

Проф. др Младен Бајагић
Ванредни професор
Криминалистичко-полицијска академија Београд

ОБАВЕШТАЈНА АКТИВНОСТ У ФУНКЦИЈИ ИЗГРАДЊЕ СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ*

Национална безбедност се мора посматрати кроз призму националног интереса јер она представља способност контроле домаћих и страних услова које јавно мњење у датој заједници сматра неопходним за уживање свог сопственог самоопредељења или аутономије, просперитета и благостања.
Чарлс Мајер (*Charles Maier*)¹⁾

Сажетак

Једна од основних функција сваке савремене државе јесте, између осталог, достизање, очување и унапређење националне безбедности, као и активно учешће у постојећим регионалним и међународним безбедносним аранжманима, имајући у виду актуелне глобализоване изазове и претње безбедности на почетку

1) Charles S. Maier, "Peace and security for the 1990's", Unpublished paper for the MacArthur Fellowship Program, Social Science Research Council, 12 Jun 1990. In Joseph J. Romm, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*. Council of Foreign Relations. New York, 1993, p. 6.

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта: „Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција“. Пројекат финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014).

XXI века.²⁾ Уз стални развој сложених организационих и функционалних безбедносних мера, радњи, активности и процедура, на врху пирамиде безбедносних послова је и реализација обавештајне активности, чија се основна функција огледа у правовременом, објективном, сталном и сврсисходном обавештавању државних органа о свим дешавањима у ближем и ширем окружењу државе (стању и приликама у другим државама) и актуелним и потенцијалним изазовима и претњама националној, али и регионалној и међународној безбедности. У том смислу се издвајају две кључне функције обавештајне активности у оквиру деловања постојећих субјеката система националне безбедности: обавештајно-информативна функција у циљу креирања и реализације спољне политике; и обавештајно-безбедносна и превентивна функција везана за извршавање традиционалних послова безбедности. У свим модерним државама ове функције обавештајне активности се међусобно преплићу, што се може неспорно утврдити анализом функционисања њихових система националне безбедности, односно обавештајно-безбедносних установа и других субјеката система националне безбедности (полиције, криминалистичко-обавештајних служби), који делују на темељу утврђених стратегија и закона националне безбедности, као и матичних закона и других правних прописа.

Кључне речи: национални интереси, национална безбедност, изазови и претње безбедности, спољна политика, обавештајна активност, обавештајно-безбедносни систем, обавештајне установе

Централно место у расправама политичког реализма, као преовлађујуће школе у промишљању међународне политике и једног од најзначајнијих теоријских праваца у изучавању међународних односа, тиме и (међународних) студија безбедности после 1945. године³⁾ одувек су заузимали концепти националног интереса и националне безбедности.⁴⁾ Иако су динамичне и турбулентне промене у светској политици крајем XX и почетком XXI века (са-

2) Детаљније у: Радослав Гаџиновић, „Спољни неоружани облици угрожавања капацитета државе“, *Српска политичка мисао*, год. 20, вол. 39, бр. 1/2013, стр. 105-126; Радослав, Гаџиновић, „Друштвени извори угрожавања капацитета система безбедности државе“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, год. 19, вол. 35, бр. 1/2012, стр. 131-148.

3) Chris Brown and Kirsten Ainley, *Understanding International Relations* (third edition). Palgrave Macmillan, New York, 2005, p. 29; Опширније у: Jack J. Donnelly, *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, New York, 2000.

4) Младен Бајагић, *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 146-147.

зревање анархичне структуре међународних односа, сложена међузависност, «револуција вештина», рачвање глобалне структуре, итд.) условиле да дође до одређених промена у разумевању актуелне природе и структуре међународне политике, посебно из угла могућности даљег опстанка «вестфалског државноцентричног система» и очувања доминантне позиције националне државе као најзначајнијег актера међународних односа, кључна полазишта и принципи политичког реализма су још владајући. Пре свега, мисли се на следеће: 1) државе су и даље главни актери светске политике; 2) оне се понашају као рационални актери, који на бази процене своје стратешке позиције настоје да максимално увећају очекивану добит; 3) државе пре следе своје интересе (што јасно укључује и опстанак), него алтруистичко понашање; 4) државе функционишу у свету «анархије» без заједничке владе.⁵⁾ С обзиром да реалистичка полазишта посматрају национални интерес кроз призму моћи (достизања и увећања) којој теже све државе, и њихов крајњи циљ у анархичном међународном систему, сматра Драган Симић, јесте достизање, очување и унапређење националне безбедности (пре свега независност и суверенитет), при чему је опстанак најважнија покретачка сила њиховог понашања.⁶⁾ Дакле, концепт националне безбедности је утемељен на примату суверене националне државе, системској анархији и праву на примену силе у циљу очувања сопствене/националне безбедности. С обзиром да је термин националне безбедности, као и национални интерес, успостављен у политичком дискурсу међународних односа да би се одредили политички циљеви државе, Бенџамин Милер (*Benjamin Miller*) уочава пет димензија традиционалног концепта националне безбедности: 1) «порекло претње (*the orgin of threats*); 2) природа претње (*the nature of threats*); 3) одговор (*the response*); 4) ко је одговоран за обезбеђивање безбедности (*who is responsible for providing security*)?; и 5) основне вредности (*core values*) за одбрану због којих је држава спремна да иде у рат у традиционалним концепцијама везаним за националне државе су очување суверенитета и националне независности, очување територијалне целовитости и неповредивост граница...⁷⁾ Много шире значење националне безбедности од заштите од физичког угрожавања препознају Амос Џордан и Вилијам Теј-

5) Robert, O. Keohane and Lisa L. Martin. "Institutional Theory as a Research Program", In Colin Elman and Miriam Fendius Elman (eds), *Progress in international relations theory: appraising the field*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2003, pp. 73-74.

6) Драган Р. Симић, *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 66, 339.

7) Benjamin, Miller, „The Concept of Security: Should it be Redefined?“, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, Issue 2/2001, pp. 16-17.

