i namenska industrija jedan su od mnogih segmenata srpskog društva gde su uzbunjivači široj javnosti ukazivali na primere zloupotrebe koju vrše političke elite. Iako ovo nije novi fenomen, proteklih godina poprimio je zabrinjavajuće dimenzije. Nakon što su uzbunjivači izašli pred državne organe ili širu javnost sa informacijama o zloupotrebama i kršenju zakona, nije došlo do adekvatne reakcije organa vlasti. Kada je pažnja javnosti popustila, uzbunjivači su bili zaboravljeni, njihove karijere uništene, dok su ih vladajuće političke strukture stigmatizovale.¹⁰⁵

Unapređenje sistema zaštite uzbunjivača u sistemu odbrane i odbrambenoj industriji predstavlja takođe važan korak u oslobađanju ovih institucija.

Treba napomenuti da je u periodu nakon smene režima Slobodana Miloševića bilo uzbunjivača. Međutim, politička praksa bila je uglavnom takva da su različite vlade bile voljne da pruže platformu uzbunjivačima onda kada su govorili o zloupotrebama iz vremena njihovih prethodnika, dok su izbegavale da govore o zloupotrebama unutar svoje vlade, pa se čak događalo da i u slučaju afera prethodnih vlada nije dolazilo do adekvatnog pravnog epiloga.¹⁰⁶ To implicira da za uspeh ove mere mora da postoji širi kontekst transformacije političkih institucija i političke kulture. Neophodno je suzbiti praksu kažnjavanja uzbunjivača premeštanjem na druge pozicije ili degradiranjem u niži čin. Kada uzbunjivač istupi, mora biti onemogućeno da se u budućnosti donose bilo kakva pravna akta, koja se odnose na njegovu poziciju u sistemu odbrane. Time će se sprečiti da uzbunjivači trpe negativne posledice svog istupanja, jer se dešava da političke strukture često kažnjavaju uzbunjivača premeštanjem na nepovoljnije radno mesto, a potencijalno i otpuštanjem.¹⁰⁷ Podjednako je važno da, dok ne bude uvedena bolja formalna zaštita uzbunjivača, organizacije civilnog društva nastavljaju da vrše pritisak na Vladu, što može da podrazumeva i uvođenje promena u Zakon o zaštiti uzbunjivača.¹⁰⁸

Uvođenje transparentnosti i privatnog kapitala u odbrambenu industriju

Politička elita je efektivno zarobila odbrambenu industriju.¹⁰⁹ Najpoznatiji primer zloupotrebe je slučaj u kome je privatna kompanija GIM kupovala naoružanje od državnog preduzeća „Krušik” po povlašćenoj ceni, a onda je to naoružanje prodavala po duplo većoj ceni. U prodaji naoružanja Saudijskoj Arabiji učestvovao je i Branko Stefanović, pokojni otac tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića.¹¹⁰ Rezultat ovakvog upliva politike je da je unutar grupacije odbrambenih preduzeća Odbrambena industrija Srbije, koja je u u vlasništvu države, samo devet od 19 preduzeća ostvarilo prihod na kraju 2023. godine, dok su ostala preduzeća bila u minusu.¹¹¹ Istovremeno, zarobljena odbrambena industrija je preopterećena skandalima, koji proizilaze iz isporuke naoružanja i drugih proizvoda srpske odbrambene industrije u konfliktne zone. Primer toga je slučaj kada su u avgustu 2021. godine u Maliju militanti povezani sa Islamskom državom i Al Kaidom fotografisani sa srpskim naoružanjem.¹¹²

U vezi sa odbrambenom industrijom, mnogi sagovornici su istakli da bi izmeštanje ovog sektora iz nadležnosti Ministarstva odbrane bio najbolji način da se obezbedi to da ova industrija bude otporna na zarobljavanje. Ti naponi uključuju regulisanje statusa srpskog preduzeća za proizvodnju i promet naoružanja „Jugoimport SDPR”, koje je u vlasništvu države.¹¹³ Neki izvori zagovaraju ideju o jačem prilivu privatnog kapitala u odbrambenu industriju, čime bi se obezbedila veća tržišna konkurentnost srpske odbrambene industrije i sprečilo to da je političke strukture zloupotrebe.¹¹⁴

Međutim, pre nego što dođe do ove promene, neophodno je sprovesti temeljnu istragu o svim velikim skandalima, koji se se dešavali u srpskoj odbrambenoj industriji proteklih godina. Dodatno, pojedini sagovornici ističu da je potrebna dodatna istraga svih odbrambenih preduzeća u državnom vlasništvu.¹¹⁵ Potrebno je sprovesti temeljnu i istragu vlasničke strukture svih velikih odbrambenih kompanija kako bi se obezbedila transparentnost i ustanovilo ko su pojedinci koji profitiraju od ove industrije, otkrila potencijalna politička pozadina, sukobi interesa i drugi potencijalni razlozi za zabrinutost.¹¹⁶ Tokom tog postupka mora da postoji pravna obaveza objavljivanja imena svih pojedinaca, koji su članovi upravnih odbora ovih preduzeća.¹¹⁷ Predložena istraga ne bi se odnosila samo na pitanja vlasničke strukture i članove upravnih odbora, pošto su mnoga od ovih preduzeća prošla kroz ovaj proces i ovi su podaci dostupni. Problem je i u tome što su ljudi koji rade u odbrambenim firmama često u srodstvu sa visoko rangiranim vojnim oficirima, političarima, diplomatama ili dobrostojećim pojedincima iz odbrambene industrije. Ovaj trend treba suzbiti, ali ne tako što bi se rođacima ovih pojedinaca zabranilo da se zaposle u vojnoj industriji, već time što bi bile sprovedene strože istrage o potencijalnim sukobima interesa. Agencija za sprečavanje korupcije vršila bi spoljni nadzor i otkrivala eventualni sukob interesa, naročito kada je reč o zvaničnicima. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije bio bi zadužen za otkrivanje sistemskih propusta. Najzad, VBA bi postupala po nalogu tužilaštva, onda kada je sprovođenje ovakve istrage potrebno. Na taj način bi se uspostavio višeslojni sistem provere potencijalnih sukoba interesa u vojnoj industriji.

Treba rigoroznije primeniti dva ključna kriterijuma kada je reč o izvozu srpske odbrambene industrije: usklađenost sa rezolucijama Saveta bezbednosti UN i, što je još važnije, kriterijum sprečavanja izvoza u konfliktne zone, koji može da doprinese teškom stradanju civila ili kršenju ljudskih prava.¹¹⁸ Kako bi se vojna industrija zaštitila od zloupotrebe, informacije o tipu naoružanja, količini i novčanoj vrednosti ne smeju više biti proglašavane za tajnu u svim slučajevima, već samo onda kada je to u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima.

Sprečiti upotrebu vojske za političku promociju

Proces oslobađanja i tretman sistema odbrane kao nacionalnog javnog dobra bili bi ohrabreni neformalnim pravilima i kulturom koja sprečava da vladajuće elite vojsku koriste kao sredstvo političke promocije. Jedan od primera formalnih i neformalnih normi koje treba ohrabriti jeste postojanje neformalnog pravila da se izabranim zvaničnicima, kada komuniciraju sa medijima unutar vojnih objekata, ne treba dozvoliti da komentarišu bilo šta sem vojne tematike.¹¹⁹ Na samom kraju, organizacije civilnog društva, prvenstveno istraživački centri koji se bave odbrambenom politikom i nezavisni mediji treba da informišu i edukuju građane i širu javnost o vojnim pitanjima kako bi se uklonili mistifikovanje i preterana tajnovitost, koja elitama omogućava da sprovede politiku zarobljavanja odbrambenih institucija.¹²⁰

Uvesti medije

Ukoliko bi vojska postala otvorenija za medijske upite, uvećala bi se odgovornost vojske i njena sposobnost da se odupre zarobljavanju. Nakon što je Srbija ukinula obavezno služenje vojnog roka, srpsko društvo i vojska nemaju mnogo kontakta, te je izveštavanje ograničenog broja medija postalo građanima jedini dostupan izvor informacija o vojnim pitanjima.¹²¹ Povrh svega toga, prema tvrdnjama pojedinih sagovornika, odlazeća Vlada dozvoljava samo nacionalnom TV servisu RTS-u i dvema privatnim, provladinim TV stanicama – TV Pink i Tanjug – da prate Predsednika kada posećuje vojne objekte. Kako bi se osiguralo to da mediji kritički pokrivaju teme koje se odnose na vojsku, te sprečilo da politički lideri koriste vojsku za političku promociju, treba uspostaviti pravila koja bi osigurala fer i balansirano medijsko izveštavanje javnost.¹²² Ova pravila podrazumevala bi da budu zastupljeni i provladini i opozicioni mediji, ali uz preduslov da se ove medijske kuće prilikom izveštavanja pridržavaju profesionalne medijske etike. Češća komunikacija medija i stručnjaka putem tih istih medija takođe bi pomogla oslobađanju odbrambene industrije, pošto je ta industrija nepoznanica za veliki deo srpske javnosti.¹²³

Zaključak sa preporukama

Da bi sistem odbrane i namenska industrija bili oslobođeni, potreban je kompleksan set mera. Međutim, do efektivne reforme neće doći bez sveobuhvatne i radikalne transformacije srpskog političkog sistema i političke kulture, s obzirom na to da nijedna institucija ne funkcioniše u vakuumu. Neophodno je stoga:

- Usvojiti novo zakonodavstvo, koje precizno definiše da pomoćnici ministra i državni sekretari moraju biti ili ljudi iz sistema odbrane ili ljudi van sistema odbrane sa dokazivom ekspertizom, uz preciznu definiciju relevantne ekspertize u oblasti koja je vezana za sistem odbrane. Vredno je napomene da se ovaj kriterijum može primeniti na celokupni sistem državne uprave kako bi se osigurao veći stepen meritokratije.
- Uvesti novo nezavisno nadzorno telo van Ministarstva odbrane, koje bi bilo zaduženo za spoljni nadzor sistema odbrane, a čije bi članove birala Narodna skupština. Inspektorat odbrane bi nastavio da deluje unutar Ministarstva odbrane kao element unutrašnje kontrole.
- Uskladiti propise u oblasti odbrane sa Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi se sprečilo neopravdano prekomerno određivanje tajnosti u Vojsci Srbije i Ministarstvu odbrane.
- Uvesti to da, radi uspostavljanja dodatne demokratske civilne kontrole javnih nabavki u oblasti odbrane, o budžetu za ovu oblast nabavki odlučuje Narodna skupština, kako u celini, tako i za pojedinačne nabavke ako prevazilaze određenu novčanu vrednost.

- Promovisati meritokratsko karijerno napredovanje u vojsci uvođenjem jasnih kriterijuma o karijernom i činovskom napredovanju, kao i geografskog kriterijuma u karijernoj progresiji, po kojem ljudi koji su služili u određenoj jedinici ne bi mogli da budu postavljeni na pozicije zapovednika.
- Uvesti pravilo o obustavi donošenja bilo kakvih pravnih akata, kojima bi se ugrozio položaj uzbunjivača u sistemu odbrane kako bi oni bili zaštićeni od negativnih posledica. Ova preporuka zasnovana je na prethodnom iskustvu uzbunjivača u sistemu odbrane, ali se može primeniti i na zaštitu uzbunjivača na nacionalnom nivou u svim sektorima državne uprave.
- Uvesti sistem strože istrage o potencijalnim sukobima interesa, koju bi sprovodili VBA, Agencija za sprečavanje korupcije i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine Republike Srbije kako bi se osigurala transparentnost u odbrambenoj industriji.
- Promovisati neformalnu kulturu, koja političarima zabranjuje da koriste vojsku kao sredstvo političke promocije, a predstavnicima Vojske, istraživačkim centrima i nezavisnim medijima ostavlja prostor da informišu javnost o vojnim pitanjima.
- Osigurati da provladini i opozicioni mediji imaju podjednak pristup vojnim institucijama i postrojenjima, uz obavezu poštovanja etičkih standarda medijske profesije. Primena ovog principa u drugim institucijama podrazumeva se kao premisa demokratskog društva.

Izvori i beleške

77 Predrag Petrović, „Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst,” u Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji, urednici Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, jun 2020), 12.

78 Katarina Đokić i Marija Ignjatijević, „Zarobljavanje odbrane,” u Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji, urednici Petrović i Pejić Nikić, 49–58.

79 Intervju sa srpskim analitičarom za odbrambenu politiku, Beograd, mart 2023; Intervju sa srpskim vojnim komentatorom, Beograd, mart 2023.; Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom specijalizovanim za odbranu, Beograd, mart 2023; Intervju sa penzionisanim srpskim generalom, Beograd, mart 2023.

80 Intervju sa penzionisanim srpskim generalom.

81 Zakon o državnim službenicima 79/2005-13, 81/2005-11 (ispravka), 83/2005-21 (ispravka), 64/2007-3, 67/2007-26 (ispravka), 116/2008-76, 104/2009-27, 99/2014-7, 94/2017-5, 95/2018-366, 157/2020-3, 142/2022-3a, „Službeni glasnik „, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/2/reg>

82 Zakon o državnoj upravi: 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (drugi zakon), 47/2018-7, „Službeni glasnik „, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>.

83 Zakon o državnim službenicima

84 Intervju sa penzionisanim srpskim generalom.

85 Vuk Vuksanovic and Marija Ignjatijevic, “What’s Behind the Arms Buildup in the Balkans”, *War on the Rocks*, 28 December 2021, <https://warontherocks.com/2021/12/whats-behind-the-arms-buildup-in-the-balkans/>

- 86 „Politički lideri samovoljno odlučuju o kupovini vojnih dronova,“ *Dnevnik zarobljene države – Beogradski centar za bezbednosnu politiku*, <https://zarobljavanje.bezbednost.org/politicki-lid-eri-samovoljno-odlucuju-o-kupovini-vojnih-dronova/>
- 87 Intervju sa srpskim analitičarom za odbrambenu politiku.
- 88 Intervju sa bivšim visokim zvaničnikom u srpskom Ministarstvu odbrane, Beograd, mart 2023.
- 89 Intervju sa srpskim vojnim komentatorom.
- 90 Đokić i Ignjatijević, „Zarobljavanje odbrane“, 49.
- 91 Đokić i Ignjatijević, „Zarobljavanje odbrane,“ 50–51.
- 92 Intervju sa srpskim analitičarom za odbrambenu politiku.
- 93 Intervju sa srpskim vojnim komentatorom.
- 94 Katarina Đokić, „Da li znamo šta kupujemo?“, *Peščanik*, 21. novembar 2018, <https://pescanik.net/da-li-znamo-sta-kupujemo/>.
- 95 Intervju sa bivšim visokim zvaničnikom u srpskom Ministarstvu odbrane.
- 96 Intervju sa predstavnikom Vojnog sindikata Srbije.
- 97 Katarina Đokić i Marija Ignjatijević, „Zašto ljudi napuštaju sistem odbrane?“, (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, mart 2020), 11–14.
- 98 Ana Marković, „I vojska se sprema za bunt: „Svoja prava moraćemo ponovo da tražimo na ulici,“ *Nova S*, 25. decembar 2021, <https://nova.rs/vesti/drustvo/i-vojska-se-sprema-za-bunt-svoja-pra-va-moracemo-ponovo-da-trazimo-na-ulici/>.
- 99 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom specijalizovanim za vojsku i odbrambenu industriju.
- 100 Intervju sa bivšim visokim zvaničnikom u srpskom Ministarstvu odbrane.
- 101 Intervju sa srpskim vojnim reporterom.
- 102 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom specijalizovanim za vojsku i odbrambenu industriju; Intervju sa penzionisanim srpskim generalom.
- 103 Davor Lukač, „Potpukovnik nema kome da se žali,“ *Vreme*, 23. oktobar 2019, <https://vreme.com/vreme/potpukovnik-nema-kome-da-se-zali/>.
- 104 Intervju sa penzionisanim srpskim generalom.
- 105 Jelena Mirković, „Kako prolaze uzbunjivači u Srbiji – izgubljen čin, posao, premeštaji...“ *N1*, 6. oktobar 2021, <https://n1info.rs/vesti/kako-prolaze-uzbunjivaci-u-srbiji-izgubljen-cin-posao-premestaji/>.
- 106 Milorad Vesić, „Vlasti u Srbiji se mijenjaju, ali su uzbunjivači uvijek meta,“ *Al Jazeera Balkans*, 26. oktobar 2019, <https://balkans.aljazeera.net teme/2019/10/26/vlasti-u-srbiji-se-mijenjaju-ali-su-uzbunjivaci-uvijek-meta>.
- 107 Intervju sa predstavnikom Vojnog sindikata Srbije.
- 108 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom, Beograd, mart 2023.
- 109 *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: čin drugi*, urednici Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, novembar 2021); *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, urednici Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, jun 2020)
- 110 Petra Živić, „Krušik, Branko i Nebojša Stefanović: Sukob interesa u 300 i 500 reči,“ *BBC (Serbia)*, 9. decembar 2021, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-50715636>.
- 111 “NIN: Korupcija dotukla Odbrambenu industriju Srbije – ko je opljačkao oružare?“, *Danas*, 24. avgust 2023, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/odbrambena-industrija-srbije-oruzje-nin-korupcija/>.

