

Проф. др Саша МИЈАЛКОВИЋ  
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

UDK 355.401/402  
Прегледни научни рад  
Примљено: 6.09.2011.

## Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност\*

***Апстракт:** Од настанка, државе „љубоморно“ штите своје виталне вредности и интересе у чему их, неретко, спутавају друге државе. Истовремено теже да заштите унутрашњи поредак и безбедност од тзв. унутрашњег непријатеља. Стога у оквиру свог (државног) система организују (националне) системе безбедности, у оквиру којих формирају извесне специјализоване безбедносне субјекте. Међу њима се, свакако, издвајају обавештајне и безбедносне службе, као елитни субјекти безбедности. Оне врше обавештајну и безбедносну делатност у оквиру извесног безбедносно-обавештајног система, који је један од подсистема националног система безбедности. Надлежне су да прикупљају, обрађују, достављају и тумаче податке који су највишим политичким одлучиоцима неопходни за ваљано вођење државне политике. Истовремено, штите највише државне тајне, најважније објекте и личности од активности страних тајних служби. Готово свуда имају статус тајне дипломатије“ и сматрају се „првом и последњом линијом заштите националне безбедности“.*

*За разлику од обавештајног рада који је стар колико и човек и везује се за настанак тајни у међуљудским (међугрупним) односима, обавештајна служба је у материјалном смислу настала са настанком државе, а у формално-правном смислу тек у 17. веку. Како су се развијали друштво и држава, тако је еволуирала и обавештајна служба. У раду је учињен осврт на место и улогу обавештајних и безбедносних служби у заштити безбедности државе и друштва у оквиру традиционалног и савременог концепта националне безбедности.*

---

\* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира министарство надлежно за науку у Републици Србији (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011-2014). Руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић.

**Кључне речи:** безбедност „вестфалске“ државе, безбедност „поствестфалске“ државе, национални систем безбедности, безбедносно-обавештајни систем, обавештајна служба, служба безбедности.

## Увод

У настојању да што ефикасније заштите виталне националне и државне вредности и интересе у хаотичним међународним односима, али и унутрашњи поредак и безбедност од тзв. унутрашњег непријатеља, државе у оквиру својих система безбедности формирају специјализоване безбедносне службе. Међу њима се свакако издвајају обавештајне и безбедносне службе, као најелитнији субјекти безбедности. Оне су надлежне да врше обавештајну и безбедносну делатност у оквиру извесног безбедносно-обавештајног система, који је један од подсистема националног система безбедности.

Иначе, централне категорије обавештајног феномена обједињују обавештајну, безбедносну и необавештајну – субверзивну делатност којима се у основи остварује национална безбедност (обавештајна активност) и организацију – установу која је компетентни организатор и извршилац те активности (обавештајна служба), као и свеукупност обавештајних, безбедносних и других установа државе или другог одговарајућег ентитета које координирано делују на заштити националне безбедности и извршењу других задатака које пред њих поставе носиоци политичке власти (безбедносно-обавештајни систем).<sup>1</sup> Према томе, основне категорије обавештајног феномена јесу обавештајна активност, обавештајна служба и безбедносно-обавештајни систем.

Обавештајна активност (у ширем смислу) је најшири појам који обухвата укупну делатност обавештајних институција обавештајне, субверзивне и безбедносне природе. Сврха *обавештајне активности обавештајне службе* (у *ужем смислу*) је долажење до специфичних поверљивих информација које су од значаја за очување постојећег поретка власти или за његову заштиту, односно за реализацију осталих стратешких интереса државе или другог одговарајућег ентитета (Милошевић, 2001:6-8).

<sup>1</sup> Полазећи од схватања о историјској условљености настанка и развоја обавештајне службе у материјалном и формалном смислу, у даљем тексту термином „обавештајна активност“ означаваће се обавештајна делатност, тј. обавештајна служба у функционалном (материјалном) смислу, а изразом „обавештајна служба“ обавештајна служба у организационом (формалном) смислу. Доследно разликовање обавештајних активности и обавештајне службе има потпуно оправдање не само из прагматичних и едукативних, него и из суштинских разлога. Иначе, реч *служба* у српском језику има значење *именице* (служба као организација, институција) и значење *глагола* (служба као вршење радње и делатности, службовање) (Мијалковић, Милошевић, 2011:15).

*Субверзивна делатност* је скуп делатности којима се подрива (дестабилизује) држава и доводи до промене њеног устројства, односно друштвено-политичког и уставног поретка, или бар владе. Субверзивне делатности обавештајних служби се често ослањају на одане групе унутар земље која се напада, помоћу којих се представљају као унутрашње, а не спољашње (Мијалковић, 2009а:260-271). Пракса субверзивног деловања је веома развијена и разноврсна, од деструктивног психолошко-пропагандног деловања, преко вршења отмица, атентата, диверзија, терористичких аката и субверзивне шпијунаже, до изазивања и управљања кризама, подршке политичкој опозицији у непријатељским земљама, свргавања „непослушних“ режима насилним превратима, изазивања војне интервенције и економског покоравања читавих нација.