лор (*Amos Jordan, William Taylor*), по којима национална безбедност обухвата и виталних политичких и економских интереса, као и заштиту од губитака које прете фундаменталним вредностима и виталности државе.⁸⁾

Иако теоријски приступи (либерализам и др.) дају националном интересу шире значење од самог положаја државе у анархичном систему (национални интерес у већој мери зависи од друштвених и културних одредница у држави; такво друштво више вреднује економско богатство а сукобе/ратове против других демократија сматра нелегитимним, итд.), и они сматрају да је опстанак државе и безбедност ипак на првом месту. Међутим, мора се имати у виду да и демократске државе не искључују потпуно могућност избијања сукоба са другим демократијама, јер се и оне међусобно не третирају са поштовањем и поверењем када су им национални интереси супротстављени (у сукобу су).⁹⁾ Не улазећи у детаљнију анализу свих теоријских праваца у међународним односима и савременим студијама безбедности, и данас, у времену готово револуционарне промене природе и структуре глобализованог међународног система, информационе револуције, јачања испреплетених изазова и претњи безбедности, појаве нових/меких облика моћи итд., достизање, очување и унапређење националне безбедности остаје један од врхунских националних интереса сваке државе. Мада се не могу потпуно и коначно одбацили и неке друге идеје, које у први план стављају улогу међународних институција у превазилажењу сукоба између држава, пре свега путем изградње поверења и јачања сарадње, и стварања услова за забрану примене силе у међународним односима, државе ипак не сарађују искрено, и не одричу се логике и принципа самопомоћи (појединачне употребе силе).¹⁰⁾

Према томе, док постоје суверене државе, постојаће и супротстављени национални интереси, посебно у области безбедности и државе их се никада неће одрећи. Владајући модел понашања светских сила је унилатерализам (једнострана примена силе), искреног разумевања и сарадње у решавању безбедносних проблема нема, на сцени је и даље реципроцитет и себични интереси за

8) Joseph J. Romm, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, Council of Foreign Relations. New York, 1993, p. 5.

9) Rosato, S. (2003). „The Flawed Logic of Democratic Peace Theory“, *American Political Science Review*, Vol. 97; Issue 4, pp. 599.

10) Упореди: Младен Бајагић, „Неолиберални институционализам у међународним односима и студијама безбедности“, *Српска политичка мисао*, год. XX. вол. 39, бр. 1/2013, стр. 127-158.

увећањем моћи и безбедности, а сила и моћ и даље владају у међународним односима. Национална безбедност тако остаје врхунски идеал за све државе и у XXI веку,¹¹⁾ које ће друге - општије вредности сагледавати кроз призму дефинисане стратегије националне безбедности, и наставити реализовати (националне) безбедносне интересе свим могућим средствима, коначно и планирањем и реализацијом опсежних обавештајних активности.

ОБАВЕШТАЈНА АКТИВНОСТ И ЊЕН ЗНАЧАЈ ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ

Безбедност се одувек сматра једном од највећих потреба, интереса и вредности сваког појединца, друштва и државе, и целокупног међународног окружења. Безбедност је и једна од основних функција државе, пожељно стање, али и активност/делатност, којом се штите и унапређују стечене вредности. Безбедност је планска и рационална делатност целокупног друштва, јер у условима сложених друштвених односа на почетку XXI века појединце и друштво угрожавају многоструки и умрежени изазови и претње безбедности. Тако се и национална безбједност одређује као „делатност националне државе којом она, у складу са својим друштвеним могућностима у садашњости и будућности, узимајући у обзир глобалне промене и развој, штити властити идентитет, опстанак и интересе”.¹²⁾ Посебне безбедносне делатности држава спроводи ради заштите и одбране свих облика угрожавања из окружења. Те делатности морају бити у складу са општим друштвеним могућностима, и требају се краткорочно и дугорочно планирати и усклађивати сходно глобалним и регионалним променама у свету. Зато се безбедност доводи у директну везу и са заштитном функцијом државе, где (безбедносна) делатност подразумева обављање конкретних активности различитих државних органа и других субјеката који учествују у остваривању безбедносне/заштитне функције.¹³⁾ Да би се извршила безбедносна/заштитна функција државе, односно да би се ефикасно, правовремено и свеобухватно реализовали сви послови и делатности од значаја за националну безбедност, свака модерна држава успоставља ефикасан и функ-

11) Исто, стр. 152.

12) Драган Р. Симић, *Наука о безбједности: Савремени приступи безбједности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 30.

13) Упореди: Младен, Бајагић, *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.

ционалан систем националне безбедности, као подсистем система извршне власти, који подразумева јединствено деловање државних органа и других установа, чији је циљ да се достигне, очува и унапреди безбедност појединца, друштва и државе, водећи рачуна о међународном окружењу и његовој безбедности. Изградња целовитог/интегралног система националне безбедности подразумева више ствари: 1) на темељу научних и искуствених основа, дефинисање стратегије националне безбедности као стратешког програмско-политичког документа који по свему одражава еластичност унутрашње и спољне политике државе, њену опредељеност да сопственим националним потенцијалима, у сарадњи са другим међународним субјектима, достигне, очува и унапреди сопствену националну безбедност. При томе држава мора водити и рачуна о безбедности других – свом ближем и ширем окружењу, односно међународној и глобалној безбедности. У том духу, стратегија националне безбедности одражава способност друштва и државе да, у оквиру властитих и општих безбедносних потреба и интереса, антиципира могуће изворе угрожавања - изазове и претње безбедности, и препозна безбедносне приоритете и развије механизме којима се они могу реализовати; 2) систем (националне) безбедности се темељи на законском оквиру који обезбеђује јединствено деловање државних органа и других институција које обављају законом предвиђене и дефинисане безбедносне делатности/послове), као и функционално и јединствено управљање тим системом.¹⁴⁾

Обавештајна активност свакако спада у најстарије и најспецифичније безбедносно-превентивне и информативне делатности, које су функцији не само очувања и унапређења националне безбедности, већ и креирања и реализације спољне политике сваке савремене државе. Обавештајна активност (енг. *intelligence*) као друштвени и политички феномен почела се развијати још са настанком првобитних људских заједница и друштва, да би свој снажан развој доживела појавом савремених држава. Она има и своју “историју”, место у политичкој пракси, које јој се не може оспорити још од времена оснивања првих државних заједница па до стварања модерне државе, чију структуру чини и мрежа различитих политичких институција, кроз чије деловање се огледа и динамичност свих државних функција, па и безбедносне функције.¹⁵⁾

Кроз историју, предмет интересовања обавештајне активности били су сукоби интереса и противничке тајне, тако да се оба-

14) Исто.

15) Опширније у: Младен, Бајагић, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.