112 "Sahel: Amnesty identifies Serbian weapons in stockpiles of brutal armed groups," *Amnesty International*, 24. August 2021, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/08/sahel-amnesty-identifies-serbian-weapons-in-stockpiles-of-brutal-armed-groups/>.

113 Intervju sa srpskim analitičarom za odbrambenu politiku.

114 Intervju sa srpskim vojnim reporterom; Intervju sa penzionisanim srpskim generalom.

115 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom specijalizovanim za odbranu.

116 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom.

117 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom specijalizovanim za vojsku i odbrambenu industriju.

118 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom.

119 Intervju sa srpskim vojnim komentatorom.


120 Intervju sa srpskim analitičarom za odbrambenu politiku.

121 Intervju sa srpskim vojnim reporterom.

122 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom specijalizovanim za vojsku i odbrambenu industriju.

123 Intervju sa srpskim istraživačkim novinarom.

124 Predrag Petrović, „Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst,” u *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*, Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić, ur. (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020), 12.



Od poslušnosti ka
autonomiji: obnova
nezavisnosti aktera i
organa sa kontrolnom
i nadzornom funkcijom



Od poslušnosti ka autonomiji: obnova nezavisnosti aktera i organa sa kontrolnom i nadzornom funkcijom

Srdan Hercigonja i Milica Starinac

Zarobljeni bezbednosni aparat predstavlja bitnu polugu zarobljavanja drugih javnih sektora¹²⁴ i u tom procesu neizbežno mesto zauzimaju upravo oni akteri koji kontrolišu i nadziru sektor bezbednosti. Akteri koje ovde nazivamo „nadziračima” jesu parlament, nezavisne državne institucije, mediji i organizacije civilnog društva. U kontekstu potpunog zarobljavanja države, javne uprave i ostalih javnih sektora, „nadzirači” su, takođe, ili u velikoj meri „privatizovani” ili su u toj meri marginalizovani da ne mogu da obavljaju svoju funkciju.

Narodna skupština

Prema institucionalnim i zakonskim okvirima, Narodna skupština bi trebalo da predstavlja jednu od ključnih karika u demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti. Međutim, dosadašnje iskustvo otkriva drugačiju sliku. Umesto razvijanja kapaciteta i internalizacije mehanizama demokratske civilne kontrole, koju bi donela druga generacija reformi sektora bezbednosti, Narodnu skupštinu je u drugoj deceniji posle petooktobarskih promena dočekalo zarobljavanje.¹²⁵ Od dolaska Srpske napredne stranke na vlast Narodna skupština postala je scena na kojoj se smenjuju zloupotrebe procedura, hvalospevi vlastima i uvrede kritičarima. Vladajuća stranka iskoristila je čitav arsenal mehanizama kako bi najviše predstavničko telo građana pretvorila u produženu ruku izvršne vlasti. Ključne tačke, koje su ogolile proces zarobljavanja, ogledaju se u podnošenju stotina amandmana iste sadržine kako bi se oduzelo vreme za raspravu u plenumu, kontinuiranom ignorisanju zahteva za formiranje anketnih odbora u slučajevima „Savamala”, „Helikopter” ili „Krušik”,¹²⁶ potvrđivanju 44 odluke Vlade u jednom danu tokom pandemije korona virusa¹²⁷ ili zakazivanju sednica po hitnom postupku, 24 sata pre održavanja, čime je poslanicima onemogućeno da predlažu amandmane na dnevni red.¹²⁸ Drugi aspekt zarobljavanja Narodne skupštine ogleda se u tome što se ona koristi za usvajanje zakona koji omogućavaju zarobljavanje drugih institucija.¹²⁹ Usvajanje zakona po hitnom postupku jedan je od načina da se utišaju kritički glasovi i omoguće potrebne izmene. Na primer, na ovaj način usvojene su izmene i dopune Zakona o BIA iz 2017. ili izmene Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi.¹³⁰

Ulogu Narodne skupštine u demokratskoj civilnoj kontroli i nadzoru određuju Ustav, Zakon o Narodnoj skupštini, Poslovnik i niz posebnih zakona, koji se odnose na sektor odbrane.¹³¹ Tako poslanici mogu da pozovu na odgovornost Vladu ili nekog od njenih članova, postavljanjem poslaničkih pitanja ili interpelacijom, da glasaju o nepoverenju Vladi, da formiraju privremena radna tela za istraživanje

pitanja od važnosti – anketne odbore i komisije, te da razmatraju i odobravaju predlog budžeta. Iako Skupština već poseduje adekvatne mehanizme za nadzor sektora bezbednosti, čini se da njihova upotreba u ovom kontekstu nije shvaćena kao prioritet, što je problem širi od samog zarobljavanja Skupštine. Zbog toga bi trebalo naglasiti ulogu Narodne skupštine kao važnog aktera u demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti, a jedan od načina za to predstavlja povezivanje Skupštine sa Savetom za nacionalnu bezbednost. Time što bi predsednik Narodne skupštine postao stalni član Saveta za nacionalnu bezbednost i što bi se Savet obavezao da podnosi godišnji izveštaj – a na zahtev i češće – Narodnoj skupštini,¹³² uticalo bi se na to da sami poslanici, ali i drugi akteri doživljavaju Narodnu skupštinu kao nadzirača sektora bezbednosti.

Ipak, najveći deo parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti odvija se posredstvom dva nadležna odbora – Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti. Oni, između ostalog, razmatraju izveštaje aktera iz sektora bezbednosti, kao i predloge zakona i međunarodnih sporazuma koje Vlada potpiše, ali imaju na raspolaganju i značajnije nadzorne nadležnosti, koje su nedovoljno iskorišćene. Njihov dosadašnji rad može se više okarakterisati kao reaktivan, nego proaktivan, posebno ako se ima u vidu da su veoma retko samoinicijativno predložili da se o nekoj od bitnih tema iz oblasti bezbednosti raspravlja u odborima. Kako bi se izbeglo da odbori ostanu samo stepen potvrde odluka Vlade, trebalo bi na početku svakog saziva ili jednom godišnje napraviti plan rada odbora, koji bi bio usklađen sa zakonodavnim aktivnostima Vlade ili drugim planovima, poput Akcionog plana za Poglavlje 24. To bi poslanicima dalo vremena i povoda da raspravljaju o bitnim pitanjima iz oblasti bezbednosti pre nego što im neko iz Vlade donese gotov dokument na potpis. U ovaj plan rada treba obavezno uključiti i raspravu o predlogu budžeta nadležnih institucija, imajući u vidu da je ovo jedno od najvažnijih, a najmanje korišćenih ovlašćenja odbora. Odbori gotovo nikada ne raspravljaju o budžetima namenjenim sektoru bezbednosti, dok oni iz godine u godinu rastu.¹³³ U tom kontekstu, trebalo bi ovlašćenja oba odbora proširiti i na kontrolu pravilnosti trošenja sredstava, a ne samo na kontrolu zakonitosti, kako je sada predviđeno Poslovníkom Narodne skupštine (članom 49 i članom 66)¹³⁴, te važećim Zakonom o policiji.¹³⁵ Još jedan mehanizam za jačanje uloge odbora, koji bi uveo dodatni nivo kontrole pri izboru čelnika bezbednosnih institucija, jeste predviđanje obaveze da Vlada od nadležnog odbora traži mišljenje za predlog direktora policije, odnosno direktora bezbednosnih službi. Iako ovo mišljenje ne bi bilo obavezujuće, doprinelo bi unapređenju operativne nezavisnosti ovih funkcionera u odnosu na izvršne vlasti, jer bi uključilo još jednu granu vlasti, makar i na savetodavnom nivou, te omogućilo poslanicima da radom u odborima obrazlože potencijalna neslaganja sa predlozima Vlade.

Bitan preduslov za efikasno vršenje nadzorne uloge poslanika jeste posedovanje sertifikata za pristup tajnim podacima, koje poslanici dobijaju nakon što prođu bezbednosnu proveru. Ovi bezbednosni sertifikati posebno su važni za članove nadležnih odbora, jer im omogućavaju da pristupanjem tajnim podacima vrše sveobuhvatan nadzor nad, između ostalog, primenom posebnih mera i trošenjem

budžetskih sredstava. Imajući u vidu da se određene velike nabavke označavaju kao tajne, kao što je bio slučaj sa nabavkom patrolnih vozila MUP-a 2017. godine, neophodno je da poslanici imaju mogućnost da preispitaju zakonitost i pravilnost ovakvog trošenja budžeta.¹³⁶ Međutim, broj poslanika koji poseduje sertifikate kontinuirano je mali.¹³⁷ U prvih deset meseci proteklog saziva svega osam narodnih poslanika dobilo je sertifikat za pristup tajnim podacima, koji su označeni stepenom tajnosti „POVERLJIVO”. Od toga su dva narodna poslanika ujedno i članovi ili zamenici članova Odbora za odbranu i unutrašnje poslove.¹³⁸ Legislativa je ostala nejasna kada je reč o potrebi za pribavljanje sertifikata nadležnih odbora. Naime, član 39 Zakona o tajnosti podataka propisuje da „članovi odbora Narodne skupštine nadležnog za nadzor i kontrolu u sektoru odbrane i bezbednosti, imaju pravo na pristup i uvid u tajne podatke u vezi sa vršenjem funkcije nadzora i kontrole, u skladu sa zakonom”.¹³⁹ Uprkos tome, ustanovljena je praksa da članovi dva odbora prolaze bezbednosnu proveru pre pribavljanja sertifikata, a Odlukom Odbora za kontrolu službi bezbednosti iz 2016. predviđeno je da sednicama na kojima se razmatraju tajni podaci mogu prisustvovati samo članovi koji poseduju sertifikat ili koji su započeli postupak dobijanja sertifikata za pristup tajnim podacima.¹⁴⁰ Da bi dva nadležna odbora efikasno vršila nadzornu ulogu, neophodno je da njihovi članovi iz različitih političkih stranaka imaju pristup tajnim podacima. Zbog toga je neophodno inicirati razjašnjenje člana 39 Zakona o tajnosti podataka kako bi se utvrdilo da li članovi dva nadležna odbora moraju da prolaze bezbednosne provere ili imaju pravo na pristup tajnim podacima na osnovu svog članstva u odboru, te ubrzati postupak za dobijanje sertifikata ukoliko se pokaže da je on potreban.¹⁴¹

Pored izmena regulative, kojima bi se ojačale nadležnosti poslanika, odbora i cele Narodne skupštine u vezi sa vršenjem nadzora nad sektorom bezbednosti, potrebno je pojačati i mehanizme koji će sprečiti stvaranje neprijateljske i polarizovane atmosfere u parlamentu i stvoriti preduslove za saradnju poslanika svih partija radi efikasnog obavljanja nadzorne uloge. Narodnu skupštinu u zarobljenoj državi karakterišu mnoge zloupotrebe, ali i kršenja Poslovnika, čime se stvara atmosfera koja nije podobna za najviše predstavničko telo građana. Za početak, treba jasno povući liniju između prihvatljive i neprihvatljive komunikacije u parlamentu primenom principa nulte tolerancije na napade na civilno društvo, medije i političke protivnike, koje su do sada prevashodno činili poslanici vladajuće stranke.¹⁴² Potrebno je pooštriti kazne za kršenje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika i dosledno sprovoditi Kodeks. Takođe, trebalo bi uvesti mehanizam žalbe na rad predsednika Skupštine, jer je trenutno prema Poslovniku jedini način da bude pozvan na odgovornost to da ga Narodna skupština razreši,¹⁴³ a dosadašnje iskustvo je pokazalo koliko je značajna uloga predsednika u zarobljavanju Skupštine.

Na kraju, koliko god zakoni i poslovnici bili dobri i neprobojni, oni nisu dovoljan garant efikasnog nadzora nad sektorom bezbednosti, čak ni u državi koja nije zarobljena. Narodni poslanici su ti koji moraju da poseduju dovoljno kapaciteta i političke volje da bi Skupština mogla da vrši svoju kontrolnu i nadzornu ulogu. Mnogi od njih ne razumeju u potpunosti svoju ulogu, kao ni ovlašćenja koja poseduju, zbog čega je potrebno

održati obuke za sve narodne poslanike na početku saziva, kao i posebne tematske obuke za poslanike koji su članovi dva nadležna odbora za nadzor sektora bezbednosti. Za jačanje kapaciteta poslanika nadležne su, kako same političke partije, tako i Skupština. Političke stranke trebalo bi da, prema znanju i afinitetima, biraju najkvalifikovanije članove za nadležne odbore koji kontrolišu sektor bezbednosti, kao i da im pruže neophodnu podršku u radu i usavršavanju. Od ekspertize i kvalifikacija članova skupštinske službe i savetnika poslanika zavisice i njihova sposobnost da se informisano bave bezbednosnim temama.¹⁴⁴ Saradnike i savetnike poslanika ne treba birati po partijskoj liniji, već po stručnosti, kako bi se osiguralo da poslanici zaista budu opremljeni znanjem i veštinama za efikasno vršenje nadzorne i kontrolne uloge. Poslanici treba da uspostave bližu saradnju i razmenu informacija sa civilnim društvom, akademskom zajednicom i nezavisnim državnim institucijama i iskoriste njihove resurse kako bi ponudili konstruktivne kritike i predloge. Ovakve prakse već su postojale tokom rada odbora, kao što je, na primer, bila saradnja Odbora za kontrolu službi bezbednosti sa Zaštitnikom građana sve do narušavanja njihovih odnosa 2014. godine¹⁴⁵ ili kao što su bili zajednički sastanci Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Radne grupe za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, od kojih je poslednji održan još 2016. godine.¹⁴⁶

Problem koji izlazi iz okvira zakona jeste praksa blanko ostavki, koju je član 102 Ustava omogućio i „čime je nezavisnost poslanika u odnosu na političke stranke dovedena u pitanje”.¹⁴⁷ Poslanici moraju, pre svega, biti predstavnici građana, pa tek onda predstavnici političkih stranaka. Buduće izmene Ustava trebalo bi da uključe uklanjanje ovog stava kako bi se poslanicima omogućila veća samostalnost u radu u odnosu na njihove političke partije i vratio naglasak na njihovu odgovornost prema građanima koji su ih izabrali, a koji su u mnogo prilika na različite načine izražavali bojazni povodom određenih postupanja bezbednosnih struktura, što se nije uvek adekvatno odrazilo na rasprave u Narodnoj skupštini.