Најзад, *безбедносна делатност* је скуп активности и мера које су усмерене ка спречавању и сузбијању: обавештајне и субверзивне делатности страних обавештајних служби (*контраобавештајна служба, посебно служба за контрашпијунажу*); угрожавајуће делатности чији су носиоци унутрашњи екстремисти и припадници екстремне политичке емиграције (*служба за заштиту уставног поретка*); унутрашњег и међународног тероризма (*противтерористичка обавештајна служба*); угрожавања носилаца највиших државних функција (*служба обезбеђења личности и објеката*) и најтежих облика привредног, финансијског и организованог имовинског криминалитета (*финансијско-обавештајна служба, служба за сузбијање организованог криминала, служба за сузбијање високотехнолошког криминала, служба за сузбијање ратних злочина, служба за сузбијање корупције* итд.) (Мијалковић, Милошевић, 2011:320).

Даље, *обавештајна служба* је специјализована организација државног апарата која специфичним методима и средствима спроводи обавештајне, безбедносне, субверзивне и друге активности с циљем заштите унутрашње и спољне безбедности и реализације стратешких циљева сопствене државе, као и заштите интереса саме службе. У ужем смислу, реч је о информативној служби, надлежној за прикупљање обавештајних информација и података. У ширем смислу, подразумева и *службу безбедности*, тј. специјализовану институцију државне управе која спроводи поменуте видове безбедносне делатности (Мијалковић, Милошевић, 2011:16-17).

*Безбедносно-обавештајни систем* је прописима дефинисан делокруг надлежности и међусобних права свих обавештајних и безбедносних служби и других установа државе које су ангажоване да прикупљају, процењују и дистрибуирају обавештајне податке, као и да извршавају друге захтеве који им се ставе у надлежност (Ђорђевић, 1987:33).

Најзад, *национални систем безбедности*, у ширем смислу, обухвата све потенцијале (природне, људске, материјално-техничке, нормативно-

политичке и институционалне ресурсе) једне земље који су ангажовани на очувању виталних националних и државних, али и међународних и глобалних вредности и интереса. У ужем смислу, то су само делови ових ресурса који су специјализовани и професионално, легално и легитимно, директно или индиректно, реализују функцију националне безбедности. Конкретније, национални систем безбедности је форма организовања и функционисања државе и друштва у спровођењу превентивних, репресивних и санационих мера и радњи којима се референтне националне вредности и интереси достижу/остварују, унапређују, омогућава се њихово уживање и штите се од безбедносних изазова, ризика и претњи, односно ревитализују уколико су угрожени.

Значи, обавештајне службе су само једна „коцкица на мозаику званом национални систем безбедности“. Међутим, место и улога обавештајних служби на пољу националне безбедности су променљиви, зависно од тога да ли је реч о тзв. вестфалској или поствестфалској, демократској или недемократској, економски развијеној или сиромашној држави итд.

### ***Корелација безбедности државе и друштва и делатности обавештајних и безбедносних служби***

Као субјекти националног система безбедности, обавештајне и безбедносне службе су у непосредној функцији безбедности држава и друштва, међународних организација и савеза у којима државе имају чланство или партиципирају, као и планетарног живота (човечанства). Не постоји држава која нема обавештајну службу, а највећи број њих има их и по неколико.<sup>2</sup>

Паралелно са државним сектором безбедности, у оквиру недржавног сектора такође се развијају и фигурирају извесне форме обавештајних („псеудо“) организација. Оне махом делују под параваном детективских, информативних и сличних агенција за пружање безбедносних услуга, односно као информативна подршка оперативним јединицама у оквиру приватних војних компанија. Разлог је тај што је у готово свим земљама оснивање и деловање обавештајних служби ексклузивно право државе, док је за недржавне актере забрањено и кажњиво законом.<sup>3</sup>

Такви обавештајни елементи делују у интересу својих оснивача, односно клијената – правних и физичких лица који их, по комерцијалним принципима, ангажују за пружање извесних безбедносних услуга или за добављање поверљивих информација и обавештења. Иако постојање обавештајних и безбедносних служби у недржавном сектору може да

<sup>2</sup> О обавештајним и безбедносним службама многих савремених држава опширније у: Милошевић, Срећковић, 2010; Савић, Бајагић, 2005.

<sup>3</sup> На пример, у Републици Србији. Видети члан 1 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 116/2007).

буде спорно, упражњавање обавештајне делатности је неспорно (в. Мијалковић, 2010:251-270).

Предмет овог рада су обавештајно-безбедносне службе које, као нарочити органи државне управе, спроводе међународно и национално право и штите националне вредности и интересе реализујући политику и стратегију националне безбедности, мада се многи елементи њихове организације и функције односе и на обавештајне организације у недржавном сектору.

Основна мисија обавештајних и безбедносних служби је, свакако, безбедност државе, односно национална безбедност. Стога нема државе која не поклања значајну пажњу свом безбедносно-обавештајном систему, односно законском уређивању његове организације и функције (надлежности, послова, мера и активности), кадровској политици (одабиру, обуци и усавршавању кадрова), материјално-техничком опремању, надзору и контроли итд. Обавештајно-безбедносна делатност и службе готово свуда имају статус „тајне дипломатије“ и сматрају се „првом и последњом линијом заштите националне безбедности“.