вештајна пракса стално обогаћивала новим формама прикупљања, обраде, анализе и обједињавања обавештајних информација и њиховог претварања у завршна обавештајна сазнања, неопходна за процену догађаја и процеса од значаја за националну безбедност и доношење (спољно)политичких одлука које су директној вези са реализацијом националним интересима.¹⁶⁾ Зато се и сматра да је обавештајна активност одувек у функцији достизања, очувања и унапређења националне безбедности и реализације спољне политике, а у новије време и превенције и репресије најтежих облика криминала.¹⁷⁾

Обавештајна активност има за циљ правовремено откривање планова, намера и циљева других држава, да би политички одлучиоци који користе обавештајна сазнања могли дефинисати сопствену стратегију националне безбедности и заштите сопствених интереса, вредности и циљева, кроз сложени процес доношења политичких одлука и реализације утврђених политичких циљева.¹⁸⁾ Зато се може оценити да је обавештајна активност један од основних елемената националне моћи, чија су завршна обавештајна сазнања неизбежна потреба и нужност државе, тако да обавештајна активност, вршећи информативно-обавештајну и превентивно-безбедносну функцију, чини битну полугу политичке власти и моћи.¹⁹⁾ У теоријском смислу обавештајна активност подразумева “откривање и успешно и целовито приказивање праве истине²⁰⁾, односно “учавање стварности у њеном зачетку”.²¹⁾ Генерално, обавештајна активност има две основне сврхе: 1) пре свега да информише политику; и 2) да подржи војне, полицијске (криминалистичке) и друге операције, чији је крајњи циљ очување безбедности државе.²²⁾ Оба-

16) Младен, Бајагић, „Обавештајна активност у систему политичке власти“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, год. (XXIII)X, вол. 28, бр. 2/2011, стр. 349-370.

17) Mladen, Bajagić, “Theoretical foundations and practical importance of the criminalistic intelligence activities”, Београд, *Ревизија за криминологију и кривично право*, вол. 48, бр. 3/2010, стр. 193-212.

18) Упореди: Scott, Len, Jackson, Peter, “The Study of Intelligence in Theory and Practice“, *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Summer 2004, pp. 139-169.

19) Младен, Бајагић, „Обавештајна активност у систему политичке власти“, *op. cit.*, стр. 353.

20) Упореди: DCI William Webster, „Remarks at Cornell Law School”, 26 October 1989, In Lathrop, Charles E., *The Literary Spy: The Ultimate Source for Quotations on Espionage and Intelligence*, Yale University Press, New Haven and London, 2004.

21) Lao-Tzu, *Tao Teh Ching* (6th century b.c.), In Lathrop, Charles E., *op. cit.*, p. 199.

22) Thomas, C. Bruneau, “Democracy and Effectiveness: Adapting Intelligence for the Fight Against Terrorism”, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 21, No. 2(2008).

вештајна активност јесте „тајна активност државе која служи за разумевање других ентитета или вршење утицаја на њих, она представља прикупљање и анализу обавештајних података, контраобавештајну активност, и тајне акције“.²³⁾ Она у суштини представља „прикупљене информације неопходне за оне који их захтевају“. У спољној политици (и националној безбедности), она има задатак да „усмерава спољнополитичке одлучиоце и помаже им да спроведу мудро своје циљеве“.²⁴⁾

У оперативном смислу спољна обавештајна активност служи за разумевање других ентитета или вршење утицаја на њих; обавештајно сазнање, активност реализована кроз обавештајни циклус;²⁵⁾ специфична друштвена и политичка активност, која се бави свим стварима, односно посебан вид активности на прикупљању значајних чињеница које треба знати пре отпочињања неког правца политичке акције;²⁶⁾ производ који је резултат прикупљања, сређивања, обраде, анализе, интеграције и интерпретације прикупљених информација.²⁷⁾

У оперативном-истраживачком смислу обавештајна активност се реализује кроз специфичан процес обавештајног рада, познат као обавештајни циклус (енг. *intelligence cycle*). До сада су развијени различити теоријски и практични модели тог циклуса, који се састоји из следећих фаза: опажање одређеног политичког, социјалног, безбедносног, или неког другог проблема значајног за реализацију националних интереса и очување и унапређење националне безбедности; утврђивање обавештајних/ информационих потреба и захтева од стране носилаца политичке власти и њихово преношење обавештајно-безбедносним установама; анализа обавештајних захтева, планирање и покретање процеса прикупљања сирових обавештајних информација (*raw intelligence*); прикупљање сирових обавештајних информација; класификација, процењивање и анализирање обавештајних информација; интерпретација

23) Warner, Michael, "Wanted: A Definition of Intelligence," *Studies in Intelligence* 46/3 (2002).

24) DeConde, Alexander, et al. (eds.), *Encyclopedia of American Foreign Policy: Studies of the Principal Movements and Ideas*, New York: Gale Group, Charles Scribner's Sons, 2002, p. 801.

25) Lerner, K. Lee, Lerner, Brenda Wilmoth (eds.) (Vol. I, II, III), *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security*, New York: Gale Group, Inc., a division of Thomson Learning, Inc., 2004, p. 117.

26) Hoover, Herbert, „Commission on Organization of the Executive Branch of the Government: Intelligence Activities”, Report to Congress, June, 1955, p. 26, In: Ransom, Harry Howe, *Central Intelligence and National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1959, p. 6.

27) Uporedi: Troy, Thomas F., "The 'Correct' Definition of Intelligence", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 5, No. 4. (1991), p. 442.

и интеграција/обједињавање обавештајних сазнања; израда завршних обавештајних докумената (*finish intelligence*), њихово похрањивање и чување; уступање завршних обавештајних докумената - обавештајног сазнања крајњим корисницима (стварним субјектима политичког одлучивања који учествују у креирању и реализацији спољне политике); тумачење завршних обавештајних сазнања; и *feedback*.²⁸⁾ Циклус се одвија по јасним методолошким, логичким и техничко-организационим правилима, критеријумима и процедурама, обједињеним кроз примену свих познатих метода прикупљања и обраде обавештајних информација.²⁹⁾ Применом тих метода се обезбеђује систематска обрада сирових обавештајних информација и њихово претварања у завршно обавештајно сазнање (*finished intelligence knowledge*), неопходно за даљи процес (спољно) политичког одлучивања. Овакво схваћена обавештајна активност подразумева да прикупљање сирових обавештајних информација захтева и примену различитих научних метода у јединству са прикупљачким дисциплинама/класичним обавештајним методима.

Прикупљање и обрада сирових обавештајних информација, израда завршних обавештајних докумената и њихово уступање крајњим корисницима/политичким одлучиоцима) морају бити готово истоветни научном истраживању. Сама обрада сирових обавештајних информација обухвата више међусобно повезаних радњи: разврставање/класификација, процењивање и анализирање, тумачење/интерпретација и интеграција. На темељу свеобухватне анализе и процене интегрисаних обавештајних сазнања посебни тимови обавештајних аналитичара израђују завршне обавештајне документе. Завршни обавештајни документи (студије, процене и прогнозе) чине основ - информациони инпут за даљи ток доношења (спољно)политичких одлука. Њиховом анализом и додатним облицима појашњавања (усменим путем) кроз личне контакте обавештајних стручака и носилаца политичке власти реализује се фаза информисања у процесу одлучивања. Специфична завршна обавештајна документа (на пример обавештајне студије, процене и прогнозе) имају по свом садржају све карактеристике научних студија, посебно оних из области друштвених наука. Сврха прику-

28) Детаљније у: Младен, Бајагић, „Обавештајна активност у систему политичке власти“, *op. cit.*, стр. 356-362; Treverton, Gregory F., Gabbard, Bryan C., *Assessing the Tradecraft of Intelligence Analysis*, Santa Monica, Rand, 2008, p. 3; Младен, Бајагић, *Методика обавештајног рада*, *op. cit.*

29) О методама обавештајне активности савремених обавештајних служби опширније у: Младен, Бајагић, *Методика обавештајног рада*, *op. cit.*, стр. 105-177; Младен, Бајагић, „Улога и значај техничког метода (Technical Intelligence) у прикупљању обавештајних информација (кумулятивна војнотехничка информација)“. Београд, Војно технички институт, вол. 46, бр. 3, стр. 1-108.