Ukratko, za uspostavljanje efikasnog skupštinskog nadzora nad sektorom bezbednosti nije dovoljno samo to da prestanu zloupotrebe procedura. Proces odrobljavanja Narodne skupštine mora predvideti jačanje njene nadzorne uloge time što će biti data šira ovlašćenja nadležnim odborima i time što će biti pribavljano mišljenje poslanika prilikom izbora čelnika institucija iz sektora bezbednosti. Potrebno je i da se Narodna skupština bliže poveže sa Savetom za nacionalnu bezbednost, time što će se predsednik Narodne skupštine uključiti u Savet za nacionalnu bezbednost kao stalni član, kao i time što će se predvideti obaveza Saveta da jednom godišnje dostavlja izveštaj Narodnoj skupštini. Na kraju, sve zakonske izmene neće biti dovoljan garant ukoliko se ne dešavaju uporedo sa jačanjem kapaciteta samih narodnih poslanika da vrše svoju nadzornu ulogu nad sektorom bezbednosti, kao i njihove nezavisnosti. Zbog toga je neophodno da političke stranke posvete više resursa obuci svojih kadrova, da se savetnici poslanika biraju po stručnosti, a ne političkoj liniji, kao i da poslanici uspostave bližu saradnju sa civilnim društvom, akademskom zajednicom i nezavisnim državnim institucijama radi bolje informisanosti i pripremljenosti za debate o ključnim bezbednosnim temama.

Mediji

U onoj meri u kojoj službe bezbednosti cementiraju zarobljenu državu,¹⁴⁸ u toj meri zarobljeni mediji cementiraju pasivnost javnosti i društva da se odupru procesu „privatizacije” javnog dobra i institucija. Još od dolaska na vlast 2012. godine vladajuća Srpska napredna stranka i njen lider i sadašnji predsednik Republike Aleksandar Vučić teže ka uspostavljanju orvelovske vizije medijske scene u Srbiji kako bi štampani i elektronski mediji u potpunosti bili stavljeni pod kontrolu vlasti, kao i kako bi se oni mediji koji nisu pod kontrolom vlasti marginalizovali, delegitimisali i ignorisali. Zbog toga pitanje slobode medija u Srbiji predstavlja jednu od najvidljivijih posledica potpunog zarobljavanja države, dok je Srbija na listama indeksa slobode medija na poslednjim mestima. Na osnovu izveštaja organizacije „Reporter bez granica”, Srbija je samo u odnosu na 2022. godinu pala za 12 mesta na listi slobode medija, dok se od zemalja u regionu jedino Albanija nalazi ispod nje.¹⁴⁹ Prema podacima Udruženja novinara Srbije, broj napada i pretnji upućenih novinarima tokom 2022. godine udvostručeni su u odnosu na 2021. godinu, dok je bezbednost novinara ozbiljno ugrožena.¹⁵⁰

Jedan od glavnih problema u vezi sa „zarobljenošću medija” jeste taj što je zakonski okvir koji reguliše njihov rad dobar, ali se zakoni i drugi pravni akti ne sprovode. Zbog toga je jedino rešenje, koje pojedini eksperti predlažu za ostvarivanje slobode medija, razrada pojedinih potpisa i poštovanje već postojeće regulative i normi.¹⁵¹ Čak je i rad Regulatornog tela za elektronske medije (REM), koji otvoreno podržava one elektronske medije koji su pod kontrolom vlasti, u velikoj meri u skladu za zakonom. Međutim, njegov rad nije u skladu sa dobrom praksom, ne reaguje na probleme koji se u medijskom prostoru javljaju, a koji su u njegovoj nadležnosti. Rad ovog tela se pre svega tiče utvrđivanja detaljnih pravila o tome kako da se u medijskim sadržajima zaštite dostojanstvo ličnosti i prava maloletnika, kao i zabrani govor mržnje.

Rešenja za postizanje nezavisnosti medija i njihove pozicije objektivnog izvora informacija mogu da idu u dva pravca, od kojih je jedan jačanje već postojećih sankcija za neprofesionalan i nezakoniti rad, a drugi privremeno ili stalno oduzimanje prava na vršenje novinarskog i uredničkog posla. Upravo bi zbog toga, formiranjem posebne nezavisne Komisije koju bi činili predstavnici struke (nezavisni eksperti), trebalo reformisati Kodeks novinara Srbije, uz mogućnost eventualnog uvođenja sankcije privremenog oduzimanja novinarske propusnice, pri čemu bi se poštovali Ustav Republike Srbije i međunarodne konvencije, koje štite pravo na slobodu izražavanja. Izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima stvorila bi se situacija u kojoj bi postojala mogućnost da se trajno zabrani rad onih elektronskih medija, koji ne poštuju odluke i mere Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Preduslov za ovakvu, moguće i radikalnu, meru jeste izmena kriterijuma za izbor članova REM-a kako bi ovo telo bilo sastavljeno od nezavisnih eksperata, a ne od političkih podanika.

Nezavisne državne institucije

U procesu kontrole i nadzora sektora bezbednosti najvažnije nezavisne državne institucije jesu Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Agencija za sprečavanje korupcije i Državna revizorska institucija.¹⁵² Do marginalizacije nezavisnih državnih institucija (NDI) ne dolazi odmah po dolasku Srpske napredne stranke na vlast. Ove institucije, a posebno institucije Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja (Poverenik), kao i Državne revizorske institucije redovno su vršile kontrole, davale preporuke za unapređenje, javno iznosili kritike.¹⁵³ Od 2014. godine, provladini i tabloidni mediji pokreću kampanju blaćenja tadašnjeg Zaštitnika građana Saše Jankovića i Poverenika Rodoljuba Šabića.¹⁵⁴ Dalje, izborom Zorana Pašalića za Zaštitnika građana 2017. i 2023. godine onemogućena je efikasna kontrola službi bezbednosti, pošto novoizabrani Zaštitnik nema dovoljno „znanja i veštine za kontrolu ovog sektora”,¹⁵⁵ pa je u praksi pokazao suzdržaniji pristup nadzoru i kritici bezbednosnog sektora. Poverenikov rad je opstruiran na više načina (kašnjenje BIA sa obnavljanjem bezbednosnog sertifikata, usvajanje novog Zakona kojim se Povereniku daju prevelika ovlašćenja, imajući u vidu postojeće kapacitete institucije, ne izvršavaju se izvršna rešenja o dostavljanju traženih informacija).¹⁵⁶ Slično tome, nakon izbora novog predsednika Državne revizorske institucije 2018. godine, došlo je do prekida dotašnje dobre prakse nadziranja sektora bezbednosti, kao i do odliva kvalitetnog kadra.¹⁵⁷

Jedna od glavnih namera vlasti prilikom izbora čelnika nezavisnih državnih organa jeste odabir onih kandidata koji formalno ispunjavaju uslove za izbor na funkciju, ali za koje znaju da će biti „poslušni” izvršnoj vlasti i nosiocima političke moći u državi. Upravo se na tom primeru vidi krah vladavine prava u Srbiji, što je jedna od glavnih posledica zarobljavanja države.¹⁵⁸ Nezavisne državne institucije rade po političkom diktatu, dok je tumačenje zakona arbitrarno. Normativne revizije, ali i izmene praksi koje vode jačanju nezavisnosti rada ovih organa moguće su jedino uz pomoć, podršku i pritisak Evropske unije ili Sjedinjenih Američkih Država.¹⁵⁹ Kao jedno od rešenja za povratak autonomije nezavisnih državnih institucija jeste podizanje nivoa kriterijuma prilikom izbora njihovih čelnika. Nevladina organizacija CRTA je, zajedno sa još više desetina nevladinih organizacija, prilikom izbora novog Poverenika pokrenula akciju „Hoću Poverenika, a ne poslušnika!”, kojom se predlažu kriterijumi koje kandidat za (u ovom slučaju Poverenika) mora da ispuni.¹⁶⁰ Predloženi kriterijumi podrazumevaju da kandidat nije kršio zakone niti profesionalne standarde, da nije bio povezan sa nekom političkom partijom u poslednje tri godine, te da ima neophodne kompetencije i integritet.¹⁶¹ Isti kriterijumi mogu se primeniti i na izbore za Zaštitnika građana, kao i za članove Saveta Državne revizorske institucije. Jačanjem kriterijuma za izbor na ove funkcije (koje podrazumevaju i izmene relevantnih zakona o nezavisnim državnim institucijama) osigurala bi se autonomija NDI, nivo profesionalnosti bi bio veći, a porasli bi i kapaciteti NDI da se suprotstavi pritiscima izvršne vlasti.

Organizacije civilnog društva

Od 2020. godine povećani su napadi na organizacije civilnog društva, kao i na aktivistkinje i aktiviste, i branitelje ljudskih prava.¹⁶² Pritisци државе kulminirali su odlukom Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma da detaljno proverava finansijske transakcije 20 pojedinaca i 37 nevladinih organizacija i medija.¹⁶³ Ovom odlukom se ozbiljno narušilo inače veoma slabo međusobno poverenje između targetiranih pojedinaca i organizacija, sa jedne strane, i vlasti, sa druge strane. Posebno treba podvući činjenicu da je ova odluka doneta bez pravnog osnova, zbog čega su i međunarodna stručna tela ustanovila da se iza njenog donošenja nalazila namera da se zastraše kritičari vlasti.¹⁶⁴ Paralelno sa ovom odlukom, narodni poslanici vladajuće stranke vršili su pritiske i napadali nevladine organizacije i istraživačke novinare, i to prilikom održavanja sednica Narodne skupštine Republike Srbije. Organizacije civilnog društva (OCD) reagovalе su na ove pritiske i napade na različite načine, između ostalog i time što je veliki broj organizacija odbio da učestvuje u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo¹⁶⁵ ili prekidanjem saradnje pojedinih organizacija sa institucijama.¹⁶⁶

Zarobljene institucije nisu iskazale spremnost da smisleno i konstruktivno sarađuju sa civilnim društvom, već se time što simuliraju dobre odnose i spremnost za saradnju predstavljaju međunarodnoj zajednici kao konstruktivan partner. Bez obzira na to, civilno društvo i dalje poseduje određeni stepen autonomije, koji mu dozvoljava da razvije mehanizme potrebne za rad na sprečavanju uzurpacije državnih insitucija i javnih dobara. Srbija ima tradiciju snažnog civilnog društva, koje svojim kapacitetima i ekspertizom može doprineti jačanju insitucija i vladavine prava, ali takođe i sprečiti zarobljavanje države (ili makar ukazivati na njega). Posebno je važna saradnja OCD-a sa radnim telima Narodne skupštine (u zavisnosti od ekspertize koju određena OCD poseduje). Kako bi se pooštrila kontrola trošenja javnih sredstava i sprečila pojava tzv. vladinih nevladinih organizacija (GONGO organizacija), neophodno je uključivanje nezavisnih i nepristrasnih eksperata u komisije za dodelu finansijskih sredstava iz državnog budžeta organizacijama civilnog društva. Imajući u vidu da formalizacija saradnje između OCD-a i vlasti do sada nije dala rezultate, preporučuje se formiranje posebnih kontakt tačaka u svakom ministarstvu za saradnju sa civilnim društvom, dok bi ministarstvo (poput Ministarstva za ljudska prava i manjinska prava i društveni dijalog) imalo ulogu da koordinira odnosima Vlade i organizacija civilnog društva.

Zaključak

Svaki „nadzirač“ je zarobljen posebnim metodama, u zavisnosti od načina svog rada, funkcije koju obavlja, finansijskih resursa i simboličkog statusa koji poseduje u državi i društvu. Upravo zbog toga se primenjuju različite metode i tehnike zarobljavanja, kao i održavanja status quo stanja. U slučaju parlamenta, koriste se različite vrste opstrukcija, kao i zloupotreba legalnih mehanizama, čime se funkcija zakonodavnog tela obesmišljava.¹⁶⁷ Sličan princip koristi se i kada je reč o nezavisnim državnim institucijama, gde je primetan trend pasivizacije, odsustva reakcije i ignorisanja

problema.¹⁶⁸ Mediji nisu samo puko sredstvo informisanja građana, već imaju i posrednu nadzornu funkciju nad politikama koje vlast sprovodi. U Srbiji medije, kako štampane, tako i elektronske, vlast i nosioci političke i ekonomske moći koriste za održavanje narativa i nametanja tema na političkoj agendi, čiji je cilj održavanje postojeće konstelacije moći. Počev od malverzacija u vezi sa vlasništvom nad medijima i kablovskim mrežama, preko zarobljavanja Regulatornog tela za elektronske medije, pa do potpunog ignorisanja Kodeksa novinara Srbije, vlast je uspela da većinu medija stavi pod svoju kontrolu, dok je nekolicina „nezavisnih“ medija nevidljiva za veliki broj građana, ignorisana i pod stalnim napadima i pritiscima visoko rangiranih političara ili krugova bliskih njima.¹⁶⁹ Najzad, organizacije civilnog društva marginalizovane su i kada je reč o donošenju odluka, česta su meta napada i pritiska u parlamentu,¹⁷⁰ dok vlast preko takozvanih GONGO organizacija izvlači novac iz javnog budžeta za sopstvene interese ili fingira dobru saradnju vlasti i civilnog društva.

Tokom intervjua koji su sprovedeni za potrebe ovog istraživanja dominantan stav sagovornika bio je da država ima dobre zakone koji regulišu oblast delovanja „nadzirača“, ali da se oni u praksi ne primenju. Posledično, sama izmena legislative, čiji bi cilj bio odrobljavanje države ili sprečavanje novog zarobljavanja, nije dovoljna mera. Zbog toga preporuke i ideje za postizanje autonomije kontrolora vlasti idu u pravcu normativnog ojačavanja pozicije i funkcije „nadzirača“, posebno u oblastima koje se tiču sankcija za nepoštovanja propisa i profesionalnih kodeksa.

Preporuke

- Potrebno je da predsednik Narodne skupštine bude stalni član Saveta za nacionalnu bezbednost i da Savet ima obavezu da jednom godišnje, a na zahtev Narodne skupštine i češće, dostavlja izveštaj Narodnoj skupštini.
- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti treba da izrađuju godišnje i višegodišnje planove rada, koji bi bili usklađeni sa zakonodavnim planovima Vlade i drugim planovima, poput Akcionog plana za Poglavlje 24. U planovima posebno mesto treba posvetiti raspravama o budžetu institucija u sektoru bezbednosti. Izmenama Poslovnika i relevantnih zakona treba ovlašćenja nadležnih odbora proširiti na kontrolu pravilnosti, a ne samo zakonitosti trošenja budžetskih sredstava institucija iz sektora bezbednosti.
- Izmenama relevantnih zakona treba obavezati Vladu da pribavi mišljenje nadležnog odbora pri izboru direktora policije, odnosno direktora obaveštajnih službi kako bi se osigurao dodatni mehanizam nadzora izbora čelnika institucija u sektora bezbednosti.
- Predsednik Narodne skupštine mora dosledno sprovesti Kodeks ponašanja narodnih poslanika, dok kazne za njegovo kršenje treba da budu pooštrene. Potrebno je da predsednik Narodne skupštine primenjuje princip nulte tolerancije kada narodni poslanici krše Poslovnik, kao i da se izmenama Poslovnika uvede mehanizam koji će omogućiti žalbe na rad predsednika Narodne skupštine onda kada svoju funkciju ne obavlja odgovorno i u skladu sa Poslovnikom.