Табела 1 – Генералне разлике обавештајних и безбедносних служби државног и недржавног сектора

Обавештајне и безбедносне службе	Државни сектор	Недржавни сектор
<b>Оснивач/ послодавац</b>	– држава, – институције међувладине сарадње у безбедности	– недржавни актери
<b>Корисник услуга</b>	– држава, – међувладине организације	– заинтересовани клијенти
<b>Правни основ оснивања и деловања</b>	– међународно право, – национално право, – стратегија националне безбедности, – друга стратегијска документа	– национално право, – оснивачки акт, статут и интерна акта, – облигационо право, – привредне узансе, обичаји и правила професије и струке
<b>Циљеви оснивања и деловања</b>	– национална безбедност, – међународна безбедност	– „приватна“ безбедност, – профит
<b>Контрола</b>	– држава (законодавни, извршни и правосудни органи), – омбудсман и заштитник права грађана, – интерна контрола, – надзорна тела институција међувладине сарадње у безбедности, – међународни суд за људска права	– органи јавне безбедности, – управни надзор, – инспекцијска контрола, – интерна контрола, – судска контрола

Значај мисије безбедносно-обавештајних служби потврђују и давно изречене мудрости по којима „један војник не чини војску, али један обавештајац на невидљивом фронту може да нанесе већу штету или губитке противнику него читава тенковска дивизија или десетине шпијунских сателита“; затим „са слабом војском не мора да се изгуби рат, али са слабом обавештајном службом то је сигурно“; уз то, „војску можеш да створиш на брзину, али не и обавештајну службу“ (Ронин, 2009:12-13).

Међутим, с „транзицијом“ садржаја појма, односно концепта националне безбедности временом се мењала и улога обавештајних и безбедносних служби. Тако је обавештајна и безбедносна делатност са заштите суверенитета, територијалног интегритета и спољнополитичких интереса државе, проширивана на бројне друге сфере друштвеног, државног и међународног живота. Стога ћемо настојати да укратко елаборирамо позицију обавештајних и безбедносних служби у традиционалном и савременом концепту националне безбедности.

### ***Обавештајне и безбедносне службе у традиционалном концепту националне безбедности***

Традиционални концепт националне безбедности заснован је на тзв. вестфалској држави, односно на *Доктрини о неповредивости суверенитета*, која датира од Аугсбуршког мира из 1555. године, а која је потврђена и Вестфалским миром 1648. године. Тада су европски владари одбили да признају секуларну власт Римокатоличке цркве, замењујући систем папске власти из средњег века *сувереним државама*. Концепт државног суверенитета по коме нико није изнад државе обједињује два законска права: сувереност укључује политички ауторитет заснован на територији и аутономији. Територијалност је право искључивог политичког ауторитета над одређеним географским простором (унутрашња сувереност), а аутономност значи да ниједан спољни фактор – као што је друга држава – нема ауторитет унутар граница дефинисане државе (спољна сувереност) (в. Кегли, Виткоф, 2006:121; Holsti, 2006:17-23; Neuywood, 1994:49). У овом периоду долази до развоја црквене дипломатије и шпијунаже, као и до стварања прве законски институционализоване обавештајне службе.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> До стварања класичне обавештајне службе долази у време Буржоаске револуције у Енглеској (1640-1660). После свргавања с власти енглеског краља Чарлса I, канцелар Оливер Кромвел својим утицајем доприноси да се 1647. године оснује прва обавештајна служба под надлежношћу парламента. Та година се узима као датум када је настала обавештајна служба у правом смислу, јер је тада први пут њен делокруг рада у области обавештајних и безбедносних послова законски регулисало највише представничко тело државе (уп. Савић, Делић, Илић, 1998:40).

У центру вестфалске државе и традиционалног концепта националне безбедности су виталне *државне вредности* (суверенитет, територијални интегритет, политичка независност, опстанак државе и национално јединство) и *државни интереси* у анархичној (нестабилној и конфликтној) спољној политици који су најчешће супротни интересима других држава, и које је требало штитити од директних војних и обавештајно-субверзивних, па и нуклеарних претњи (тзв. *концепт националних вредности и спољно-политичких интереса*) (в. Бајагић, 2004: 815-816; в. Мијалковић, 2009б:55-73).

Примарно средство заштите наведених вредности и интереса је моћ државе. Она се генерално сводила на војну и обавештајну, а потом и на економску моћ. Уз то, приступањем држава одређеним савезима настојало се да новостечена моћ превазиђе величину и деструктивност потенцијалних и активних претњи (тзв. *стратегија одвраћања*).

Тако настају и прве међународне војне снаге и наднационални безбедносно-обавештајни системи.

Највеће претње и опасности по националну безбедност били су оружани напад споља и различити облици „субверзија изнутра, обавештајно потпомогнути споља“, а не економски, социјални, еколошки, образовни, здравствени, прехранбени, проблеми физичке безбедности и други проблеми људи. У том смислу, безбедност је поистовећивана са тзв. *спољном безбедношћу земље*, а грађани су били инструмент у функцији безбедности, односно одбране земље.

Стога су и дипломатија, обавештајна и војно-одбрамбена делатност биле примарне функције националне безбедности. Зато је и највећи део националних организационих, кадровских, техничких и материјалних ресурса био у функцији обавештајних служби и оружаних снага.

Друштвене вредности штићене су агресивном обавештајном, одлучном контраобавештајном и перфидном субверзивном делатношћу, односно спремношћу да се употреби, претњом употребе и употребом војске и специјализованих војних снага. Ово је нарочито било изражено у периоду тзв. хладног рата. Тада долази до развоја организационих и функционалних капацитета војних служби безбедности, служби у саставу органа иностраних послова и тзв. унутрашњих – дефанзивних служби безбедности.

Безбедност је поистовећивана са „довољном војном способношћу, борбеном готовошћу и обавештајном моћи“ којима би држава победила у евентуалном рату за заштиту својих вредности и интереса. Увећање војне моћи, развој обавештајних капацитета и реализација националних интереса супарничке државе (блока) сматрани су непосредном претњом по сопствене вредности, интересе и безбедност. То је додатно подстакло развој војне безбедности, односно војних обавештајно-безбедносних компоненти и „трку у наоружавању“.