пљања сирових обавештајних информација и њихове анализе и обраде коначно и јесте у извођењу закључака о постојању одређених веза између појава и процеса који се истражују. Тиме савремене обавештајне службе као специјализоване установе извршне власти оправдавају сврху свог постојања и деловања у систему националне безбедности и систему политичке власти уопште.

С обзиром на потребе и захтеве носилаца политичке власти и природу и карактер (спољно)политичких циљева, обавештајна активност обухвата: спољну обавештајну активност (*foreign intelligence*), контраобавештајну активност (*counterintelligence*), у новије време и криминалистичко-обавештајну активност (*criminal intelligence*), и друге послове безбедности (заштита уставног поретка, територијалне целовитости, независности и суверенитета земље, супротстављање политичком екстремизму, борба против савремених претњи безбедности, организованог криминала: трговина дрогама, људима и људским органима, флором и фауном и др.), ширење оружја за масовно уништење, итд.).

Обавештајна активност означава „прикупљање података политичке, економске и војне природе о потенцијалним противницима, као наглашено софистицирана делатност извршне власти“.³⁰⁾ Као таква, обавештајна активност је директно у функцији спољне политике и подразумева „специфичну информативну активност и коначно обавештајно сазнање о плановима, интенцијама и способностима других нација, односно информације о способностима, намерама и активностима страних сила, организација или појединаца“.³¹⁾

Када се има у виду спољна политика, као практична активност државе, неопходно је нагласити да су државе, кроз свој историјски развој, улагале огромне напоре да се правовремено и свеобухватно информишу о приликама и стању у свом ближем и ширем окружењу, користећи различите канале – механизме информисања, тако да се временом развила посебна делатност државе коју знамо као спољна политика. Као практична делатност државе, спољна политика користи различите механизме информисања, пре свега дипломатију, средства јавног информисања, и обавештајну активност. Два прва канала информисања свакако имају неспоран значај, али се за обавештајну активност може рећи да је заиста специфична и ексклузивна друштвена и политичка делатност, коју

30) Scruton, Roger, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought* (3rd edition), New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 336-337.

31) Troy, Thomas F., *op. cit.*, p. 441.

одликује тајност као основни и врхунски принцип рада. Тим пре, јер обавештајна активност за предмет свог рада има превасходно тајне одређених ентитета, пре свега других држава, али и савеза држава, различитих друштвених и интересних организација, као и појединаца, које настоји открити примењујући специфичне методе рада.³²⁾

Најужи круг носилаца политичке власти обавештава се свакодневно о значајним дешавањима или променама у међународном окружењу путем поменутих спољних система обавештавања (дипломатија, средства информисања и обавештајна активност), која могу имати значај за националне интересе и националну безбедност. Политички одлучиоци исказују и потребу за оснивањем различитих експертских аналитичких тимова и тела, способних да уоче и разумеју дешавања и промене у спољном окружењу и дају о њима потребне процене и прогнозе, на основу претходно дефинисаних захтева и циљева. Чињенице о променама у окружењу државе, посебно оне тајног карактера, превасходно су предмет интересовања обавештајно-безбедносних установа, што је и полазиште успостављања непосредне везе између носилаца политичке власти и ових установа. Сваки процес доношења политичких одлука указује на изузетан значај обавештајних процена, које представљају интегрални део укупног процеса одлучивања. Наиме, методологија доношења политичких процена значајним делом је утемељена на резултатима рада обавештајних служби, који се пре свега односе на разумевање догађаја и процеса који су предмет политичког одлучивања. Анализа места и улоге обавештајних служби у процесу одлучивања захтева и свестрано сагледавање природе задатака које испуњавају политички креатори да би обавештајне службе могле извршити своју мисију. У идеалним ситуацијама (обавештајне службе извршавају своје функције у складу са законом дефинисаним делокругом рада, а политички одлучиоци извршавају своје задатке у пуном капацитету) однос према обавештајној активности је усклађен законом и задовољава успостављене принципе међусобног односа ових субјеката. Складан међусобни односи између обавештајних служби и политичких одлучилаца захтева испуњење обострано преузетих обавеза у процесу одлучивања. За обавештајне службе то значи испуњење четири повезане функције: 1) праћење важних догађаја у иностранству и извештавање о њима, да би се политички креатори упозорили на могуће претње и проблеме; 2) процена будућих догађаја да би се успешно антиципирала изнена-

32) Упореди Младен Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи* (друго допуњено издање), Марсо, Београд, 2010, Увод.

ђења и ризици по националну безбедност; 3) процене конкретних догађаја; и 4) анализа крајњих резултата политичке акције у свим областима које имају значај за складан развој друштва и опште благостање. С том у вези, врхови обавештајних служби имају обавезу да ускладе обавештајна истраживања захтевима политичких креатора, координирају израду неопходних завршних обавештајних докумената у жељеној форми, и изврше интерпретацију истих, уважавајући природу проблема и извесност евентуалних праваца будуће политичке акције. Међутим, стварност/пракса креирања и реализације спољне политике готово увек, у већој или мањој мери, одступа од прописаног (идеалног рационалног) модела.³³⁾ Као пример наводимо следећу табелу, која управо одсликава несагласност између идеалне и уобичајене праксе.

Табела 1: Процеси реализације спољне политике³⁴⁾

Идеалан рационалан процес	Уобичајена стварна пракса
Тачне, свеобухватне информације	Искривљене, непотпуне информације
Јасна дефиниција националног интереса и циљева	Личне мотивације и организациони интереси који искривљују националне циљеве
Исцрпна анализа свих могућих опција	Ограничени број опција који се разматра, од којих ни једна није била темељно размотрена
Одабир оптималног тока акције да би се постигао жељени резултат	Ток акције бира се путем политичког преговарања и компромиса
Јасно изражена одлука и њено образложење како би се добила домаћа подршка	Збуњујуће и контрадикторне изјаве о одлуци, често формулисани за медијску употребу
Пажљиво праћење примене одлуке од стране служби задужених за спољне послове	Бирографије задужене за спољне послове занемарују напоран посао управљања применом одлуке
Тренутна оцена последица праћена исправком грешака	Површна оцена политике, неодређена одговорност, слабо праћење и закаснеле корекције

33) Лишанин, Младен, “Нормативни vs. стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије (2)”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, год. 18, вол. 31, бр. 1/2011, стр. 200; Упоредну табелу модела реализације и креирања спољне политике овај аутор је преузео из: Чарлс В. Кегли, Јр. и Јуџин Р. Виткоф (2004), *Светска политика: тренд и трансформација*. Београд, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, стр. 144.