- Političke stranke treba da biraju poslanike za nadležne odbore po znanju i afinitetima, kao i da im obezbede resurse za obuku i usavršavanje. Poslanici treba da za svoje savetnike u skupštini biraju najkvalifikovanije eksperte iz oblasti bezbednosti, kao i da uspostave bližu saradnju sa civilnim društvom, akademskom zajednicom i nezavisnim državnim institucijama kako bi se bolje informisali o ključnim bezbednosnim pitanjima. Na kraju, jačanju uloge poslanika doprineće i ukidanje praksi blanko ostavki iz člana 102 Ustava, jer bi to povratilo dozu nezavisnosti poslanika u odnosu na političke partije.
- Potrebno je formirati posebnu nezavisnu Komisiju, koju bi činili medijski eksperti, kako bi se reformisao Kodeks novinara Srbije i eventualno uvela mogućnost sankcionisanja privremenim oduzimanjem novinarske propusnice, uz poštovanje Ustava Republike Srbije i međunarodnih konvencija, koje štite pravo na slobodu izražavanja.
- Narodna skupština treba da usvoji izmene Zakona o javnom informisanju i medijima kako bi stvorila mogućnost trajne zabrane rada onim elektronskim medijima, koji ne poštuju odluke i mere Regulatornog tela za elektronske medije (REM).
- Prilikom izbora za nezavisne državne institucije neophodno je pojačati kriterijume koje kandidati moraju da ispune (kandidat nije kršio zakone niti profesionalne standarde, nije bio povezan sa nekom političkom partijom u poslednje tri godine, ima neophodne kompetencije i integritet).
- Potrebno je uključiti nezavisne i nepristrasne eksperte u komisiju za dodelu finansijskih sredstava iz državnog budžeta organizacijama civilnog društva.
- U svakom ministarstvu treba formirati kontakt tačke za saradnju sa civilnim društvom, dok bi resorno ministarstvo (poput Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog) koordiniralo odnosima između vlasti i organizacija civilnog društva.

Izvori i beleške

125 Filip Ejduš, „Neuspešna demokratizacija sektora bezbednosti u Srbiji,“ u *Dvadeset godina 5. oktobra*, Despot Kovačević i Slaviša Orlović, ur. (Beograd: Čigoja Štampa, 2020), 236.

126 Marija Ignjatijević, „Zarobljavanje kontrolora sektora bezbednosti – Narodna skupština,“ u *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*, 76–77.

127 Marija Ignjatijević, „Narodna skupština naspram izvršne vlasti: Hvalospevi umesto kontrole,“ u *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: Čin drugi*, Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić, ur. (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2021), 41.

128 Otvoreni parlament, „Parlament pod lupom: Bilten broj 20,“ 12.


129 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

130 Ignjatijević, „Zarobljavanje kontrolora sektora bezbednosti – Narodna skupština,“ 76.

131 Gordana Odanović, „Dodatak 1: Pravna uporišta,“ u *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti Srbije – Priručnik*, Miroslav Hadžić, ur. (Beograd, 2012), 88–101.

- 132 Beogradski centar za bezbednosnu politiku, „Kako Ustavom osnažiti demokratsku civilnu kontrolu nad sistemom bezbednosti” (Beograd, jun 2018) <https://bezbednost.org/publikacija/ka-ko-ustavom-osnaziti-demokratsku-civilnu-kontrolu-nad-sistemom-bezbednosti/>
- 133 Jelena Pejić Nikić, ur., *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2023), 32–33.
- 134 Narodna skupština Republike Srbije, *Poslovnik Narodne skupštine*, [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)
- 135 Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016, 24/2018, 87/2018.
- 136 Marija Ignjatijević, *Skupštinski nadzor policije i proces evrointegracija: Karika koja nedostaje za povratak fundamentalnim reformama* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2022), 8.
- 137 Ignjatijević, „Zarobljavanje kontrolora sektora bezbednosti – Narodna skupština,” 78
- 138 Narodna skupština Republike Srbije, Odgovor na zahtev Beogradskog centra za bezbednosnu politiku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja
- 139 Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS”, br. 104/2009.
- 140 Narodna skupština – Odbor za kontrolu službi bezbednosti, „Odluka o načinu održavanja sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti na kojoj se razmatraju tajni podaci Broj 02-2263/16”, Beograd, 30. 9. 2016. goo.gl/EfDYF6
- 141 Predrag Petrović, Katarina Đokić, „Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji” (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017), 25.
- 142 Ignjatijević, „Narodna skupština naspram izvršne vlasti: Hvalospevi umesto kontrole,” 41.
- 143 Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS”, br. 20/2012.
- 144 Intervju sa ekspertkinjom za parlament
- 145 Petrović i Đokić, „Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji,” 22.
- 146 Ignjatijević, *Skupštinski nadzor policije i proces evrointegracija*, 12.
- 147 Filip Ejodus, „Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji,” u *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – Deset godina posle* (Beograd: Heinrich Boll Stiftung, 2010), str. 112.
- 148 Prema Predrag Petrović, „Službe bezbednosti cementiraju zarobljenu državu,” u *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: Čin drugi*, Petrović i Pejić Nikić, ur.
- 149 „Reporter bez granica: Srbija jedina u regionu pala po indeksu slobode medija, ostali na Balkanu napreduju,” *BBC NEWS na srpskom*, 3. 5. 2023, <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-65467824>
- 150 Ibid.
- 151 Ivana Predić, „REM započeo 2022. godinu u kompletnom sastavu,” *Cenzolovka*, 13. 1. 2022, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-zapocceo-2022-godinu-u-kompletnom-sastavu/>
- 152 Miroslav Hadžić, „Obuzdavanje opasne sile i moći,” u *Skupštinska kontrola i nadzor sektora bezbednosti Srbije*, ur. Miroslav Hadžić, 21.
- 153 Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, „Zarobljavanje službi bezbednosti u Srbiji,” u *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*, Petrović i Pejić Nikić, ur., 27.
- 154 Isto.
- 155 Isto.
- 156 Isto, 28.
- 157 Isto, 29.

- 158 Intervju sa bivšim zaposlenim u kancelariji Poverenika za informacije od javnog značaja.
- 159 Isto.
- 160 „Pismo Skupštini: Predlog kriterijuma za izbor novog Poverenika,” CRTA, 18. 2. 2019, <https://crt.rs/hocu-poverenika-a-ne-poslusnika/>
- 161 Isto.
- 162 Više o napadima na branitelje ljudskih prava pogledati: <https://www.yucom.org.rs/category/solidarno-za-prava-svih/>
- 163 Predrag Petrović, „Službe bezbednosti cementiraju zarobljenu državu,” 21.
- 164 Videti više u: Jelena Pejić Nikić, ur., *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2021* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2021), 135.
- 165 BCBP: „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo,” 9. 7. 2021. <https://bezbednost.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>
- 166 BCBP: „Nema saradnje sa institucijama koje pozivaju na nasilje,” 18. 3. 2021. <https://bezbednost.org/nema-saradnje-sa-institucijama-koje-pozivaju-na-nasilje/>
- 167 Ignjatijević, „Zarobljavanje kontrolora sektora bezbednosti – Narodna skupština”
- 168 Predrag Petrović, „Zarobljena država Srbija – uvod u koncept i kontekst,” u *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*, Petrović i Pejić Nikić, ur., 17.
- 169 Više o ulozi medija i transparentnosti u Pejić Nikić i Petrović, „Zarobljavanje službi bezbednosti u Srbiji,” 30.
- 170 Ignjatijević, „Zarobljavanje kontrolora sektora bezbednosti – Narodna skupština”, 79 i Srđan Hercigonja, *(Ne)poželjni partner: analiza narativa o civilnom društvu u funkciji zarobljavanja države* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2022), 12.



Spoljna politika
u službi nacionalnih,
a ne partijskih
interesa



Spoljna politika u službi nacionalnih, a ne partijskih interesa

Spoljna politika Srbije u potpunosti je stavljena u službu zaštite interesa vlasti. Cilj zarobljavanja spoljne politike jeste obezbeđivanje međunarodnog konteksta, u kome je moguće postepeno urušavanje demokratskih i kontrolnih institucija sistema, uz što manje spoljnih pritisaka i posledica po režim. Postojeća regulativa i institucionalni mehanizmi, uprkos rešenjima koja u velikoj meri prate međunarodno prihvaćene standarde, nisu bili dovoljni da spreče zarobljavanje u ovoj oblasti. Primetna je potpuna derogacija ustavnih i zakonskih ograničenja u praksi, pa moć odlučivanja o spoljno-političkim pitanjima u potpunosti prati realnu političku vlast, bez obzira na pravni okvir.¹⁷¹

Netransparentno odlučivanje ostavlja prostor za manevrisanje u skladu sa trenutnim interesima vladajuće elite. Tome u velikoj meri doprinosi nedostatak formulisane strategije spoljne politike, koji se pravda navodnim uspesima personalizovanog modela odlučivanja, u kom predsednik Republike odluke donosi samostalno. Ministri spoljnih poslova u prethodnom periodu koristili su diskreciona ovlašćenja kao pravilo umesto kao izuzetak, između ostalog i prilikom izbora kadrova, urušavajući time uticaj struke u Ministarstvu spoljnih poslova. Mehanizmi demokratske kontrole u oblasti spoljne politike ili se zaobilaze ili su pretvoreni u puku formalnost, dok su retke javne i parlamentarne debate pretvorene u farsu za sticanje političkih poena.¹⁷²

Stoga je ključni zadatak ustanoviti nove i osnažiti postojeće principe kreiranja i sprovođenja spoljne politike, koji bi sprečili njenu zloupotrebu zarad ostvarivanja partikularnih interesa vlasti. Među najvažnijim preduslovima nezavisne spoljne politike, u skladu sa definisanim strateškim državnim ciljevima, jesu čvršća ustavna i zakonska ograničenja nadležnosti institucija koje kreiraju i vode spoljnu politiku, donošenje strateških dokumenata o spoljnoj politici, transparentnost spoljnopolitičkog odlučivanja, u koje će biti uključeni predstavnici šire stručne javnosti, kao i jasnije formulisane procesa kadriranja diplomatskih poslenika i zaposlenih u Ministarstvu spoljnih poslova.

Čvršća ograničenja nadležnosti

Prvi korak u privatizaciji spoljne politike, o kojoj gotovo samostalno odlučuje predsednik države, načinjen je uprkos postojećem institucionalnom okviru. Iako su ustavna i zakonska rešenja jasno ograničila ulogu koji predsednik Republike ima u vođenju spoljne politike,¹⁷³ u praksi se pokazalo da ova ograničenja nisu dovoljno jaka da obuzdaju njegovu realnu političku moć. Sličan proces postepenog širenja ovlašćenja, prvo u praksi suprotnoj duhu zakona, a zatim i ozakonjenjem problematične prakse, važi i

za funkciju ministra spoljnih poslova. U vođenju Ministarstva spoljnih poslova proteklih decenija odomaćila se praksa da ministri odluke donose obilato koristeći diskreciono pravo, koje bi trebalo da predstavlja izuzetak.¹⁷⁴ Drugim rečima, ma koliko da su dobra zakonska rešenja, ona ne mogu da spreče zarobljavanje institucija ukoliko ne postoji politička volja da se regulativa sprovodi u praksi i ukoliko ne funkcionišu pravni mehanizmi kontrole.

Sledeću fazu u zarobljavanju spoljne politike predstavlja izmena regulative radi ozakonjenja prakse koja je prethodno politički nametnuta. Tako su novim Nacrtom zakona o spoljnim poslovima¹⁷⁵ predsedniku namenjena daleko šira ovlašćenja od postojećih, koja u značajnoj meri nadilaze Ustavom poverene dužnosti. Prema aktuelnom predlogu zakona, Ministarstvo spoljnih poslova bi bilo obavezno da neposredno upoznađe predsednika o svom delovanju.¹⁷⁶ Takođe, uloga predsednika prilikom izbora diplomatskih predstavnika prerasta iz formalne u suštinsku, pošto bi Vlada bila obavezna da se konsultuje sa njim pre donošenja odluke o predlogu ministra za imenovanje ili opoziv diplomatskih poslanika u inostranstvu.¹⁷⁷ Iako bi se ovakva rešenja mogla opravdati potrebom da se bolje koordinira institucijama koje učestvuju u spoljnopoličkom odlučivanju i delovanju, politički kontekst ukazuje na to da je suština navedenih promena uspostavljanje formalnih osnova za neposredni uticaj, koji predsednik vrši na ostale institucije sistema.

Sličan proces postepenog širenja ovlašćenja, prvo u praksi suprotnoj duhu zakona, a zatim i ozakonjenjem problematične prakse, važe i za funkciju ministra spoljnih poslova. U vođenju Ministarstva spoljnih poslova proteklih decenija odomaćila se praksa da ministri odluke donose obilato koristeći diskreciono pravo koje bi trebalo da predstavlja izuzetak.¹⁷⁸ Novi Nacrt zakona uvodi funkciju diplomatskog nadzornika sa širokim ovlašćenjima nad diplomatskim predstavništvima i konzulatima, koga imenuje ministar.¹⁷⁹ Iako je rad nadzornika formalno nezavisan, izborom lojalnog kadra na tako moćnu poziciju ministar bi dobio mogućnost potpune kontrole diplomatske mreže po dubini.

Ukoliko se problematične prakse zakonski potvrde, prvi korak u odobljavanju spoljne politike neminovno će biti ponovno usklađivanje zakonskog okvira za kreiranje i vođenje spoljne politike sa Ustavnim ovlašćenjima. Sledeća faza usavršavanja postojeće zakonske regulative podrazumevala bi dodatno preciziranje delokruga nadležnosti svakog organa vlasti uspostavljanjem transparentnog i temeljnog procesa javne diskusije, koji bi uključio širu zainteresovanu i stručnu javnost. Naravno, poslednji korak je uvek postojanje političke volje da se duh zakona poštuje u praksi, kao i postojanje funkcionalnih pravnih mehanizama, koji treba da spreče buduće pokušaje zloupotreba.

Donošenje strateških dokumenata

Važnu institucionalnu branu netransparentnom i stihijskom vođenju spoljne politike, koje je svedeno na interes režima, predstavljalo bi donošenje strategije spoljne politike Srbije. Pored opšte strategije spoljne politike, u strateške dokumente koji bi doprineli definisanju jasne spoljnopolitičke doktrine ubrajaju se i akcioni planovi i strategije koje se odnose na konkretne ciljeve ili na delovanje u određenim međunarodnim organizacijama. Donošenje strateških dokumenata u oblasti spoljne politike važno je zbog uspostavljanja jasnih ciljeva, koji su formulisani na osnovu vitalnih nacionalnih interesa i koji obavezuju i usmeravaju državne institucije pri donošenju odluka i vođenju spoljne politike. Transparentno formulisani strateški prioriteti i ciljevi, zasnovani na analizi unutrašnjih i spoljnopolitičkih faktora, omogućavaju kontinuitet i konzistentnost spoljnopolitičkog odlučivanja, ali i jačaju mehanizme političke kontrole tako što stručnoj javnosti daju nedvosmislene argumente, na osnovu kojih mogu da kritikuju proizvoljne odluke vlasti ili one koje se kose sa ciljevima formulisanim u strategiji.¹⁸⁰

Srbija još uvek nema usvojenu Strategiju spoljne politike. Osnovni prioriteti i ciljevi spoljne politike formulisani su posredno u Strategiji nacionalne bezbednosti.¹⁸¹ Izrada Strategije koja bi, kako je najavljeno, trebalo precizno da definiše odnose Srbije sa drugim zemljama, konačno je najavljena krajem aprila 2023.¹⁸² Ipak, s obzirom na to da je najava Strategije došla kao odgovor na glasanje u Komitetu ministara Saveta Evrope o prijemu Kosova u ovu instituciju, čini se da je najava zapravo reakcija vlasti, koja je vođena unutrašnjim političkim motivima. Ovo dokazuje i izjava predsednika Vučića, u kojoj je cilj izrade Strategije, koja bi trebalo da bude dokument koji definiše sve ključne aspekte spoljne politike, sveo na „poštovanje partnera i prijatelja Srbije koji nedvosmisleno pružaju podršku teritorijalnom integritetu Srbije i u skladu sa principima međunarodnog prava tako se ponašaju u svim međunarodnim organizacijama”.¹⁸³ Takođe, rad na dokumentu, ukoliko je i započet, odvija se za sada daleko od očiju zainteresovane javnosti.