Последица таквог стања (које се укратко може описати старом максимумом: „најбољи мир је припрема за вођење рата“) је и развој *индустријске шпијунаже* (усмерене првенствено ка војној индустрији), затим развој *нуклеарне шпијунаже* и стварање првих тзв. *нуклеарних обавештајних служби* (усмерених ка цивилним и војним нуклеарним програмима других земаља) (в. Таталовић, 2006:232-233; Jervis, 2006:54-55; Schwartz, 1983; Jervis, 2004:94-100; Vuzan, 1991:271-276), развој *економске шпијунаже* и пројектовање економских притисака и санкција као вид субверзивног деловања (в. Стајић, Гађиновић, 2007) итд.

У неким социјалистичким земљама (нпр. СССР, Румунија, Бугарска, Албанија итд.), паника од „спољног“ и „унутрашњег“ непријатеља условила је развој „тоталног шпијунирања“, тоталитарних – диктаторских режима, разрачунавање са политичким неистомишљеницима, неповерење у међународне организације и безбедносне механизме међународне заједнице, стварање војних савеза и блокова.

Идеја и појам националне безбедности неретко су поистовећивани са безбедношћу владајуће политичке олигархије, односно режима. У таквим ситуацијама поред војних снага, стуб државне безбедности била је и инструментализована обавештајна служба – *политичка полиција*, а продукт њеног деловања *државна репресија – терор*.

Истовремено, приметно је слабљење механизма јавне безбедности, односно заштите безбедности грађана. Пажња полицијских и правосудних система често је генерално била усмерена ка спречавању и сузбијању политичког криминала, деловања страних обавештајних служби и деловања тзв. унутрашњег непријатеља државе којег неретко подржавају стране обавештајне службе.

Људске слободе и права у многим земљама не само да су занемаривани него су били објект *структурног насиља*, тј. систематског и безобзирног угрожавања и кршења. Тајна и јавна полиција неретко су прибегавале тортури, мучењу, нечовечном и свирепом поступању према „државном непријатељу“.

Тако је безбедност државе јачала на рачун безбедности људи.

Док су многе државе јачале своју „спољну безбедност“, урушиле су се изнутра услед акумулације кризе у свим сферама друштвеног живота. Резултат тога су грађански ратови, грађанске револуције, насилне промене политичке власти и распада држава. Наиме, испоставило се да су највеће претње по националну безбедност заправо етнички и верски национализам, политичка превирања, повећање обима (организованог) криминала, социјално нејединство, експанзија еколошких ризика и претњи, економске и социјалне противречности и кризе које су, нажалост, често прерастале и у сурове оружане конфликте. Такву су судбину доживеле махом државе реал-социјализма чији национални системи безбедности нису били способни и спремни да одговоре новим изазовима и претњама. Примери који



аргументују ову тезу су свежи: СССР, Чехословачка, Румунија, Албанија, „друга“ и „трећа“ Југославија, Србија.

Ситуација се није много разликовала ни на простору бивше СРФЈ. Безбедност државе се према непосредном објекту заштите традиционално делила на *јавну* и *државну безбедност*. Све до почетка трећег миленијума поистовећивана је са тзв. спољном безбедношћу државе коју је требало штитити војним и обавештајним средствима од оружаних напада споља. Сагледавана је, пре свега, из угла државе као субјекта хаотичних међународних односа који се бори за свој физички опстанак.

За овај концепт безбедности преваходно је коришћена синтагма *државна безбедност*, под чим се подразумевала безбедност уставног поретка од политичког криминала, безбедност државе од спољне агресије и субверзивног деловања, односно безбедност режима и поретка власти, а неретко и безбедност владајуће класе.<sup>5</sup> Иначе, *безбедност режима* је стање у којем су владајуће елите безбедне од насилних изазова њиховој владавини. Израженији је у *тоталитарним државама* (где елите у настојању да успоставе учинковитију власт узрокују изазове свом ауторитету од стране моћних група у друштву) и у *слабим (пропалим) државама* (у којима је, због слабих институционалних капацитета, капацитета принуде и националне кохезије, опасност од унутрашњих угрожавања безбедности као што су сиромаштво, глад, друштвено насиље, политичка нестабилност, пролиферација оружја, криминал, тероризам, друштвени слом, економска пропаст, загађење животне средине, епидемије, насилна промена власти, оружана побуна, отцепљење дела територије, устанак, геноцид, војна диктатура и сл., већа од спољних претњи држави).<sup>6</sup>

Ово је био „довољан разлог“ да се и сваки покушај напада или напад на режим на власти и њихове интересе сматра угрожавањем безбедности државе. У том смислу, појам државне безбедности имао је знатно ужи обим и садржај од савременог поимања националне безбедности, јер није обухватао категорије безбедности појединца и друштвених група, њихових слобода и људских права, живота и имовине, демократских институција, као ни недржавни сектор безбедности, који су сматрани сфером тзв. *јавне безбедности*. По том критеријуму је и у министарствима (секретаријатима) надлежним за унутрашње послове постојала бипартидна организа-

<sup>5</sup> Савременије поимање државне безбедности подразумева „заштиту безбедности државе и откривање или спречавање делатности усмерених ка подривању или рушењу уставом утврђеног поретка“, што је шири приступ (Милетић, 2001:16). Значи, државна безбедност је ужег обима и садржаја, поткатегија је и конституенс националне безбедности.