34) Исто.

Зато јасна позиција обавештајних служби зависи од активног приступа носилаца политичке власти процесу одлучивања и разумевању улоге и значаја обавештајне активности, кроз успостављање ефикасног система руковођења, координације, назора и контроле над чланицама обавештајно-безбедносног система, али и сталном проценом обавештајних домета и њиховим квалитетом. Према томе, место и улога обавештајних служби у систему политичке власти зависе пре свега од природе односа између политичких креатора и обавештајних структура, који морају бити утемељени на јасним и прецизним „правилима игре“ (закони и други правни прописи). То значи да оквире међусобних односа између обавештајних служби и политичких креатора дефинише закон и успостављени облици субординације у хијерархији државне власти.

Без обзира да ли се ради уопште о обавештајној активности или само о спољној обавештајној активности, она представља и обухвата јединство више међусобно повезаних фаза (опажање обавештајног проблема, дефинисање потреба и захтева, прикупљање, процењивање и анализа, интерпретација, интеграција, израда завршних докумената, уступање и тумачење обавештајних сазнања. Та сазнања су завршни, синтетизовани обавештајни производ, која се у различитим формама обавештајних докумената, уступају крајњим корисницима (стварним субјектима процеса спољнополитичког одлучивања), и другима субјектима који непосредно учествују у спровођењу спољнополитичких циљева и утврђених праваца спољнополитичке акције. У области спољне политике обавештајна активност подразумева способност уочавања, спознаје, разумевања и суочавања/ антиципације са променама/новонасталим ситуацијама у међународном окружењу за сваку конкретну земљу и њене националне интересе.³⁵⁾ Када је обавештајна активност у функцији достизања, очувања и унапређења националне безбедности и реализације спољне политике, крајњи корисници су стварни субјекти политичког одлучивања.

У односу на спољни обавештајни рад, чија је функција везана и за спољну политику и „чисто“ за област националне безбедности, *контраобавештајна активност (counterintelligence)* је други аспект општег појма обавештајне активности. Најопштије, контраобавештајна активност обухвата истраживање, разумевање и неутрализацију обавештајних активности /операција противничких ентитета. Њеном реализацијом се прикупљају информације и спроводе активности против иностране шпијунаже, и других об-

35) Младен, Бајагић, *Методика обавештајног рада*, *op. cit.*

лика угрожавања националне безбедности. Ако се контраобавештајна активност јесте активност усмерена на заштиту од стране шпијунаже, саботажа, терористичких аката и др., уочава се и њена јасна дефанзивна и офанзивна улога. Дефанзивна улога обухвата откривање и пресецање обавештајних продора страних обавештајних служби у очувању и унапређују сопствене националне безбедности, односно изградњу свеобухватног безбедног амбијента као штит против страних обавештајних продора, изразу поверљивих извештаја о страним обавештајним операцијама, селекцију проверених кадрова у свим институцијама власти, планирање и успешно извођење сложених безбедносних операција и иновирање специјалних контраобавештајних мера, радњи и поступака. С друге стране, офанзивна улога контраобавештајног рада обухвата продоре у структуре непријатеља, сталну надградњу сазнања о обавештајним и другим намерама противника, хватање страних шпијуна и двоструких агената, пласирање дезинформација, и уништење непријатељских обавештајних установа. У том контексту се користе и специјалне мере, као што су: тајна примена техничких средстава за надзор комуникација, тајно аудио и видео снимање, упади у информационе система страних обавештајних служби, и др.³⁶⁾

Уз спољну обавештајну и контраобавештајну активност и друге безбедносне активности, тренутно се убрзано развија и посебна обавештајна прикупљачка грана - *криминалистичко-обавештајна активност (criminal intelligence)*, као специфична и особена полицијско-обавештајно-истражна делатност, и у оперативном смислу обухвата прикупљање, анализирање и вредновање информација (из криминалног миљеа), у циљу откривања и сузбијања свих облика криминала, посебно организованог криминала. Њени коначни/завршни продукти су стратешке (про)оцене, профилисање проблема и учиниоца кривичних дела, чиме се омогућава нова стратегија и адекватни стратешки и оперативно-тактички одговори на сва угрожавања криминалом.

Криминалистичко обавештајна активност представља покушај интеграције сазнања из области стратегије, менаџмента, обавештајне активности и криминалистике. Она захтева постојање квалитетних база података и компетентне и искусне аналитичаре за област криминала. У практичном смислу, криминалистичко-обавештајна активност обухвата претварање информација прикупљених из различитих извора у спровођењу стратегије, политике и истраживачко-оперативне тактике у вези са одређеним криминалним

36) Упореди: Младен Бајагић, „Инострана искуства у развоју теоријског и организационог концепта контраобавештајне активности“, *Безбедност*, год. II, 1-2/2009, стр. 370-385.

делима, појединцима и организацијама осумњиченим за та дела. Она представља процес прикупљања, обраде, анализе, уступања и вредновања (повратне информације/*feedback*) информација о криминалним организацијама и појединцима и њиховим незаконитим активностима, као и најтежим кривичним делима.

Крајњи резултат криминалистичко-обавештајне активности су обавештајне информације прикупљене или добијене, анализирани, снимљене и уступљене за потребе агенција за спровођења закона у области криминала, идентификације криминалаца и криминалних група. Овај специфични аспект обавештајног рада се развија применом надзора, прикупљањем података из људских извора (информатори), испитивањем, и истраживањем, или оперативним радом криминалистичке полиције или полиције опште надлежности. Криминалистичко-обавештајна активност, као и обавештајна активност, има три кључна нивоа: тактички (превенција - претходно прикупљање информација); оперативни (обавештајни рад током оперативних криминалистичких и кривичних истрага); и стратегијски (доношење политичких одлука везаних за планирање, превенцију и одвраћање од организованог криминала). Реализација криминалистичко-обавештајне активности одвија се, као и у случају (контра)обавештајне активности кроз обавештајни циклус. Један од модела обавештајног циклуса који се примењује у криминалистици обухвата следеће фазе: планирање и руковођење, прикупљање информација, анализа и продукција, уступање, и вредновање. Планирање и руковођење обухвата одређивање обавештајне мисије криминалистичких органа, утврђивање корисника информација, упознавање оперативне средине (криминалне околине), и утврђивање и дефинисање приоритетних обавештајних потреба. Прикупљање информација се састоји из: пријема обавештајних потреба и идентификације циљева, избора метода прикупљања информација, прикупљања информација из отворених извора (медији, јавни снимци и базе података, разговори на терену и разговори са притвореним лицима), и примене тајних метода (надзор, коришћење информаната, тајних оперативаца - прикривених иследника). Анализа и продукција су срце циклуса криминалистичко-обавештајног рада, и обухватају већ све познато о анализи обавештајних информација, где је приоритет на пуном разумевању сирових информација и њиховом претварању у чињенице значајне за даљи ток криминалистичких и кривичних истрага. У процесу анализе информације се интегришу по одређеном редоследу, сортирају у потребне категорије или логичне следове, вреднује тачност и благовременост тих информација, и коначно вреднује