Donošenje sveobuhvatnog dokumenta Strategije, koji treba dugoročno da uredi spoljnopolitičku doktrinu države, trebalo bi da bude sistematičan, inkluzivan i transparentan proces. U njega bi morali, pre svega, da budu uključeni predstavnici Ministarstva spoljnih poslova i drugih državnih organa, čiji delokrug uključuje pitanja važna za oblast spoljne politike, ali i najšira ekspertska zajednica. Predstavnici akademske zajednice, kao i nezavisnih istraživačkih centara, koji godinama unazad zahtevaju donošenje Strategije spoljne politike, izašli su u prethodnom periodu sa nizom koncepata i razrađenih predloga Strategije spoljne politike.¹⁸⁴ Profesionalne diplomate, stručnjaci i šira stručna zajednica mogu pružiti dragocene uvide i ekspertizu prilikom kreiranja strateških dokumenata iz oblasti spoljne politike. Uključivanje ovih zainteresovanih strana u kreiranje politike pomoglo bi tome da se politike zasnivaju na najsveobuhvatnijem uvidu u spoljnopolitičko okruženje i na širokom spektru predloga praktičnih politika.

Transparentnost spoljnopolitičkog odlučivanja

Veća transparentnost odlučivanja jedan je od ključnih mehanizama kontrole, koji omogućava da se spoljna politika vodi u skladu sa definisanim nacionalnim interesima. Ipak, kako se vidi iz prethodno navedenih primera, vođenje spoljne politike odvija se u potpunosti pod velom tajne i često van predviđenih institucija. Veću transparentnost spoljne politike obezbediće dva predloga – uspostavljanje novih, čvršćih mehanizama parlamentarne kontrole i uključivanje šire stručne javnosti u kreiranje politika.

Članom 29 Zakona o spoljnim poslovima definisana je obaveza Ministarstva spoljnih poslova da obaveštava Narodnu skupštinu o najznačajnijim spoljnopolitičkim aktivnostima upućivanjem informacija, uz eksplicitnu napomenu da ministar podnosi nadležnom odboru Narodne skupštine izveštaj o radu Ministarstva najmanje dva puta godišnje.¹⁸⁵ Gotovo istovetna formulacija zadržana je i u članu 7 Nacrta zakona o spoljnim poslovima iz 2021. godine.¹⁸⁶ S obzirom na to da diskusije u skupštinskim odborima najčešće ne zavređuju pažnju šire javnosti, budućim izmenama zakonske regulative bilo bi poželjno da, zarad veće transparentnosti, budu uvedeni dodatni mehanizmi parlamentarne kontrole. Na primer, ministar spoljnih poslova mogao bi da bude obavezan da jednom godišnje na posebnoj sednici Skupštine u plenumu iznese godišnji izveštaj o rezultatima spoljnopolitičkog delovanja, o kome bi se poslanici izjašnjavali, kao i ekspeze o planovima i ciljevima za narednu godinu.¹⁸⁷

Kako bi se institucionalizovalo učestvovanje šire stručne javnosti prilikom formulisanja spoljne politike, potrebno je formirati stalno savetodavno telo za spoljne poslove pri Ministarstvu spoljnih poslova. Članom 6 Zakona o spoljnim poslovima propisano je da „u cilju stručnijeg i svestranijeg formulisanja predloga strategije spoljne politike i unapređenja ukupnih aktivnosti Ministarstva, ministar može da osniva savetodavna tela, sastavljena od uglednih stručnjaka iz odgovarajućih oblasti, čije bi angažovanje u savetodavnim telima bilo počasne prirode”.¹⁸⁸ Članove savetodavnog tela činili bi predstavnici akademske i ekspertske zajednice, koji su usmereni na teme važne za polje spoljne politike. Produblivanje veza sa istraživačkim centrima, kako sa onima koji su povezani sa Ministarstvom spoljnih poslova, tako i sa nevladinim organizacijama, omogućilo bi kreatorima politike pristup širokom spektru perspektiva i doprinelo bi boljim predlozima politike.

Nezavisno i stručno kadriranje

Jedan od najvidljivijih problema, sa kojima se srpska diplomatija suočava godinama unazad, jeste problematična praksa izbora kadrova za diplomatsku službu u inostranstvu. Izbor diplomatskog osoblja Srbije u velikoj meri bazira se na političkoj podobnosti, dok stručnost i veštine kandidata padaju u drugi plan. Privatizacija kadrovske politike obezbeđuje lojalne kadrove i upotpunjuje komandnu vertikalnu, kojom vlast uspostavlja potpunu kontrolu nad diplomatskom službom.¹⁸⁹ Kako bi se ovakva praksa preokrenula, neophodno je uspostaviti jasne kriterijume i obezbediti institucionalne preduslove za profesionalizaciju diplomatskog sistema.

Postoji nekoliko modela, po kojima bi profesionalizacija diplomatskih kadrova mogla da bude sprovedena. Jedna ideja je okretanje struci, čija se stručnost gradi dugogodišnjim radom u sistemu.¹⁹⁰ Prednost ovog modela bila bi u iskustvu i stručnosti kadrova koji bi koristili, ali i dugoročno gradili institucionalnu memoriju sistema. Druga opcija bila bi raspisivanje javnih konkursa za pozicije u diplomatskoj službi, u skladu sa visokim i unapred propisanim kriterijumima za odabir kandidata.¹⁹¹ Javni konkursi se već sprovode za popunu položaja, pripravnčkih i izvršilačkih pozicija u okviru Ministarstva spoljnih poslova.¹⁹² Ovakav model omogućio bi izbor iz šireg kruga kvalitetnih kandidata i bio bi naročito koristan u prvoj fazi profesionalizacije, s obzirom na udeo politički postavljenih kadrova u sistemu. Ipak, predstavljeni modeli se međusobno ne isključuju i mogu se koristiti komplementarno. Iako je model javnog konkursa naročito važan u prvoj fazi profesionalizacije, neophodno ga je zadržati i u kasnijim fazama kako bi se sistem osvežavao dobrim novim kadrovima uporedo sa vrednovanjem iskustva u sistemu.

Koji god model da bude usvojen, konkurse za izvršilačke i pripravnčke pozicije morala bi da sprovede nezavisna i stručna kadrovska komisija u okviru Ministarstva spoljnih poslova. Prema važećem Zakonu o spoljnim poslovima, propisano je samo da „ispunjenost uslova (za postavljenje) proverava konkursna komisija koju imenuje ministar u skladu sa zakonom kojim se uređuju prava i dužnosti državnih službenika”.¹⁹³ Novim zakonskim rešenjima morali bi da budu strogo definisani kriterijumi za članstvo u kadrovske komisiji, kao što su ,recimo, godine provedene u diplomatskoj službi i pozicije koje je kandidat obavljao tokom karijere. Takođe, transparentnost procesa bila bi od ključne važnosti, pa bi ministar morao da bude obavezan da svoj izbor obrazloži pred Odborom za spoljne poslove Narodne skupštine. Najzad, morale bi da budu uspostavljene zakonske garancije za nezavisnost komisije, kao što su garantovani mandat duži od mandata ministra koji postavlja članove komisije, striktno i usko zakonski definisani razlozi zbog kojih se može uskratiti mandat članu komisije, nespojivost članstva u komisiji sa obavljanjem druge javne funkcije i slično, kako ministar ne bi posredno, umesto komisije, preuzeo centralnu ulogu u izboru diplomatskih kadrova.

Preporuke

- Izmenama Zakona o spoljnim poslovima treba preciznije ograničiti diskreciona ovlašćenja ministra spoljnih poslova, tako što će se eksplicitno definisati situacije u kojima korišćenje diskrecionih ovlašćenja nije moguće ili tako što će se striktno ograničiti broj odluka koje ministar diskreciono može da donese u određenom vremenskom periodu.
- Potrebno je usvojiti strateške dokumente, u šta spada i Strategija spoljne politike, i uključiti profesionalne diplomate, eksperte i najširu stručnu zajednicu u njihovu izradu.
- Treba omogućiti veću transparentnost spoljnopolitičkog odlučivanja i izmenama Zakona o spoljnim poslovima ustanoviti obavezu ministra spoljnih poslova da iznese godišnji ekspozé o spoljnoj politici u plenumu Skupštine.

- Neophodno je oformiti stalno savetodavno telo pri Ministarstvu spoljnih poslova, koje bi uključilo širok krug eksperata iz oblasti međunarodne politike.
- Potrebno je produbiti veze sa istraživačkim centrima, kako onim pri Ministarstvu spoljnih poslova, tako i nevladinih, i uključiti ih direktnije u kreiranje politika u oblasti spoljne politike.
- Prilikom izbora diplomatskih kadrova treba pružiti široka ovlašćenja stručnoj kadrovskoj komisiji u okviru Ministarstva spoljnih poslova, koja bi sprovela profesionalizaciju diplomatske službe sprovođenjem javnih ili internih konkursa. Takođe, komisiji treba obezbediti garancije nezavisnosti, poput dužine mandata članova komisije, restriktivno definisanih uslova za smenu članova komisije, nespojivost sa obavljanjem druge javne funkcije i slično.

Izvori i beleške

171 Luka Šterić, „Spoljna politika u funkciji zarobljavanja države,” u *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: čin drugi*, ur. Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić (Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2021), 45–48.

172 Luka Šterić, „Spoljna politika u funkciji zarobljavanja države,” 45–48.

173 Važećim Zakonom o spoljnim poslovima nedvosmisleno je definisano da spoljnu politiku vodi Vlada Republike Srbije, a da je sprovode Ministarstvo spoljnih poslova i ostali organi državne uprave u okviru utvrđenog delokruga. Uloga predsednika da predstavlja zemlju u inostranstvu, kao i da na predlog Vlade formalno postavlja i opoziva stalne šefove misija, definisana je u okviru drugih članova zakona. Drugim rečima, uloga predsednika u vođenju spoljne politike nije dodatno precizirana Zakonom o spoljnim poslovima, već njegova ovlašćenja proističu iz člana 112 Ustava, kojim se definišu njegove nadležnosti.

174 Na primer, diskreciona ovlašćenja ministra u kadriranju definisana su članom 42 Zakona, kojim se jasno naglašava da se ovakve odluke mogu donositi samo „u izuzetnim slučajevima, kada potrebe diplomatske službe to uslove”. Tokom intervjua koji je obavljen 4. 5. 2023. Branka Latinović, karijerna diplomatkinja u penziji, dala je primer prakse iz perioda SFRJ, kada je ministar spoljnih poslova mogao da donese ograničen broj diskrecionih odluka u toku jedne godine, što je vodilo ka tome da se diskreciono ovlašćenje koristilo ređe i celishodnije.

175 Iako je Nacrt zakona o spoljnim poslovima prošao javnu raspravu 2021. godine i objavljen je na sajtu Ministarstva spoljnih poslova, do septembra 2023, kada je ova studija objavljena, usvajanje novog zakona još uvek nije razmatrano niti se, prema dostupnim informacijama, nalazi u proceduri Narodne skupštine.

176 Ministarstvo spoljnih poslova, Nacrt zakona o spoljnim poslovima, član 9, <https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/dokuments/2021/10/Nacrt%20zakona%20o%20%20spoljnim%20%20poslovima.pdf>.

177 Nacrt zakona o spoljnim poslovima, član 20.


178 Intervju sa Brankom Latinović, karijernom diplomatkinjom u penziji, obavljen 4. 5. 2023.

179 Nacrt zakona o spoljnim poslovima, članovi 14 i 15.

180 Nataša Dragojlović, dr Stanislav Sretenović, dr Dragan Đukanović, mr Dragan Živojinović ur., *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, (Evropski pokret u Srbiji, 2011) <https://www.emins.org/wp-content/uploads/2017/03/Spoljna-politika-Strategije-i-dokumenta-drugo-izdanje-2011.pdf>, str. 7.

181 Ministarstvo odbrane, Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, 94/2019-13, https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog1-StrategijaNacionalneBezbednostiRS-SRP.pdf.

- 182 Euronews, „Vlada najavila izradu strategije u oblasti spoljne politike: Precizno definisati odnose Srbije sa drugim zemljama,” 25. 4. 2023. <https://www.euronews.rs/srbija/politika/85501/vlada-najavila-izradu-strategije-u-oblasti-spoljne-politike-precizno-definisati-odnose-srbije-sa-drugim-zemljama/vest>.
- 183 Euronews, „Vlada najavila izradu strategije u oblasti spoljne politike: Precizno definisati odnose Srbije sa drugim zemljama”.
- 184 Između ostalog: Dragan Đukanović, Ivona Lađevac, „Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije,” *Institutu za međunarodnu politiku i privredu*, Vol. LXI, br. 3 (jun 2009): 343-364. <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2009/0025-85550903343D.pdf>; Nataša Dragojlović, dr Stanislav Sretenović, dr Dragan Đukanović, mr Dragan Živojinović ur., *Spoljna politika Srbije: strategije i dokumenta*, (Evropski pokret u Srbiji, 2011) <https://www.emins.org/wp-content/uploads/2017/03/Spoljna-politika-Strategije-i-dokumenta-drugo-izdanje-2011.pdf>; Milan Igrutinović, *Ka strategiji spoljne politike Srbije: odnosi sa susedima*, (Centar za primenjene evropske studije, 2016) <https://media.cpes.org.rs/2019/07/Ka-strategiji-spoljne-politike-Srbije-Uvodna-studija.pdf>, i drugi.
- 185 Ministarstvo spoljnih poslova, Zakon o spoljnim poslovima, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 116, član 29, <https://www.mfa.gov.rs/ministarstvo/dokumenti/zakon-o-spoljnim-poslovima>.
- 186 Nacrt zakona o spoljnim poslovima, član 7.
- 187 Intervju sa Brankom Latinović, karijernom diplomatkinjom u penziji, obavljen 4. 5. 2023.
- 188 Zakon o spoljnim poslovima, član 6.
- 189 N1, „Izbor diplomata mahom baziran na nagradi i političkoj podobnosti,” 27. 7. 2021, <https://n1info.rs/vesti/gosti-n1-izbor-diplomata-mahom-baziran-na-nagradi-i-politickoj-podobnosti/>.
- 190 Intervju sa Brankom Latinović, karijernom diplomatkinjom u penziji, obavljen 4. 5. 2023.
- 191 Intervju sa Srećkom Đukićem, karijernim diplomatom u penziji, obavljen 3. 5. 2023.
- 192 Ministarstvo spoljnih poslova, Dokumenti, <https://www.mfa.gov.rs/ministarstvo/dokumenti>.
- 193 Zakon o spoljnim poslovima, član 41.