<sup>6</sup> Опасност од слома државе услед безбедносних проблема који делују изнутра назива се *дилемом небезбедности* која, за разлику од *безбедносне дилеме* с којим се суочавају јаке и развијене државе, погађа сиромашније и неразвијене државе. Небезбедност у слабим државама последица је историјског процеса изградње државе, структуре и процеса постојећег међународног поретка и безбедносних стратегија које су прихватиле елите слабих држава (Jackson, 2010:172-173, 187; в. и Zartmen (ed.), 1995).

циона подела на тзв. секторе (службе, ресоре) јавне и државне безбедности. Ресор државне безбедности заправо је представљао ресорску обавештајно-безбедносну службу.

Синтагма државна безбедност данас је често предмет малверзација. Наиме, они који је злоупотребљавају настоје да, као у прошлости, државу идентификују с „гарнитуром“ на власти. Истовремено, иако је подразумевала и стање заштићености од тзв. политичког криминала који је усмерен ка подривању уставног поретка, многи ову синтагму неодојиво везују за обавештајну службу (СДБ), касније Ресор државне безбедности (РДБ), чије су претече Одељење за заштиту народа (ОЗНА) и Управа државне безбедности (УДБ)). Ова служба је, осим заштите националних вредности и интереса, у прошлости имала и извесне атрибуте политичке полиције, односно штитила је интересе политичке олигархије и кршила слободе и права грађана и политичких неистомишљеника.

Према истом критеријуму понекад се и безбедност оружаних снага експлицитно издвајала из општег појма безбедности, с тим што такво схватање није било прихватљиво. Наиме, полазећи од специфичног објекта заштите, војна безбедност обједињавала је функцију (задатке) државне и јавне безбедности ради заштите оружаних снага од карактеристичних делатности којима се угрожавају стање безбедности и припреме за оружану борбу. На том плану у оружаним снагама савремених држава делују посебне службе војне безбедности у чијој се организационој структури и изван ње налазе војнообавештајне и контраобавештајне службе. Положај, делокруг и овлашћења су им различити и зависе од многобројних фактора. Осим тога, у неким државама војна полиција и органи војне безбедности имају овлашћења и изван оружаних снага, али има и супротних примера.<sup>7</sup>

*Јавна безбедност* у основи је схватана као стање заштићености јавног поретка, односно заштите грађана и њихове имовине у држави. Под јавним поретком подразумевамо укупност јавних интереса зајамчених и заштићених правним системом, без обзира на то да ли је реч о општим (јавни ред и мир и сл.) или појединачним правима (личне слободе и права, имовина и др.). Јавна безбедност се остварује откривањем, спречавањем и сузбијањем кривичних и других кажњивих дела из домена

<sup>7</sup> *Војна безбедност* је перципирање стварне слободе од војних претњи и коришћење организованог војног насиља у политичке сврхе. Субјекти војне безбедности су државе или аспиранти – изазивачи државне моћи (нпр., побуњеници). Војна безбедност се постиже на више начина: одвраћањем, одбраном, балансирањем, прикључивањем победничкој страни, промовисањем мирољубивих идеологија, решавањем сукоба (позитивни мир), споразумима, империјалном и неоимперијалном доминацијом, те етничким чишћењем и геноцидом (Herring, 2010:154-155). У ужем смислу, подразумева безбедност (обавештајну и безбедносну заштиту) оружаних снага од свеколико угрожавања. Тако је југословенска *Служба државне безбедности* у знатној мери реализовала функцију војне безбедности кроз контраобавештајну заштиту јединица и штабова *Територијалне одбране*, као саставног дела оружаних снага СФРЈ.

тзв. класичног криминалитета, одржавањем јавног реда и мира, осигурањем функционисања саобраћаја на путевима, заштитом од пожара и експлозија и вршењем других стручних и административних послова. Наведене послове и задатке традиционално врше органи јавне безбедности.

После демократских промена на Балкану, почетком 21. века, синтагма национална безбедност преовлада је у домаћој оперативној и научној употреби. Њоме се обележава свеобухватна (интегрална) друштвена и државна безбедност, односно *безбедност и заштита друштва (становништва и нације) и државе од свеколиког (војног и невојног, унутрашњег и спољног) угрожавања, као и њихово партиципирате у сферама међународне и глобалне безбедности.*

Улога обавештајних служби данас није пресудна за националну безбедност: на прагу трећег миленијума као виталне вредности националне безбедности, поред одбране земље, издвајају се и безбедност грађана, здравствена безбедност, економска безбедност, еколошка безбедност и социјална безбедност (Симић, 2002:30).

Данас су обавештајне службе само једна од интегралних компоненти националне безбедности и субјеката међународне сарадње у сфери безбедности. Паралелно с тим, приметна је тенденција стварања обавештајних елемената при појединим субјектима недржавног сектора безбедности.

### ***Обавештајне и безбедносне службе у савременом концепту националне безбедности***

Савремено поимање националне безбедности, а тиме и места и улоге обавештајних и безбедносних служби у безбедности државе и друштва, знатно се разликује од традиционалног.