ваљаност и поузданост извора информација. Такве информације су полазиште у давању одговора на питање: Шта даље у истрази? После уступања криминалистичко-обавештајних информација полицији и криминалистичким службама следи вредновање целокупног рада, чиме се настоје дати одговори на многобројне дилеме: да ли су информације биле тачне, благовремене и на легалан начин прикупљене и уступљене, јер без потврдних одговора на ово питање цео ток циклуса нема праву вредност; шта је потребно да се оствари бољи квалитет информација и да се, у организационом смислу, побољша сам циклус; итд. Поред овог модела, у криминалистичко-обавештајној активности примењиви су и сви претходно изложени теоријски и организациони модели обавештајног циклуса.³⁷⁾ Коначно, крајњи корисници криминалистичко-обавештајне активности и прикупљених сазнања су полицијске и криминалистичке агенције одговорне за превенцију и репресију криминала (општег, еколошког, привредног, технолошког и организованог).³⁸⁾

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ОБАВЕШТАЈНЕ АКТИВНОСТИ У ФУНКЦИЈИ ОЧУВАЊА И УНАПРЕЂЕЊА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

“Треба нам обавештајна заједница која ће, у одређеним компликованим ситуацијама, моћи да брани америчке националне интересе у свим областима којима војне операције нису погодне и дипломатија не може да делује.“

Хенри Кисинџер³⁹⁾

Институционализација обавештајне активности у складу са утврђеним законским оквиру, читује се кроз оснивање и деловање савремених обавештајних служби као субјеката обавештајно-безбедносног система на националном нивоу. С тим у вези се и национална обавештајна делатност дефинише као активност која обухвата прикупљање, систематизацију и анализу одређених информација у вези са чињеницама претњама, ризицима и сукобима

37) Mladen, Bajagić, “Theoretical foundations and practical importance of the criminalistic intelligence activities”, op. cit.

38) Исто.

39) Према: Loch K. Johnson (ed.), *Strategic Intelligence* (Volumes 1-5), Westport, Connecticut, London, Praeger Security International, 2007, Preface xii.

који утичу на спољну и унутрашњу безбедност.⁴⁰⁾ Саме обавештајне службе имају незамењиву улогу у свим модерним демократским друштвима, односно државама. Обезбеђујући правовремене и ефикасне обавештајне податке, оне штите националну безбедност земље од свих изазова и претњи њеним виталним националним интересима.⁴¹⁾

Као што указује савремена светска безбедносна и обавештајна пракса, носиоци обавештајне активности су обавештајне, контраобавештајне и криминалистичке службе, као специјализоване установе извршне власти које, применом специфичних метода, мера, радњи и поступака, спроводе обавештајно-информативне, обавештајно-безбедносне, криминалистичко-обавештајне, и друге необавештајне активности (тајне акције/*covert actions*), у циљу реализације националних интереса и заштите и унапређења националне безбедности. Обавештајно-безбедносне службе на националном нивоу чине национални обавештајно-безбедносни систем, као интегрални део (подсистем) националног система безбедности. Имајући у виду значај који за сваку државу има национална безбедност, савремене националне системе безбедности у најширем смислу чине: највиши органи законодавне и извршне власти (парламент и влада); посебне установе законодавне и извршне власти задужене за усмеравање, контролу, надзор, руковођење и координацију обавештајно-безбедносним системом; министарства (одбране, унутрашњих и спољних послова, финансија, правде); обавештајне установе националног нивоа; цивилне и војне ресорне обавештајно-безбедносне установе; криминалистичко-обавештајне агенције, и остале специјализоване установе извршне власти. Савремене обавештајно-безбедносне службе реализују два вида активности: обавештајну активност и необавештајну активност (тајне акције). У складу са законима који дефинишу делокруг рада обавештајних служби и обавештајном праксом, обавештајну активност одликује: реализација обавештајне активности, која подразумева реализацију послова из домена њене обавештајно-информативне и превентивно-безбедносна функције. Нивои обавештајно-информативне функције су: 1) текућа обавештајна делатност, која подразумева уочавање и праћење текућих догађаја од значаја за националну безбедност и реализацију (спољно)политичких циљева државе. Текућа обавештајна делатност, као свакодневна обавеза, може бити

40) E.E. Este'vez. "Executive and Legislative Oversight of the Intelligence System in Argentina". In: Hans Born and Loch K., Johnson (eds.), *op. cit.*, p. 165.

41) I. Leigh, "More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences", in: Hans Born and Loch K. Johnson (eds.), *Who's watching the spies: establishing intelligence service accountability*, Dulles, Virginia: Potomac Books, Inc., 2005, p. 3.

краткорочног и дугорочног карактера, али при томе не подразумева израду прогноза и пројекција развоја неких догађаја или појава које су предмет обавештајног истраживања; 2) упозоравајућа обавештајна делатност, односно препознавање и усмеравање пажње на догађаје, процесе и појаве који могу или би могли имати изненадне и штетне утицаје по националну безбедност и укупне националне интересе; и 3) аналитичка и прогностичко-процењивачка обавештајна делатност, која обухвата послове на изради завршних обавештајних докумената прогностичког и процењивачког карактера. Даље, свака савремена обавештајна служба правилним избором метода се користе у истраживању унапред усмерава своју активност у тачно одређеном правцу, чиме испуњава услове да њени крајњи резултати (завршне обавештајне студије) буду употребљиви у процесу доношења политичких одлука. Дакле, правилан избор метода најчешће је пресудан за квалитет обавештајног рада и његов коначни резултат.