Specijalni mehanizmi i
tela za prevazilaženje
nasleđa zarobljene
države



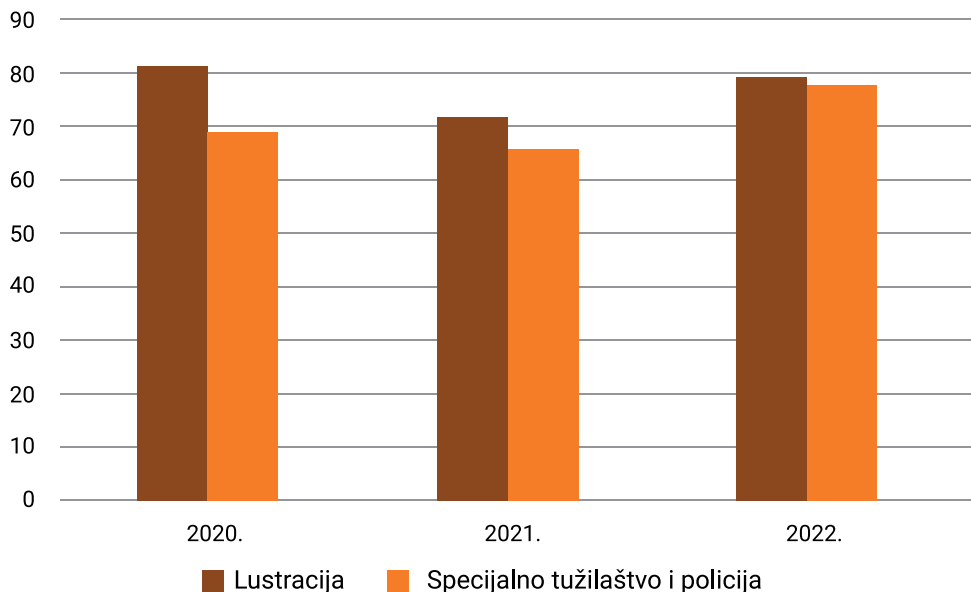
Specijalni mehanizmi i tela za prevazilaženje nasleđa zarobljene države

Jelena Pejić Nikić

Prethodna poglavlja ove studije polazila su od pretpostavke da je stvorena politička volja da se raskrsti sa nasleđem zarobljene države i da se izgrade institucije po meri i u službi građana. U tom smislu date su preporuke za jačanje institucija i zaštitnih mehanizama u sektoru bezbednosti i njegovim nadziračima. Ovo poglavlje kreće od pretpostavke da zarobljene i urušene institucije ne mogu same da se oslobode zbog otpora i inercije iznutra. U zarobljenim institucijama neformalni kanali uticaja zamenili su formalne procedure, izmenila se kultura rada, a dominiraju politički lojalni, često neprofesionalni kadrovi.

Efektivna promena zahteva prvo političku volju, koja će dati podsticaj reformama i, drugo, dugoročno odsustvo mešanja politike u rad institucija kako bi se obezbedila nepristrasna i dosledna primena zakona. U međuperiodu, javljaju se potreba za suočavanjem i prevazilaženjem nasleđa zarobljene države. Prvo, postoji potreba da se sagledaju obim problema i faktori koji su doprineli zarobljavanju države, da se identifikuju korišćeni mehanizmi zarobljavanja i da se o tome obavesti javnost. Bez ovakve analize ne mogu se osmisliti mere za prevazilaženje problema. Osveščivanje javnosti ima i preventivnu svrhu – da se više ne ponovi. Drugo, neophodno je utvrditi odgovornost pojedinaca i sankcionisati ih za krivična dela, za koja su u zarobljenoj državi prolazili nekažnjeno. To su najčešće krivična dela protiv službene dužnosti, čime je omogućeno zarobljavanje institucija.

Opozicija u Srbiji je u prethodnom periodu dala nekoliko predloga, koji idu u smeru adresiranja ovih potreba za uvođenje posebnih, vanrednih mehanizama – bilo da je reč o osnivanju specijalnog tužioca za borbu protiv korupcije visokih državnih funkcionera,¹⁹⁴ bilo o upućivanju međunarodne ekspertske misije za izradu izveštaja o stanju vladavine prava u Srbiji,¹⁹⁵ bilo o lustraciji¹⁹⁶. Istraživanja javnog mnjenja, koje je sproveo Beogradski centar za bezbednosnu politiku u periodu 2020–2022. godine,¹⁹⁷ pokazuju da građani vide lustraciju i formiranje specijalnog tužilaštva i policije kao najbolji način oslobađanja zarobljene države, odnosno kao način da se političari primoraju da rade u interesu građana, a ne da zloupotrebljavaju državne resurse za ostvarivanje ličnih interesa.



Grafikon 1: Procenat građana Srbije koji podržava uvođenje pojedinih specijalnih mehanizama za oslobađanje zarobljene države

U nastavku ćemo predstaviti ključne primere iz uporedne prakse za svaki od ovih mehanizama, uz analizu njihovih prednosti i nedostataka, kao i moguće primenjivosti na Srbiju. Prvo, predstavimo primere tzv. Pribe izveštaja iz Severne Makedonije i izveštaja Zondo komisije iz Južnoafričke Republike kao uspešne načine dokumentovanja i osveščivanja javnosti o zarobljavanju države. Drugo, prikazaćemo ustrojstvo i rad specijalnih antikorupcijskih tužilaštava u Severnoj Makedoniji i Rumuniji. Treće, razmotrićemo dileme u vezi sa lustracijom, uz osvrt na iskustvo Albanije u proveru (vetingu) nosilaca pravosudnih funkcija. Tokom istraživanja koristili smo dostupne normativne i medijske izvore, stručne analize, i sproveli smo polustrukturirane intervjue sa predstavnicima tužilačke profesije u Srbiji i Severnoj Makedoniji.

Javno sagledavanje razmera i mehanizama zarobljavanja države

Od 2016. godine razvio se unutrašnji i spoljni konsenzus u vezi sa Severnom Makedonijom i Južnoafričkom Republikom oko toga da je reč o zarobljenim državama, iako su ova dva primera bitno različita, kako po uzrocima, tako i po mehanizmima suočavanja i prevazilaženja problema. Sagledavanju dubine problema, obaveštavanju javnosti i pronalaženju izlaza doprineli su izveštaji koje su objavila *ad hoc* tela, sačinjena od pravnih eksperata.

Kada je reč o Severnoj Makedoniji, Evropska komisija je, na vrhuncu političke krize 2015. i 2017. godine u toj zemlji, naručila vanredne ekspertske izveštaje o sistemskim problemima vladavine prava. Zemlja je od 2005. godine bila kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, ali su joj sporovi sa susedima dugo blokirali otvaranje pristupnih pregov-

ora. Godinama je iza formalne stagnacije trajalo prikriveno zarobljavanje države. Opozicija je mobilizovala građane da izađu na masovne proteste, objavivši tzv. „političke bombe“, nezakonito prisluškivane razgovore, koji inkriminišu visoke državne funkcionere za koruptivna dela. Evropska komisija okupila je grupu nezavisnih stručnjaka da istraži mehanizme zarobljavanja države, koji su omogućili da se prisluškivanje nekažnjeno odvija u tom obimu. Ishod ovog poduhvata bio je ekspertski izveštaj (tzv. *Pribe izveštaj*¹⁹⁸), na osnovu čijih je preporuka Evropska komisija sačinila *Hitne prioritete za reformu*.¹⁹⁹ *Pribe izveštaj* je poslužio kao ekspertska podloga za diplomatsku ofanzivu, koja je dovela do toga da se lideri najvećih političkih stranaka dogovore da će sprovesti navedene Hitne prioritete (Pržinski sporazum²⁰⁰). Ispunjavanje prioriteta praćeno je i u okviru redovnih godišnjih izveštaja, koje Evropska komisija izrađuje za sve države obuhvaćene politikom proširenja. Pošto su reforme kasnile, Komisija je, kada je 2017. godine formirana nova makedonska Vlada, zahtevala od iste ekspertske grupe da evaluiraju situaciju i da specifičnim preporukama podstakne novu Vladu da pokrene reforme.

Pribe izveštaj, nazvan po čelniku ekspertske grupe – bivšem direktoru za Zapadni Balkan u Evropskoj komisiji i penzionisanom ustavnom sudiji Rajnhardu Pribeu, krenuo je od pitanja kako je masovno nezakonito prisluškivanje uopšte bilo moguće. Posebnu je pažnju posvetio sistemskim propustima u makedonskom bezbednosnom sektoru, sagledavši ga kao važnu polugu zarobljavanja države. Eksperti su potom morali da istraže zašto nadzorna i kontrolna tela nisu radila svoj posao. Istraživali su i stanje u pravosuđu i nezavisnim državnim telima, a onda i povezali problem sa stanjem u medijima i izbornim uslovima. Sadržaj prisluškivanih razgovora otkrio je, takođe, izborne manipulacije, mešanje politike u rad pravosudnih i bezbednosnih organa i medija.

Pribeov tim se tokom tri posete Skoplju u proleće 2015. sastao sa predstavnicima Vlade, Parlamenta, bezbednosne službe, pravosuđa, nezavisnih institucija, ali i nevladinih organizacija. U Izveštaju nisu imenovani sagovornici, ali jesu pobrojane institucije sa čijim predstavnicima su sprovedeni intervjui. Izveštaj je dodatno depersonalizovan, jer ni njegovi autori nisu imenovani. Na taj način nastojalo se doprineti nepristrasnosti i objektivnosti nalaza izveštaja, a izbeći upiranje prstom u pojedince.

Uspes *Pribe izveštaja* u Severnoj Makedoniji rezultat je jedinstvene kombinacije činilaca. U Izveštaju je sagledana šira slika umesto tehničkih detalja, stvari su nazvane pravim imenom umesto diplomatskim frazama i ponuđene su konkretne preporuke. Iza Izveštaja je stajao autoritet Evropske komisije, koja ga je naručila i objavila, te najavila da će dalji napredak Makedonije meriti u odnosu na ispunjenje preporuka. Uspela je da navede makedonske političke aktere da ih sprovedu, prateći pomno reforme i vezujući ih za napredak zemlje u prepristupnom procesu.²⁰¹

U Južnoafričkoj Republici je u januaru 2018. godine formirana Pravosudna istražna komisija o navodima o zarobljavanju države, korupciji i prevari u javnom sektoru, uključujući u to i državne organe, poznatija kao Zondo komisija. Tadašnji predsednik Džejkob Zuma, impliciran u navodima o zarobljavanju države, bio je primoran da

formira Komisiju nakon što su nadležne institucije uradile svoj deo posla, a pritisak javnosti postao prevelik. Predsedavajućeg Komisije Rejmonda Zonda imenovao je predsednik Ustavnog suda. Zadatak Komisije bio je da prvenstveno istraži navode o zarobljenoj državi iz prethodno objavljenog izveštaja nezavisnog organa, kao i druge navode do kojih dođe tokom istrage, a naročito one o umešanosti predstavnika izvršne vlasti u nezakonite radnje. U roku od tri i po godine, Komisija je obavila 430 saslušanja, intervjuisala je stotine svedoka i prikupila stotine hiljada stranica kao dokaz, što je zahtevalo i značajne budžetske resurse. Opširni izveštaj o nalazima u pet delova objavila je tek u prvoj polovini 2022. godine.

Većina saslušanja fokusirala se na korupciju i zloupotrebe u državnim institucijama i državnim preduzećima za vreme Zuminog mandata (2009–2018).²⁰² Među njima je bila i Južnoafrička državna bezbednosna agencija (SSA).²⁰³ Komisija je pošla od ispitivanja toga zašto SSA nije otkrila, u potpunosti istražila i suprotstavila se zarobljavanju države kao pretnji za ustavni poredak kada su se prvi put pojavili simptomi ovog procesa. Međutim, ne samo da SSA nije sprečila zarobljavanje, nego je bila i važan učesnik ovog procesa. Njeni resursi su korišćeni za pružanje finansijske, logističke i obaveštajne pomoć predsedniku Zumi u njegovom određivanju prema medijima, civilnom društvu, pa čak i prema sopstvenoj stranci, pokazao je finalni izveštaj.

Formiranje ove komisije je, međutim, zahtevalo pravničku kreativnost. Tako je moralo biti izbegnuto da predsedavajućeg Komisije imenuje predsednik, kao što to Ustav JAR nalaže, s obzirom na to da je predsednik bio obuhvaćen istragom. Ovlašćenja Komisije bila su specifična.²⁰⁴ U odluci o osnivanju transparentnost rada je bila navedena kao jedna od ključnih obaveza, te je javnost saslušanja bila zajemčena, a transkripti su objavljeni na zvaničnom sajtu.²⁰⁵ Komisija je mogla da primi sve dokaze relevantne za njen mandat, uključujući u to i dokaze čija bi prihvatljivost bila upitna pred sudom. Svi državni organi su bili dužni da sarađuju sa Komisijom, a njoj je omogućeno da, uz konsultovanje sa predsedavajućim sudijom, vrši pretres prostorija, obezbedi prisustvo svedoka i zahtevanih dokumenata.²⁰⁶ Komisija nije pravosudni organ i ne izriče sankcije, ali daje svoje preporuke i predočava detaljan izveštaj sa dokazima, koji organi gonjenja dalje mogu da koriste. Ona je dužna da nadležnim organima prosledi sve informacije do kojih je došla u vezi sa konkretnim pojedincima radi njihovog procesuiranja.

Za razliku od Pribe izveštaja, izveštaj Zondo komisije bio je suviše opširan. Njegovi delovi sukcesivno su objavljivani u roku od nekoliko meseci, pa je bilo neophodno sažeti njegove nalaze kako bi bili lako dostupni i upotrebljivi građanima.²⁰⁷ Međutim, pojedina saslušanja su izazvala veliku medijsku pažnju. Dobro je i to što je Komisija definisala zarobljenu državu i njene elemente, te što je procenila finansijski trošak zarobljene države, kao i predočila i druge opipljive štetne posledice po usluge koje država treba da pruža građanima.

Navedena dva primera razlikuju se po načinu iniciranja *ad hoc* mehanizma – iznutra i spolja, po načinu prikupljanja podataka – na zatvorenim dobrovoljnim sastancima bez imenovanja sagovornika ili na javnim obaveznim saslušanjima pojedinaca.

Ključni zajednički elementi su javnost i autoritativnost izveštaja, sa jasnim opisom mehanizama zarobljavanja države, kao i to da ova tela nisu pravosudni organi. Članovi tela, a naročito predsedavajući, moraju biti osobe koje imaju visok ugled i uživaju poverenje. U sledećoj fazi, neophodno je pratiti i primenu njihovih preporuka, koja zavisi od političke volje vlasti, i uglavnom je efektivnija nakon promene vlasti i uz međunarodne podsticaje.

U Srbiji bi mogući *ad hoc* mehanizam bio formiranje anketnog odbora u Narodnoj skupštini, u kome bi, pored poslanika, učestvovali i nezavisni stručnjaci.²⁰⁸ Opozicione parlamentarne grupe, koje su predlagale niz anketnih odbora o konkretnim aferama, nisu do sada imale uspeha. Jedini anketni odbor, formiran radi istraživanja okolnosti koje su dovele do masovnih ubistava u maju 2023, nezakonito je ukinut već posle druge sednice.²⁰⁹ Druga mogućnost bila bi formiranje ekspertske komisije, koja bi uključila i međunarodne stručnjake, uz podršku međunarodnih organizacija, kao što su Evropska unija, Savet Evrope (Venecijanska komisija) ili OEBS (ODIHR). Nakon izbora, održanih 17. decembra 2023, deo opozicije i civilnog društva tražio je osnivanje Međunarodnog verifikacionog komiteta pod okriljem Evropskog parlamenta, koji bi istražio zloupotrebu i izborne nepravilnosti.²¹⁰ Evropski parlament je u februaru 2024. uputio sličan zahtev i dodatno pozvao Evropsku komisiju da pošalje ekspertsku misiju da razmotri sistemske probleme vladavine prava u Srbiji po ugledu na Pribe izveštaj.²¹¹

Specijalno tužilaštvo radi sankcionisanja vinovnika zarobljavanja države

U Severnoj Makedoniji je, nakon skandala sa masovnim prisluškivanjem 2015. godine, zakonom osnovano specijalno *ad hoc* tužilaštvo sa vremenski ograničenim mandatom, koje je trebalo da istraži krivična dela razotkrivena sadržajem nezakonito presretnutih razgovora. Ovom tužilaštvu dato je 18 meseci da podigne optužnice i pet godina da završi posao, sa mogućnošću produženja mandata po godinu dana, o čemu je odlučivao parlament dvotrećinskom većinom. Deset tužilaca Specijalnog tužilaštva podiglo je optužnice protiv više od stotinu lica u 22 predmeta.²¹² Njegov mandat nije produžen, te je ono raspušteno, a 19 otvorenih istraga upućeno je u stalna tužilaštva u martu 2020. godine. Tome je prethodilo hapšenje glavne tužiteljke Katice Janeve u leto 2019. godine zbog zloupotrebe položaja.²¹³ Janeva je potom i osuđena, čime je bacila senku na doprinos Specijalnog tužilaštva u borbi protiv zarobljene države. Iako je ustavnost ovog tela osporavana, Ustavni sud Severne Makedonije se do danas nije oglasio tim povodom.