Наиме, савремени концепт *националне безбедности* (безбедност тзв. поствестфалске државе) је стање несметаног остваривања, развоја, уживања и оптималне заштићености националних и државних вредности и интереса које се достиже, одржава и унапређује функцијом безбедности грађана, националног система безбедности и наднационалним безбедносним механизмима, као и одсуство (појединачног, групног и колективног) страха од њиховог угрожавања, те колективни осећај спокојства, извесност и контрола над развојем будућих појава и догађаја од значаја за живот друштва и државе.

*Националне вредности* које су предмет заштите су првенствено мир, слобода, права и безбедност људи и друштвених група; квалитет живота; национално јединство, достојанство, понос и идентитет; здрава животна средина; енергетска стабилност, економски и социјални просперитет; информациони ресурси; правни поредак и владавина права;

територијални интегритет; политичка самосталност и опстанак државе и друштва.

*Национални интереси* су у функцији референтних вредности и операционализација су основних потреба нације или државе. То су најопштија програмска одређења државних органа и релевантних политичких субјеката у погледу остваривања и заштите највиших друштвених вредности и потреба. Артикулишући националне интересе, држава исказује основне претпоставке свог опстанка и просперитетног развоја (Ковач, 2003:31, 33, 37).

Референтне националне и државне вредности и интереси штите се од широке лепезе угрожавајућих појава (данас, пре свега, од криминала, тероризма, унутрашњих оружаних сукоба, еколошких и социјалних претњи, природних и техничко-технолошких несрећа), а не доминантно од оружане агресије, политичких, војних и економских притисака или субверзивних делатности других држава. Значајна сфера заштитне функције је превенција угрожавајућих појава (тзв. *смањивање опасности*).

Заштита националне безбедности првенствено је задатак националног система безбедности. То је *подсистем државе и друштва који обухвата субјекте и функције државног и недржавног, цивилног и војног сектора којима се штите националне и државне вредности и интереси од војних и невојних безбедносних изазова, ризика и претњи* (в. Мијалковић, 2007:41-45).

Осим тога, у заштити националне безбедности учествују и актери свих нивоа безбедности: појединци, друштво, држава, међународна заједница. Истовремено, национални системи безбедности учествују у заштити свих наведених нивоа безбедности. Ово стога што државе и даље једине имају све капацитете (људске, материјално-техничке и организационе) за њихову заштиту од највећег броја изазова, ризика и претњи.

Овакво схватање је очигледно исправно и оправдано: познато је да се под државом уопште подразумева читава друштвена заједница, тј. целина државне територије, њених грађана и органа власти. Полазећи од тога, појму безбедности државе не припада само заштита државног апарата као хијерархијске организације састављене од индивидуалних и колективних носилаца државне власти (држава у ужем смислу), него и заштићеност територије и становништва обухваћених једном државном организацијом (држава у ширем смислу).

Са транзицијом традиционалног у савремени концепт националне безбедности, обим задатака *јавне безбедности* постепено се ширио у односу на задатке државне безбедности. Тако су полицији све више припадали задаци и послови који су у одређеној мери у надлежности обавештајних и безбедносних служби. Такав случај је био и са контролом кретања и боравка странаца, контролом кретања путничког саобра-

ћаја преко државне границе и пасошком службом, које је наш законодавац раније сврставао у област заштите државне безбедности, тј. обављале су их посебне службе у оквиру Управе државне безбедности.<sup>8</sup>

Истовремено, на прагу 21. века, евидентно је ширење надлежности обавештајних и безбедносних служби (нпр. сузбијање организованог, финансијског, високотехнолошког и другог тешког криминала). Међутим, оне се и даље не супротстављају свим угрожавањима друштва и државе. Њихова пажња је, по правилу, генерално усмерена ка спречавању и сузбијању организованих и конспиративних, тј. тајних или по-тајних (прикривених), политички мотивисаних појава угрожавања која спроводе појединци, групе, организације и институције које непосредно организују или спроводе обавештајне или субверзивне активности у земљи или у иностранству.

У том смислу, савремени задаци обавештајних служби подразумевали би планирање и предузимање адекватних мера и активности с циљем откривања, идентификовања, праћења, документовања, пресецања, сузбијања и онемогућавања носилаца таквих делатности. Значи, улога обавештајних и безбедносних служби непосредно је везана за националну безбедност, али међу њима се не може ставити знак једнакости јер су у односу посебног (ужег) према општем (ширем).

У оквиру свог делокруга рада, обавештајне и безбедносне службе примењују специфична средства, мере и радње ради заштите државног суверенитета, територијалног интегритета, одбрамбене способности и других виталних вредности. Конкретније, реч је о обавештајним и контраобавештајним пословима, затим пословима спречавања и сузбијања унутрашњег екстремизма и тероризма, угрожавајуће делатности екстремне емиграције и тероризма међународног значаја, организованог, финансијског, високотехнолошког и другог тешког криминала, као и о пословима обезбеђења одређених личности, безбедносној заштити појединих подручја и објеката (органа и институција) и безбедносној заштити домаћих држављана на привременом боравку и раду у иностранству.

Наведени послови се обављају плански и систематично, и то првенствено прикупљањем података и других обавештења. Стручност и ефикасност у вршењу тих послова најзначајнији је фактор остварења националне безбедности, иако на стабилност стања безбедности знатно утичу и друге активности органа државне управе и политичког система (пропаганда, информисање и др.).

<sup>8</sup> Проблем разграничења јавне и државне безбедности био је још изразитији раније, будући да је у време Краљевине Југославије чак и уношење у земљу фалсификованог новца и неважећих хартија од вредности било третирано као облик спољног угрожавања безбедности државе, због чега се његовим сузбијањем бавило Одељење Државне Заштите (Милошевић, 2001).