За оснивање ефикасног и јединственог обавештајно-безбедносног система, у складу са са дефинисаним дугорочним и краткорочним националним и безбедносним интересима и спољнополитичким приоритетима, неопходно је на националном плану усвојити следеће стратешке документе: стратегију националне безбедности; стратегију и доктрину одбране; стратегије борбе против тероризма и организованог криминала; закон о националној безбедности; законе о борби против тероризма, организованог криминала, корупције и др.); закон о ванредним ситуацијама, матичне законе појединих обавештајно-безбедносних установа који ближе прецизирају делокруг рада, унутрашњу организацију, и методе рада служби, средства и мере које службе користе; закон о кривичном поступку и кривични законик, као и низ других законских и подзаконских аката, правила и прописа који се односе на субјекте националног система безбедности.⁴²⁾ Примера ради, Република Србија је у првој деценији XXI века усвојила цео сет програмско-политичких и законских докумената који регулишу област националне безбедности и деловања обавештајно-безбедносних установа, војске и полиције. Законодавна активност је утицала на стварање модерног обавештајно-безбедносног система, чије деловање регулишу: Стратегија националне безбедности,⁴³⁾ Стратеги-

42) Ове документе имају у свом правном систему готово све савремене државе; Упореди: Младен Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, *op. cit.*

43) Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, Народна скупштина РС, 26.10.2009. године, На интернету: parlament.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?id=443&t=O, 24/05/2010.

ја одбране,⁴⁴⁾ Национална стратегија борбе против организованог криминала, Национална стратегија борбе против корупције, Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма; Закон о одбрани Републике Србије,⁴⁵⁾ Закон о Војсци Србије,⁴⁶⁾ Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији,⁴⁷⁾ Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије,⁴⁸⁾ Закон о тајности података,⁴⁹⁾ Закон о заштити података о личности,⁵⁰⁾ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,⁵¹⁾ Закон о заштитнику грађана,⁵²⁾ Закон о полицији, и други закони којим се регулишу одређена питања од значаја за функционисање и рад обавештајно-безбедносних установа Републике Србије.⁵³⁾

Постоји и пракса да се у неким државама оснивају посебни закони о обавештајно-безбедносном систему, и посебна тела/савети задужени искључиво за координацију обавештајно-безбедносног система. Тај случај је у Републици Хрватској, где је таквим законом основан и *Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija*, задужен за: спровођење одлука председника Републике и Владе о усмеравању рада обавештајно-безбедносних агенција; операционализацију одлука Већа за националну сигурност (ВНС) о начину рада обавештајно-безбедносних агенција и других обавештајно-безбедносног установа; усклађивање рада обавештајно-безбедносних и других установа обавештајно-безбедносног система; давање мишљења и оцена о сарадњи са службама других земаља, давање предлога ВНС везаним за националну безбедност; и предузимање других мера у циљу побољшања ефикасности рада обавештајно-безбедносних агенција.⁵⁴⁾ Имајући у виду искуства

44) Одлука о усвајању Стратегије одбране Републике Србије, Народна скупштина РС, 26.10.2009. године, интернет: parlament.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=444&t=O,24/05/2010.

45) *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 26.10.2009.

46) *Службени гласник РС*, бр. 116/07, 11.12.2007.

47) *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 26.10.2009.

48) *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 11. 12. 2007

49) *Службени гласник РС*, бр. 104/09.

50) *Службени гласник РС*, бр. 97/08.

51) *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009.

52) *Службени гласник РС*, бр. 79/2005.

53) То су пре свега Закон о државној управи, Закон о министарствима, Закон о кривичном поступку, Кривични закон, и други законски акти.

54) *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Narodne novine*, бр. 79/2006, 17.07.2006, чланови 5, 13, 14.

Србије, назив (а и садржај) самог закона у Републици Хрватској прецизније одражава организациону и проблемску стварност деловања обавештајно-безбедносних установа од Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије.

Као што се уочава из анализе функционисања обавештајно-безбедносних система у свету, обавештајно-безбедносне установе се генерално могу класификовати на аутономно-централне (установе националних, односно стратегијског значаја), и ресорне обавештајно-безбедносне установе. Обавештајно-безбедносне установе националног нивоа непосредно су подређене извршној власти (председник државе – Сједињене Државе, Руска Федерација, Француска; влада - Велика Британија, Италија, Немачка, итд.), стратегијског су нивоа и значаја, немају полицијска овлашћења, обједињавају деловање других обавештајних служби унутар матичног обавештајно-безбедносног система, у функцији су реализације (спољно)политичких циљева и националних интереса, и имају законом утврђену обавезу извештавања органа законодавне и извршне власти о својим активностима. С друге стране, ресорне обавештајно-безбедносне установе (војне и цивилне) реализују специфичне послове и задатке (обавештајна активност, контраобавештајна активност, криминалистичко-обавештајна активност и други безбедносни послови и задаци). Оне делују у складу са наведеним законима и подзаконским актима, одговорне су ресорним министрима, највишим органима руковођења обавештајно-безбедносним системом, и законодавној и извршној власти. Као и службе националног нивоа, одликује их висока материјално-техничка и информациона опремљеност, и високообразовани, стручни и специјализовани кадрови за одређене области рада.

Савремене обавештајно-безбедносне установе карактерише и прецизна подела обавештајних, контраобавештајних и других безбедносних активности (заштита уставног поретка, интегритета и суверенитета земље, контратерористичке, криминалистичко-обавештајне и друге активности); обавештајне и контраобавештајне службе генерално немају полицијска овлашћења (постоје и изузеци – *FBI* у Сједињеним Државама и *ФСБ* у Руској Федерацији). Примери одсуства полицијских овлашћења су чести, посебно за спољне обавештајне службе: *CIA, MI6, MOSSAD, DGSE, BND, SVR, ACOS IS, DIA, EYP, SOA, SOVA, IH, SiS DE, SRI*, итд; као и контраобавештајне и друге службе безбедности: *BfV, MI5, SV, MAD, DST, DRI, SOSI, SIOSE, Aman, NSA, GCHQ, FAPSI*.

Значајно питања изучавања организације, делокруга и метода и средстава рада савремених обавештајно-безбедносних уста-

нова је и коме ове специјализоване установе извршне власти одговарају за свој рад. Сви демократски политички системи захтевају да обавештајно-безбедносне установе делују у складу са законом и да буду предмет унутрашње контроле и спољног надзора. Степен у коме се надзор над радом обавештајних служби остварује варира од државе до државе, али неки општи (универзални) принципи важе за већину њих, посебно за оне у којима владају развијени демократски односи. Имајући у виду место и улогу обавештајних служби у систему политичке власти, у већини савремених држава су развијени адекватни облици и механизми надзора⁵⁵⁾ који обухватају: 1) *политичку контролу*, и то: а) у ужем смислу, контролу од стране *извршне власти*; и б) у ширем смислу контролу од стране *законодавне власти*; 2) *административну контролу*, која подразумева унутрашњи надзор и управљање обавештајним агенцијама, а односи се и на контролу унутрашњих правила и прописа⁵⁶⁾; 3) контролу од стране *независних државних усанова* (судски ргани, ревизорске институције, омбудсман), и 4) контролу од стране *јавности* (различити облици и механизми цивилног друштва).