Drugi relevantan primer iz susedstva je Nacionalni direktorat za borbu protiv korupcije (Direktorat), osnovan uredbom rumunske Vlade 2002. godine kao specijalizovano odeljenje Vrhovnog tužilaštva Rumunije. Direktorat je pokazao zavidne rezultate, zbog kojih je stekao poverenje javnosti, naročito tokom mandata glavne tužiteljke Laure Koveši 2013–2018. godine. Do 2016. godine na suđenje je poslato preko 8000 ljudi i izrečeno je 5726 pravosnažnih presuda, između ostalog, i protiv premijera,

nekoliko ministara, narodnih poslanika, stotinu gradonačelnika, desetine sudija i tužilaca, policajaca, te direktora javnih preduzeća.²¹⁴ Koveši je, međutim, nezakonito smenjena u julu 2018. godine, ali ju je njena reputacija preporučila da godinu dana kasnije bude izabrana za šeficu Kancelarije evropskog javnog tužioca.

S obzirom na to da smo na drugom mestu detaljnije predstavili rad ovih tužilaštava,²¹⁵ ovde ćemo istaći neke od naučenih lekcija iz njihovog iskustva. Pokazalo se da su za uspešnu tužilačku borbu protiv korupcije na visokom nivou bitni sledeći faktori: operativna samostalnost i budžetska autonomija; jasna raspodela nadležnosti i odnos prema drugim organima; policija koja direktno odgovara tužiocu; strateški pristup sa jasnim prioritetima i odabir čelnika tužilaštva. Valja napomenuti i to da je u oba primera za osnivanje i praćenje rada tužilaštava bio značajan kontekst evropskih integracija.

Operativna samostalnost podrazumeva nemešanje politike u rad tužilaštva, jednak tretman visokih funkcionera, bez obzira na to da li pripadaju bivšoj ili aktuelnoj vlasti, ali i odgovarajuću autonomiju u odnosu na javnotužilačku strukturu i hijerarhiju u zemlji. Specijalno tužilaštvo u Severnoj Makedoniji moglo je da preuzme predmete drugih tužilaštava u bilo kojoj fazi postupka ukoliko utvrdi da spada u njegovu nadležnost. Druga tužilaštva nisu smela da preduzimaju istrage u predmetima za koje je ono bilo nadležno bez njegovog pristanka. Glavni javni tužilac nije smeo da utiče na rad specijalnog tužilaštva niti da traži izveštaje o njegovim predmetima. Budžetska autonomija pružala je potporu operativnoj samostalnosti i omogućava tužilaštvu da na raspolaganju ima neophodne resurse za delovanje, počev od broja i kvaliteta osoblja. Za istragu ove vrste krivičnih dela često se primenjuju posebne istražne mere, koje zahtevaju odgovarajuću opremu i stručnjake, između ostalog, i kupovinu odgovarajućih softvera i unajmljivanje finansijskih forenzičara.

Veoma je važno i precizno definisati nadležnost tužilaštva. U makedonskom slučaju, ona je bila ograničena na sadržaj presretnutih komunikacija i krivična dela, koja odatle proizilaze. To je pak značilo da se Specijalno tužilaštvo nije bavilo korupcijom u pravosuđu, iako je i to bio važan zadatak.²¹⁶ U Rumuniji su definisana tri alternativna kriterijuma za određivanje srednjeg i visokog nivoa korupcije, koji su u nadležnosti Direktorata: minimalna vrednost nezakonito stečene koristi (10.000 evra), minimalna visina prouzrokovane štete (200.000 evra) i javna funkcija učinioca (lice na visokom položaju u zakonodavnoj, izvršnoj – uključujući u to i sistem odbrane, i sudskoj vlasti na različitim nivoima, u državnoj i lokalnoj upravi ili u javnom preduzeću). Za pojedine grupe krivičnih dela pragovi nadležnosti Direktorata bili su drugačiji – milion evra štete u slučaju nameštanja tendera, zloupotrebe u službi i prekoračenja ovlašćenja, odnosno dva miliona evra za poresku utaju. Pored toga, Direktorat je nadležan i za krivična dela protiv finansijskih interesa EU, te može da istražuje i pranje novca ukoliko je reč o novcu stečenom izvršenjem krivičnog dela iz njegove nadležnosti.²¹⁷

Jedan od presudnih činilaca za uspeh tužilaštava u obe analizirane zemlje bio je njihov odnos sa policijom. Neophodno je da tužilac ima direktnu kontrolu nad policijskim službenicima, koji sprovode njegove naloge. Jedan od modaliteta jeste da se

pri tužilaštvu formira poseban istražni centar sa upućenim policijskim službenicima/inspektorima. U Severnoj Makedoniji Specijalno tužilaštvo imalo je istražni centar u sopstvenim prostorijama i samo je biralo policajce koji će ga sačinjavati. Makedonski Zakon o krivičnom postupku predviđa mogućnost da se po naredbi javnog tužioca tužilaštvu dodele na rad policijski službenici, koji su isključivo na raspolaganju tužiocu, izvršavaju njegova naređenja u skladu sa uputstvima i njemu odgovaraju.²¹⁸ Slično rešenje ima i rumunski Direktorat. Drugačiji model primenjuje se u Hrvatskoj, gde direktor policije, nakon konsultovanja sa vrhovnim tužiocem, sastavlja godišnje spisak policijskih službenika, koji dobijaju status istražitelja i kojima tužioci mogu poveriti sprovođenje dokaznih radnji. Istražitelj je dužan da postupa po naređenjima tužioca, koji utiču na njegov (re)izbor i koji može tražiti njegovo razrešenje od direktora policije.²¹⁹ Centar za pravosudna istraživanja je, između ostalog i na ovim primerima, razmatrao detaljnije alternativna rešenja, koja bi se mogla primeniti u Srbiji.²²⁰

Sa tužilaštvom moraju saradivati i drugi državni organi, a ne samo policija. Ukoliko to nije slučaj, moraju se predvideti mehanizmi za sankcionisanje i za direktno izvršenje. Makedonsko Specijalno tužilaštvo je, na primer, imalo direktan pristup elektronskim bazama podataka organa vlasti.²²¹ Međutim, ovakva ovlašćenja moraju da imaju odgovarajući nadzor kako bi se sprečile zloupotrebe. U makedonskom slučaju izostala je evaluacija rada Specijalnog tužilaštva, a rasprave o šestomesečnim izveštajima, koje je ovo telo slalo parlamentu, uglavnom su se pretvarale u političke prozivke.²²² Pa ipak, proaktivno obaveštavanje javnosti i izveštavanje parlamenta o radu tužilaštva neophodan je vid nadzora nad njegovim radom, naročito kada u vidu imamo podizanje prilično niskog stepena poverenja u domaće tužilaštvo.²²³

Tužilaštvo koje želi da efikasno procesuiru vinovnike zarobljene države mora da ima strateški pristup, odnosno redosled prioriteta. Makedonsko Specijalno tužilaštvo je bilo zatrpáno materijalima koje je moralo da obradi u kratkom vremenskom periodu. Umesto da su se ukрупnjavali predmeti i da se krenulo od vrha, a da su sitnija krivična dela prepuštena redovnim tužilaštvima, istraga se rasipala, jer je deset specijalnih tužilaca odjednom istraživalo sve.²²⁴ Za privremena tela poput ovog važno je i da na samom početku bude definisana izlazna strategija, što je izostalo u makedonskom slučaju.²²⁵ Nakon ukidanja Specijalnog tužilaštva, tužioci i policajci su vraćeni na stara radna mesta, demotivisani i diskriminirani,²²⁶ a njihovi predmeti su raspoređeni redovnim tužilaštvima.

Iako postoje inicijative (različitog stepena opštosti) za formiranje specijalnog tužilaštva u Srbiji, naši sagovornici iz pravosudne struke smatraju da bi uvođenje dodatnog tela bilo poruka snažne volje, ali da bi usložnilo postojeću strukturu tužilačke organizacije i ugrozilo pravnu sigurnost. Stoga nalaze rešenje u jačanju postojećih tužilaštava posebne nadležnosti. To su specijalna odeljenja javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije i Tužilaštvo za organizovani kriminal.²²⁷ Nedavna pravosudna reforma za sada u praksi još nije donela jačanje nezavisnosti sudstva i tužilaštva. Stručnjaci su naročito upozoravali na to da ustavnim i zakonskim izmenama nisu stvoreni preduslovi za budžetsku autonomiju, dok je omogućeno da se dosadašnjim (pasivnim) čelnicima

pravosudnih institucija dodatno produži mandat.²²⁸ Uvođenje tužilačke istrage u krivični postupak nije zaživelo do kraja, s obzirom na to da policajci u praksi pre slušaju svoje starešine nego nadležnog tužioca, pa urgencije tužilaca udaraju o zid.²²⁹ Specijalna odeljenja tužilaštava za suzbijanje korupcije zatrpana su starim i banalnim slučajevima, dok iz njihove nadležnosti izlaze krivična dela poput poreske utaje.²³⁰ Pored sistemskih unapređenja, poput podvrgavanja kriminalističke policije tužilaštvu i budžetske autonomije pravosuđa, za suštinska poboljšanja neophodne su i personalne izmene, odnosno izbor hrabrih kadrova besprekorne profesionalne karijere i visokog integriteta, koji su spremni da deluju proaktivno i nepristrasno u odnosu na (staru i novu) vlast.

Lustracija i „veting”: institucije čine ljudi

Zarobljena država je sistemski problem, ali ima i ljudsku dimenziju. Jedan od osnovnih mehanizama zarobljavanja institucija je postavljanje lojalnih ljudi na njihovo čelo, koji potom utiču na dalje kadriranje po vertikali.²³¹ Time se urušava profesionalnost i integritet institucija, koje samo selektivno postupaju u svojoj nadležnosti u korist režima, a na štetu prava i potreba građana. Javni službenici od struke i integriteta, koji nisu spremni na kompromise, marginalizovani su ili degradirani ili izopšteni ako postanu uzbunjivači u sistemu koji ne želi efektivno da ih zaštiti. U ovim ljudima valja tražiti predvodnike oslobođenih institucija.

S druge strane, postavlja se pitanje šta učiniti sa kadrovima koji su godinama fingirali rad institucija kako bi zaštitili režim i zloupotrebljavali javne resurse. Isto pitanje bilo je istaknuto u diskusijama o demokratskoj tranziciji postsocijalističkih režima 1990-ih, a u Srbiji nakon 2000. godine. Rešenje je nađeno u lustraciji koja, međutim, nikad nije sprovedena, pošto su je kočili ljudi kojima bi naškodila.²³² Lustracija podrazumeva preispitivanje rada javnih funkcionera i zabranu kandidovanja i izbora na javne funkcije onima za koje se utvrdi da su prethodnim obavljanjem dužnosti sistematski kršili propise i prava građana.²³³ Lustracija je dopuna krivičnopravnim sankcijama (ukoliko dela nisu zastarela), a ne njihova zamena. Za funkcionere koji su nesavesnim radom i koruptivnim aktivnostima stekli imovinsku korist, potrebno je pokrenuti i krivični postupak i postupak oduzimanja nezakonito stečene imovine. Ideja je da se ljudima koji su osvedočeno nepodobni za vršenje javne funkcije onemoguću da ostanu ili da ponovo dođu na pozicije vlasti. Međutim, to je naporan i pravno osetljiv proces, koji zahteva vreme, jasno definisan opseg i nepristrasnost koja bi zauzdala revanšizam.

U Srbiji bojazan od opšte reevaluacije i reizbora postoji i zbog iskustva sporne i poništene pravosudne reforme iz 2009. godine.²³⁴ Drugi Pribe izveštaj za Severnu Makedoniju iz 2017. godine nije preporučio opštu proveru svih sudija „jer se sudijski prestupi nikako ne mogu smatrati univerzalnim”,²³⁵ čak ni u zarobljenoj državi. Umesto toga, moguće je i pravičnije sprovesti proveru i reviziju rada u pojedinačnim slučajevima.²³⁶ Procena integriteta i stručnosti, te provera imovine sudija i tužilaca sprovodi se u Albaniji od 2016. godine, a od 2022. razmatra se uvođenje

sličnog mehanizma i u Crnoj Gori.²³⁷ U Srbiji se veting ne sprovodi ni za najviše funkcije u pravosuđu, u praksi čak nema ni obrazloženja za izbor pojedinih sudija i javnih tužilaca.²³⁸ Povrh toga, i novinarska baza podataka o sudijama, sa pregledom njihovih istaknutih slučajeva i prijavljene imovine, izazvala je tužbu.²³⁹

U Albaniji je vetingu podvrgnuto 805 sudija i tužilaca.²⁴⁰ Radi ovog postupka formirane su dve instance kako bi se omogućio pravni lek – Prvostepena komisija i Žalbeno veće. Njihov rad nadzire Međunarodna nadzorna operacija, sačinjena od sudija i tužilaca, koje su delegirale države članice EU. Vetung je deo šire pravosudne reforme, koja je podrazumevala ustavne izmene i osnivanje najmanje dvanaest novih institucija, među kojima su i specijalno tužilaštvo za korupciju i organizovani kriminal sa nezavisnim istražnim centrom, specijalizovani antikoruptivni sud i visoki pravosudni inspektor. Do oktobra 2023. godine prvostepeno je okončano 84% postupaka, a ishodi su 257 razrešenja, 278 reizbora, 152 obustavljenih postupaka (uglavnom zbog ostavke) i dve suspenzije. Samo 10% slučajeva, u kojima su ljudi koji nisu hteli da se podvrgavaju vetingu dali ostavku, prosleđeno je tužilaštvu za pokretanje krivične istrage.²⁴¹ Iako je vetung vremenski ograničen proces, mora da se sprovodi postepeno kako bi u međuvremenu pravosuđe moglo da funkcioniše.

O različitim aspektima lustracije i vetinga, a kako bi se sprečilo kršenje ljudskih prava, izjašnjavao se i Evropski sud za ljudska prava u Strazburu,²⁴² kao i Venecijanska komisija,²⁴³ specijalizovano telo ustavnih pravnika pri Savetu Evrope. Domaći stručnjaci se mahom protive lustraciji zbog toga što smatraju da bi ona razvodnila reformske procese, te da je, s obzirom na zamah zloupotreba, dovoljno krivično goniti korumpirane aparatčike u institucijama.²⁴⁴

Zaključak sa preporukama

Mimo unapređenja rada redovnih institucija, istraživačka pretpostavka bila je da uspešno raskidanje veza sa zarobljenom državom zahteva i specijalne *ad hoc* i privremene mehanizme. Međutim, istraživanje je pokazalo da je dugoročno poželjno unaprediti i koristiti postojeće mehanizme sistema. U tom smislu, preporuke su dvojake:

- Potrebno je formirati nezavisnu ekspertsku komisiju, koja će istražiti i sačiniti detaljan i javno dostupan izveštaj o korišćenim mehanizmima zarobljavanja države i njihovim posledicama. Cilj ovog izveštaja bio bi sistematično dokumentovanje mehanizama i primera zarobljavanja države, te informisanje i osveščivanje javnosti. Komisija može da okupi renomirane domaće, ali i međunarodne eksperte, koji će prikupljati podatke od širokog kruga lica, ali nije pravosudni organ. Sva saznanja značajna za pravosudne organe u pojedinačnim slučajevima, komisija bi prosledila nadležnom javnom tužilaštvu.
- Radi utvrđivanja odgovornosti i sankcionisanja aktera zarobljavanja države nije neophodno formirati ni specijalno ni *ad hoc* javno tužilaštvo, već unaprediti položaj javnih tužilaca i rad nadležnih tužilaštava – Tužilaštvo za organizovani kriminal i specijalna odeljenja javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije. Poseban naglasak

treba staviti na jačanje položaja tužilaštva u odnosu na Upravu kriminalističke policije kako bi se obeshrabilo i adekvatno sankcionisalo nepostupanje po tužilačkim nalogima. Tome mi doprinelo učestvovanje tužilaštva u imenovanju na ključne pozicije u ovoj organizacionoj jedinici policije i odabiru policijskih službenika, koji su raspoređeni da sarađuju sa tužilaštvom.