Табела 2 – Надлежности обавештајних служби појединих земаља<sup>9</sup>

Земља Заштита	Велика Бри- танија	Чешка	Украјина	Турска
<b>Национални интерес, суверенитет, политички систем</b>	Национални интерес	Основне демократске вредности, суверенитет и територијални интегритет, државне и службене тајне	Политичка сфера, војна индустрија, одбрана	Територијални и државни интегритет, уставни поредак
<b>Економски интереси</b>	Добробит економије	Кључни економски интереси	Економска сфера	/
<b>Криминал</b>	Превенција криминала	Организовани криминал и тероризам	Међународни организовани криминал	/
<b>Остало</b>	/	/	Екологија, информативни простор	/

Остваривање националне безбедности, према томе, претпоставља, с једне стране, делатност којом се заштићује становништво, територија и уставни поредак, а с друге стране, механизам којим се та делатност реализује, тј. субјекте који обављају стручне послове заштите безбедности државе. У том погледу могуће је разликовати *материјалну (функционалну)* од *формалне (организационе)* компоненте остваривања националне безбедности. Међутим, у пракси је реч о јединственој целини (национални систем безбедности) која органски повезује и материјалну и формалну компоненту.

Унапређени су и извесни механизми контроле рада служби безбедности, како *интерни* (тзв. унутрашња контрола, генерални инспектори), тако и *екстерни* (законодавних, извршних и судских органа).

### Закључак

Традиционално, обавештајне службе су специјализовани органи државне управе који су надлежни да прикупљају поверљиве податке који су највишим државним органима неопходни за креирање и вођење државне политике, односно за заштиту података од значаја за безбедност државе и релевантних недржавних актера. Прве обавештајне службе настале су у оквиру оружаних снага како би војска остваривањем информационе надмоћи над непријатељем побеђивала на бојном пољу, односно у оквиру верских институција, за остваривање тоталитарне

<sup>9</sup> Мијалковић, Милошевић, 2011:13; аутор табеле је проф. Милошевић.

доминације вишег клера над нижим свештенством и верницима. Касније се развијају у оквиру дипломатских органа и економских и енергетских субјеката тзв. вестфалске државе. Настанком међународних војних блокова настају и наднационални обавештајни савези. У недемократским – тоталитарним државама обавештајне службе су имале улогу политичке полиције која штити интересе режима.

Табела 3 – *Механизми контроле извршне власти над обавештајним службама појединих земаља*<sup>10</sup>

Земља Облици контроле	Велика Британија	Чешка	Украјина	Турска
<b>Именовање директора обавештајних служби</b>	Кабинет министра	Влада или надлежни министар	Председник	Премијер, уз сагласност председника и консултовање Савета за националну безбедност
<b>Нарушавање неповредивости стана и средстава комуникације</b>	Одобрење доноси министар	/	/	/
<b>Надзор над радом обавештајних служби</b>	Преко комесара који сачињава годишње извештаје и информише премијера о функционисању служби	/	Председник преко савета за националну и државну безбедност	Централно координационо тело преко подсекретара МИТ
<b>Обавештајне службе су потчињене</b>	Ресорном министру	Председнику и влади	Председнику	Подсекретару, премијеру
<b>Обавештајни извештаји се подносе</b>	Премијеру и министру, заједнички комитет их координира и одређује приоритете	/	Председнику и премијеру	Савету за националну безбедност (MGK) (председнику, премијеру, оружаним снагама)
<b>Друго</b>	Заједнички обавештајни комитет за координацију и приоритетна питања	/	/	Премијер може да обустави кривичне поступке против припадника служби

<sup>10</sup> Мијалковић, Милошевић, 2011:14; аутор табеле је проф. Милошевић.

У савременим условима *обавештајно-безбедносна делатност представља правним прописима и политичким одлукама предвиђен и уређен делокруг надлежности, права и дужности обавештајних служби и других институција у склопу безбедносно-обавештајног система државе, које систематски прикупљају, обрађују и презентују обавештајна сазнања и спроводе друге активности по захтеву носилаца државне власти, у интересу безбедности државе и друштва. Као носиоци функције националне безбедности, обавештајне и безбедносне службе су интегрални субјекти безбедносно-обавештајног система који је један од подсистема националног система безбедности.*

Анализа места и улоге обавештајних и безбедносних служби у савременом концепту националне безбедности нас, даље, наводи на следеће закључке:

- појам обавештајно-безбедносне делатности шири је од појма обавештајно-безбедносних служби, јер ову функцију спроводе и други органи и институције (дипломатија, полиција, царина, инспекције, војска итд.);
- обавештајно-безбедносне службе су само део националног система безбедности који реализује неке од потфункција националне безбедности (обавештајну и безбедносну), у разним сферама (националне, војне, информацијске, енергетске, еколошке, економске, политичке итд.) безбедности, и
- делатност обавештајних и безбедносних служби усмерена је против најперфиднијих видова криминала (организовани, финансијски, високотехнолошки, економски криминал итд.) којима се угрожава безбедност друштва, државе и међународне заједнице, међу којима доминира политички криминал.

Стога је и реално очекивати да се ни једна држава неће одрећи својих обавештајних служби, те да ће се оне у будућности вероватно само уско специјализовати за обављање послова из појединих сектора националне безбедности, и развијати и усавршавати.