Izvori i beleške

194 Marinika Tepić, „Laura zvana ‚košmar‘ i Zakon o specijalnom tužiocu za borbu protiv korupcije,” *Nedeljnik*, 7. 11. 2019, <https://www.nedeljnik.rs/laura-zvana-kosmar-i-zakon-o-specijal-nom-tuziocu-za-borbu-protiv-korupcije/>

195 „Tri grupe u EP podržale zahtev opozicije u Srbiji za pomoć u rešavanju krize,” *European Western Balkans*, 17. 7. 2020. <https://n1info.rs/vesti/a620612-tri-grupe-u-ep-podrzale-zahtev-opozicije-u-srbiji-za-pomoc-u-resavanju-politicke-krize/>

196 Ivica Petrović, „Opozicija u Srbiji: revanšizam i lustracija,” *DW*, 23. 6. 2021. <https://www.dw.com/sr/opozicija-u-srbiji-revan%C5%A1izam-i-lustracija/a-57989371>

197 Kantar za BCBP, novembar 2022. (neobjavljeno); Predrag Petrović i Srđan Hercigonja, „Demokratije u Srbiji nema, a nije ni poželjna” (Beograd: BCBP, 2022), 4, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/01/Demokratije-u-Srbiji-nema-a-nije-ni-pozeljna.pdf>; „Srbija je zarobljena država, ali treba sama da se oslobodi” (Beograd: BCBP, 2020), 4, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/zarobljena-drzava-web2-3.pdf>.

198 European Commission, *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015*. (Priebe report), 2015. <https://bit.ly/2luK6h6>

199 European Commission, *Urgent reform priorities for the former Yugoslav Republic Macedonia*, 2015. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf

200 Pržinski sporazum od 2. juna 2015. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/212828/Przino_Agreement.pdf. Protokol uz sporazum od 15. jula 2015. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5372.

201 Jelena Pejić, Sonja Stojanović Gajić, *Zašto nam pride treba i Pribe izveštaj? Kako preokrenuti trend zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu* (Beograd: prEUgovor, 2018) <http://preugovor.org/Prakticne-politike/1483/Zasto-nam-pride-treba-i-Pribe-izvestaj.shtml>.

202 Videti više u: Ivor Chipkin, Mark Swilling. *Shadow State – The Politics of State Capture* (Johannesburg: Wits University Press, 2018).

203 Judicial Inquiry Commission into State Capture, “Report Vol 5 Part 1 – State Security Agency and Crime Intelligence,” June 2022. https://www.statecapture.org.za/site/files/announcements/667/OCR_version_-_State_Capture_Commission_Report_Part_V_Vol_I_-_SSA.pdf

204 Rules Governing Proceedings of The Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State, *Republic of South Africa Government Gazette*, 16 July 2018. https://www.statecapture.org.za/uploads/Rules_Of_the_Commission_41774.pdf

205 Zondo Commission, „Transcripts,” <https://www.statecapture.org.za/site/transcripts>

206 Terms of Reference of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State, *Republic of South Africa Government Gazette*, 25 Jan 2018. https://www.statecapture.org.za/uploads/Terms_Of_Reference.pdf

- 207 Na primer, ovde: Public Affairs Research Institute. *The Zondo Commission: A Bite-Sized Summary*, Johannesburg, September 2022, <https://pari.org.za/wp-content/uploads/2022/09/PA-RI-Summary-The-Zondo-Commission-A-bite-sized-summary-v360.pdf>
- 208 Čl. 27 Zakona o Narodnoj skupštini, „Sl. glasnik RS”, br. 9/2010. Čl. 68 Poslovnika Narodne skupštine.
- 209 Jelena Pejić Nikić, ur., *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023* (Beograd: BCBP, 2023), 21–22, <https://www.preugovor.org/Alarm-izvestaji/1862/Izvestaj-koalici-je-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.
- 210 „Deo opozicije u Srbiji traži od EU da ne prizna izbore i pokrene međunarodnu istragu,” *Radio Slobodna Evropa*, 21. 12. 2023. <https://www.slobodnaevropa.org/a/izbori-srbija-eu-opozicija-istra-ga/32741590.html>
- 211 European Parliament resolution of 8 February 2024 on the situation in Serbia following the elections (2024/2521(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-02-08_EN.html#sdocta6, para. 4–5.
- 212 Third Interim and Project Final Report on the Activities and the Cases Under the Competence of the Special Prosecutor’s Office (SPO), OSCE Mission to Skopje, May 2020, <https://www.osce.org/mission-to-skopje/451564>
- 213 Janeva je pomogla da se olakša pozicija osumnjičenog u predmetu Specijalnog tužilaštva, predloživši da mu se izrekne mera kućnog pritvora i vrati pasoš, a zauzvrat je pribavila imovinsku korist.
- 214 National Anti-Corruption Directorate, *Activity Reports*, <https://www.pna.ro/results.xhtml>.
- 215 Jovana Maričić. *Specijalno javno tužilaštvo u Severnoj Makedoniji* (Beograd: BCBP, 2023), <https://bezbednost.org/publikacija/pojmovnik-specijalno-javno-tuzilastvo-u-severnoj-makedoniji/>. Milica Divljak, *Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije u Rumuniji* (Beograd: BCBP, 2023), <https://bezbednost.org/publikacija/pojmovnik-specijalno-tuzilastvo-za-borbu-protiv-korupcije-u-rumuniji/>
- 216 Intervju sa tužiocem 4, 25. mart 2024.
- 217 Ordonanță de urgență nr. 43, 4 April 2002, Art. 13, *Monitorul Oficial* nr. 244, <https://legislatie.just.ro/Public/DetailiiDocument/35165>
- 218 Zakon o krivičnom postupku, „Službeni vesnik Severne Makedonije”, br. 150/2010. <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/BDBF29F810D5E9468FC65FA542B857B3.pdf>
- 219 Zakon o kaznenom postupku čl. 219, Zakon o državnom odvjetništvu čl. 56, Zakon o policijskim poslovima i oblastima, čl. 11a-d, „Narodne novine Republike Hrvatske”.
- 220 Bojana Savović, Radovan Lazić, *Korak bliže ka tužilačkoj policiji* (Beograd: CEPRIS, 2024) (neobjavljeni rukopis)
- 221 Intervju sa tužiocem 4, 25. mart 2024.
- 222 Isto.
- 223 Jelena Pejić Nikić, „Građani više veruju korumpiranoj policiji nego (korumpiranom) pravosuđu,” *Otvorena vrata pravosuđa*, 5. 2. 2021. <https://www.otvorenavratapravosudja.rs teme/ustavno-pravo/gradani-vise-veruju-korumpiranoj-policiji-nego-korumpiranom-pravosudu>
- 224 Intervju sa tužiocem 4, 25. mart 2024.
- 225 Isto.
- 226 „Prosecutor Ristoska won the discrimination case, the Council of Public Prosecutors should apologize to her,” *Sloboden pečat*, 14. 12. 2023. <https://www.slobodenpecat.mk/en/obvinitelkata-ris-toska-go-dobi-sluchajot-za-diskriminacija-sovetot-na-javni-obviniteli-treba-da-%D1%9D-se-izvini/>
- 227 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, „Sl. glasnik RS”, br. 94/2016, 87/2018 - dr. zakon i 10/2023.

- 228 Jelena Pejić Nikić, ur., *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2021* (Beograd: prEUgovor, 2021), 38–46, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.
- 229 Intervju sa tužiocem 3, 7. april 2023.
- 230 Intervju sa tužiocem 2, 21. mart 2023.
- 231 Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020), 12–14, <https://bezbednost.org/publikacija/zarobljavanje-sektora-bezbednosti-u-srbiji/>.
- 232 Milan Cakić, „Lustracija u Evropi i Srbiji: Motivacija za donošenje zakona o lustraciji i njihove društvene funkcije,” *Sociologija*, Vol. LII (2010), N° 3: 302.
- 233 Aleksandar Stevanović. „Lustracija: Pojam i pravni aspekti,” u *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja* Vol. XXXVII/3 (2018): 120.
- 234 Vesna Rakić Vodinelić i dr., *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012*. (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, 2012).
- 235 European Commission, *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Assessment and recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues 2017*, Brussels, 14 Sept 2017, para. 29–30.
- 236 Bojana Savović, „Lustracija i/ili veting – pomoćni mehanizmi borbe protiv korupcije,” *Otvorena vrata pravosuđa*, 2. 12. 2023. <https://www.otvorenavratapравosudja.rs teme/krivic-no-pravo/lustracija-i-ili-veting-pomocni-meganizmi-borbe-protiv-korupcije>
- 237 *Proces vetinga u pravosuđu – komparativni pregled*, (Podgorica: Istraživački centar Skupštine Crne Gore, 2023) <https://api.skupstina.me/media/files/1677140025-proces-vetinga-u-pravosudu.pdf>
- 238 Jelena Pejić Nikić, ur., *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2024* (Beograd: prEUgovor, 2024), 44–45, <https://www.preugovor.org/Alarm-izvestaji/1878/izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>
- 239 „Sudija tužila KRIK, traži zatvor za novinare i zabranu rada,” *KRIK*, 30. 5. 2024, <https://www.krik.rs/sudija-tuzila-krik-trazi-zatvor-za-novinare-i-zabranu-rada/>
- 240 *Izveštaj Evropske komisije o Albaniji za 2023. godinu*, Brisel, 8. 11. 2023, str. 19, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2023_en
- 241 Isto.
- 242 *Besnik Cani v. Albania*, Application no. 37474/20. ECtHR Judgment 4 Oct 2022.
- 243 European Commission for Democracy through law (the Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Vetting of Judges and Prosecutors*, Strassbourg 19 Dec 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2022\)051-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2022)051-e)
- 244 Više intervjuja koje je istraživački tim BCBP-a sproveo u proleće 2023. godine.

Predrag Petrović radi u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku od 2006. godine. Tokom svoje karijere najviše se interesovao za istraživanje formalnih i neformalnih odnosa između bezbednosti i političke moći, kao i za nove i slabo istražene teme poput privatizacije bezbednosti, reforme službi bezbednosti i nasilnog ekstremizma. Izdavačka kuća *Roman i Litfilid* objavila je Petrovićeve studija slučaja o reformi službi bezbednosti u Srbiji u hrestomatiji "Handbook of European Intelligence Cultures", u kojoj su analizirane službe bezbednosti u preko 30 država Evrope. Doktorirao je 2021. godine na Fakultetu političkih nauka na temu „Reforma službi bezbednosti u Srbiji.“ Imejl: predrag.petrovic@bezbednost.org

Jelena Pejić Nikić je viša istraživačica i programska menadžerka u BCBP-u, i doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Od septembra 2019. koordinira radom koalicije prEUgovor, koja obuhvata napore sedam organizacija civilnog društva u praćenju reformi u okviru Klastera 1 (Osnove) pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije. Urednica je *prEUgovor Alarm izveštaja*. Pored evropskih integracija, u fokusu njenog istraživačkog rada je odnos između zaštite ljudskih prava i zaštite nacionalne bezbednosti. Imejl: jelena.pejic@bezbednost.org

Bojan Elek je radio u BCBP-u kao istraživač, a potom kao zamenik direktora. Specijalizovao se za politiku proširenja Evropske unije i evropske integracije Srbije, sa posebnim fokusom na praćenje reformi u oblasti vladavine prava i bezbednosti, pre svega reforme policije. Koordinator je radara organizovanog kriminala na Zapadnom Balkanu, regionalne mreže tink-tenkova koji istražuju organizovani kriminal i prate ovu oblast.

Vuk Vuksanović je deo tima BCBP od novembra 2020. godine. Diplomirao je međunarodne odnose na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Na istom fakultetu završio je master studije međunarodnih odnosa, kao i master teorije i istorije međunarodnih odnosa na Londonskoj školi ekonomije i političkih nauka (LSE). Doktorirao je međunarodne odnose na LSE. Njegova primarna oblast interesovanja je politika velikih sila, posebno na Balkanu. Imejl: vuk.vuksanovic@bezbednost.org

Srdan Hercigonja je radio kao viši istraživač i programski menadžer u BCBP-u do aprila 2024. godine. Završio je osnovne studije i master studije Međunarodne bezbednosti na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. U njegovom dosadašnjem radnom iskustvu uglavnom dominira rad u civilnom društvu, kao i bavljenje pitanjima ljudske i regionalne bezbednosti, tranzicione pravde i pitanjima demokratizacije društva i države. Koordinirao je rad Civilnog odbora za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača, tela koje je osnovao BCBP.

Milica Starinac pridružila se timu BCBP u februaru 2023. godine kao mlađa istraživačica. Teme koje pokriva uključuju odbranu, organizovani kriminal i parlamentarni nadzor sektora bezbednosti. Diplomirala je međunarodne odnose na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu i trenutno je student master studija *Mir, bezbednost i razvoj* na istom fakultetu. Tokom osnovnih studija provela je godinu dana na razmeni studenata na Karlovom univerzitetu u Pragu. Dobitnica je nagrade „Dr Predrag Simić” koju dodeljuje Fakultet političkih nauka u Beogradu za najbolji studentski rad iz oblasti spoljne politike i balkanskih odnosa. Imejl: milica.starinac@bezbednost.org

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 kroz istraživanje, javno zastupanje, razvoj zajednice i obrazovanje. 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. BCBP je od 2020. godine objavio dve studije o zarobljavanju države u sektoru bezbednosti u Srbiji i vodi onlajn dnevnik zarobljavanja države (*zarobljavanje.bezbednost.org*). Od 2022. objavljuje i godišnji *Balkanski monitor odbrane*.

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 (Pravda, sloboda, bezbednost) pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije. BCBP organizuje Beogradsku bezbednosnu konferenciju, godišnju međunarodnu konferenciju o spoljnoj politici i bezbednosti, koja je nasledila Beogradski bezbednosni forum (2011-2021) čiji je prethodno bio suorganizator. BCBP je 2020. godine osnovao Civilni odbor za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača.

STUDIJA / 6

KAKO OSLOBODITI ZAROBLJENU DRŽAVU U SRBIJI?

KA BEZBEDNOSNIM INSTITUCIJAMA I SPOLJNOJ POLITICI U SLUŽBI GRAĐANA

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5 Beograd
www.bezbednost.org

Urednici

Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić

Autori

Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić, Bojan Elek, Vuk Vuksanović, Srđan Hercigonja,
Milica Starinac

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Srđan Ilić

Štampa - Print Media Express

Tiraž - 100

ISBN-978-86-6237-246-8

DOI: <https://doi.org/10.55042/ZHSW9821>

Beograd 2024.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.861:316.4(597.11)

321.7(597.11)

316.42(497.11)

КАКО ослободити заробљену државу у Србији? : ка безбедносним институцијима и спољној политици у служби грађана / уредници Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić.
- Београд : Београдски центар за безбедносну политику, 2024 (Београд : Print media expres). - 84 стр. : илустр. ; 25 cm. - (Студија ; 6)

Тираж 100. - Стр. 4-6: Увод - ка одрбљаванју сектора безбедности / Predrag Petrović. - О ауторима: стр. 82-83. - Напомене и библиографске референце уз свако поглавље.

ISBN 978-86-6237-246-8

а) Безбедност – Друштвени аспект – Србија б) Демократија – Злоупотребе – Србија в) Србија – Друштвене прилике

COBISS.SR-ID 146929929



BCBP Beogradski centar za
bezbednosnu politiku

www.bezbednost.org

ISBN-978-86-6237-246-8