### ***Литература:***

1. Бајагић, М. (2004). *Нови концепт безбедности: сарадња у безбедности (Cooperative Security)*, Безбедност, год. 46, бр. 6, стр. 815-832.
2. Buzan, B. (1991). *People, States & Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-Colorado.
3. Ђорђевић, О. (1987). *Основи државне безбедности*, ВШУП, Београд.



4. *Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 116/2007.
5. Jackson, R. (2010). *Sigurnost režima*, У: *Suvremene sigurnosne studije* (prevod, ur. Collins, A.), *Politička kultura*, Zagreb.
6. Jervis, R. (2004). *The Utility of Nuclear Deterrence*, In: *The Use of Force – Military Power and International Politics*, (eds. Art, R. J.; Waltz, K. N.), Rowman&Littlefield Publishers Inc., Oxford.
7. Jervis, R. (2006). *The Spiral of International Insecurity*, In: *Perspectives on World Politics* (eds. Little, R.; Smith, M.), Routledge, London-New York.
8. Кегли, Ч. В.; Виткоф, Ј. Р. (2006). *Светска политика – тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија МСП СЦГ, Београд.
9. Ковач, М. (2003). *Стратејска и доктринарна документа националне безбедности – Теоријске основе*, Свет књиге, Београд.
10. Манојловић, Д. (2005). *Криминалистичка истраживања: криминалистичко-обавештајне аналитичке методе*, Безбедност, год. 47, бр. 6, стр. 1012-1026.
11. Мијалковић, С. (2007). *Обавештајни рад у превенцији међународних организованих илегалних миграција*, Наука-безбедност-полиција, vol. 12, бр. 1, стр. 75-92.
12. Мијалковић, С. (2007). *О кризи националног система безбедности Републике Србије*, Ревија за безбедност – стручни часопис о корупцији и организованом криминалу, бр. 5, Центар за безбедносне студије, Београд.
13. Мијалковић, С. (2009а). *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
14. Мијалковић, С. (2009б). *Национална безбедност – од вестфалског до постхладноратовског концепта*, Војно дело – општевојни научно-теоријски часопис, бр. 2, Министарство одбране Републике Србије, Београд.
15. Мијалковић, С. (2010). *О недржавном сектору националног система безбедности – инострана и домаћа искуства*, Страни правни живот, бр. 2, Институт за упоредно право, Београд.
16. Мијалковић, С.; Милошевић, М. (2011). *Обавештајно-безбедносна дјелатност и службе*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука.
17. Милетић, С. (2001). *Појмовник полицијског права*, Службени гласник, Београд.
18. Милошевић, М. (2001). *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд.
19. Милошевић, М.; Срећковић, З. (2010). *Безбедносне службе света*, НИО Војска, Београд.

20. Møller, V. (2003). *Национална, социјетална и људска безбедност – Општа разматрања са приказом балканског случаја*, Људска безбедност (ур. Дулић, Д.), vol. 1, бр. 1, Факултет цивилне одбране, Београд, стр. 35-68.
21. Ронин, Р. (2009). *Обавештајни рад*, Службени гласник и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд.
22. Савић, А.; Бајагић, М. (2005). *Безбедност света – од тајности до јавности*, ПА и ВШУП, Београд.
23. Савић, А., Делић, М., Илић, П. (1998). *Основи државне безбедности*, ОИЦ РДБ МУП РС, Београд.
24. Симић, Д. Р. (2002). *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, Београд.
25. Стајић, Љ., Гађиновић, Р. (2007). *Увод у студије безбедности*, Драслар партнер, Београд.
26. Стајић, Љ. (2008). *Основи система безбедности са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад.
27. Schwartz, D. N. (1983). *NATO's Nuclear Dilemmas*, Brookings Institution, Washington DC.
28. Таталовић, С. (2006). *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб.
29. Herring, E. (2010). *Vojna sigurnost, Y: Suvremene sigurnosne studije* (prevod, ur. Collins, A.), *Politička kultura*, Zagreb.
30. Heywood, A. (1994). *Political Ideas and Concepts – An Introduction*, MacMilan Press LTD, London.
31. Holsti, K. J. (2006). *States and Statehood*, In: *Perspectives on World Politics* (eds. Little, R.; Smith, M.), Routledge, London-New York.
32. Zartmen, I. W. (ed.) (1995). *Collapsed States – The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner, Boulder.

## The Intelligence-Security Services and National Security

**Abstract:** *Since their inception, states have been trying to protect their vital interests and values more effectively, in which they are often impeded by other countries. At the same time, they seek to protect the internal order and security against the so-called internal enemy. Therefore, the states organize (national) security systems within their (state) systems, in which they form some specialized security entities. Among them, however, intelligence and security services are the ones that stand out, as the elite security entities. They are competent to carry out intelligence and security activities within the certain security-intelligence system, which is one of the subsystems of the national security system. Intelligence and security activities and services almost everywhere have the status of 'secret diplomacy' and they are considered as "the first and the last line of protection of national security".*

*Unlike the intelligence operations, which are as old as man and which can be related to the emergence of secrets in human (intergroup) relations, intelligence service, in the material sense, emerged with the inception of state, and in the formal and legal sense it emerged in 17th century. As the state and society had been developing, so the intelligence service evolved. This paper presents an overview of the place and role that intelligence and security services have had in the state and society security protection, within the traditional concept national security, as well as in the contemporary one.*

**Key words:** *"Westphalian" state security, "Post-Westphalian" state security, national security system, security-intelligence system, intelligence service, security service.*