Политичка контрола у ширем смислу подразумева активности законодавних органа (парламент, скупштина) у области надзора рада обавештајно-безбедносних усанова. Два основна задатка овог нивоа надзора обухватају контролу законитости рада и утрешка финансијских и материјалних средстава, која ови државни ргани иначе и одобравају обавештајним службама.

Надзор над радом обавештајно-безбедносних усанова од стране извршне власти је усмерен на корисност/сврхисходност, односно оцену да ли ове установе испуњавају своју мисију и делују у оквиру дефинисане стратегије националне безбедности, односно да ли оне испуњавају своје задатке и функције у односу на потребе и захтеве политичких одлучилаца. Овај ниво надзора обухвата и утврђивање законитости рада обавештајних служби и поштивања законских, етичких и моралних норми у примени специфичних средстава и поступака који су основ њиховог оперативног деловања. Када се ради о председничком систему, контролу од стране извршне власти врши председник државе, путем разних одбора, савета и других тела, при чему се сви резултати контроле разматрају на главним координирајућим, усмеравајућим и руководним телима државе задуженим за националну безбедност (обично су то

55) Abram Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World Intelligence*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 137-138.

56) Caparini, Marina, *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002.

савети за националну безбедност). Треба нагласити да је контрола извршне власти на вишем нивоу централизације ако су обавештајно-безбедносне установе аутомно-централне, односно самосталне у односу на поједине ресоре (министарства). Парламентарни системи такође познају и развијају готово истоветне и сложене облике контроле рада обавештајно-безбедносних усанова, само што је у овом случају премијер (председник владе) политичко лице које има највећу моћ контроле преко разноврсних контролних и надзорних тела, док се на националном нивоу ова област обједињује на нивоу већ поменутих савета за националну безбедност. Судска контрола има задатак да контролише да ли рад јавних институција делују у складу са законима. У случају обавештајних служби надзор судских органа представља специфичан, независан, непристрасан и демократски оквир укупног надзора, и фокусиран је на проверу законитости примене посебних мера, радњи и поступака која у одређеним околностима могу довести до кршења законских норми и ограничавања и кршења права и слобода појединаца. Исту функцију имају и заштитник грађана/омбудсман и друге институције цивилног друштва. Њихова улога долази посебно до изражаја и у уочавању незаконитог утицаја политичких странака на рад обавештајних служби.

Наведени облици надзора обухватају контролу законитости рада обавештајних служби, начина њиховог финансирања и утрошка финансијских и материјалних средстава, правремености и сврсисходности/корисности њиховог дара, посебно примене метода, поступака, мера и радњи којима се задире у уставом загарантована људска права и слободе. Циљ надзора је и да се на најширем друштвеном плану скине вео тајности са обавештајне активности и успостави партнерски однос са обавештајним усановама. Овај надзор је неопходан да би се спречиле не само афере и политичке непријатности које, као резултат реализованих обавештајних операција могу угрозити демократске темеље сваког друштва, већ и да би се одржала законита и добра управа овим државним органима, као што је случај са другим органима извршне власти. С друге стране, обавештајне службе дају значајан допринос у заштити националне безбедности, због чега се мора уважити и њихова тежња да, у реализацији дефинисаних послова и задатака, штите сопствене изворе и методе рада од страних обавештајних служби, и од могућих злоупотреба или погрешног тумачења. Предмет њихове заштите су и коначни резултати обавештајне активности - обавештајна сазнања, која могу „процурити“ у јавност због нестручног руковања овим сазнањима у самој обавештајној служби, али и не-

пажње политичких институција којима се она уступају на даље коришћење. Из ових разлога је важно успоставити одговарајући баланс између захтева за пуном јавношћу рада и неопходности заштите обавештајних структура, метода и коначних резултата њиховог рада.⁵⁷⁾

На основу искустава функционисања савремених обавештајно-безбедносних система у свету увиђа се да ефикасност надзора рада обавештајно-безбедносних установа директно зависи од неколико фактора који су уједно и битна обележја обавештајне активности као такве. Пре свега, ради се о принципу *тајности*, од кога увелико зависи успешност обавештајних операција. Међутим, обично су захтеви обавештајних агенција, често и политичких одлучилаца, да обавештајна сазнања морају остати у строгој тајности неутемељена, јер се тиме покушава избећи неопходна транспарентност рада која је предуслов за опстанак и развој датог демократског друштва. Уз тајност, посебну пажњу заслужују и специфични методи, средства и поступци које у складу са законом утврђеним примењују обавештајне службе. Често се дешава да обавештајно-безбедносне установе крше успостављене стандарде и процедуре примене таквих поступака и средстава, посебно у случајевима када су објекти њиховог интересовања појединци. Следећи изазов за надзор представља чињеница да у многим државама службе безбедности (у неким и контраобавештајне службе) имају широка тзв. „дискрециона овлашћења“ (полицијска овлашћења), која се најчешће правдају потребама заштите националне безбедности. Примена ових овлашћења често има за последицу и кршење људских права и слобода на најширем плану.⁵⁸⁾

ЛИТЕРАТУРА

Бајагић, Младен, „Инострана искуства у развоју теоријског и организационог концепта контраобавештајне активности“, *Безбедност*, год. II, 1-2/2009, Београд, стр. 370-385.

Бајагић, Младен, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.

57) Упореди: Младен, Бајагић, *Методика обавештајног рада*, *op. cit.*, стр. 80-82.

58) Под посебним мерама и овлашћењима најчешће се подразумевају мере тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају људска права и слободе. Упореди законска овлашћења обавештајно-безбедносних установа у Републици Србији; Закон о Војно безбедносној агенцији и Војно обавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 88/09, од 26.10.2009. године; Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002;

- Бајагић, Младен, «Национални обавештано-безбедносни системи у борби против савремених претњи безбедности. У зборнику: Пулибрк, Ж. (ур.) *Друштвена реакција на савремене облике угрожавања безбједности*, VI научни скуп “Дани безбједности”, Бања Лука, Факултет за безбједност и заштиту Универзитета Синергија, 2012, стр. 63-75.
- Бајагић, Младен, „Неолиберални институционализам у међународним односима и студијама безбедности“, *Српска политичка мисао*, год. XX, вол. 39, бр. 1/2013, стр. 127-158.
- Бајагић, Младен, „Обавештајна активност у систему политичке власти“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, год. (XXIII)X, вол. 28, бр. 2/2011, стр. 349-370.
- Вајагић, Младен, «Theoretical foundations and practical importance of the criminalistic intelligence activities», *Ревиија за криминологију и кривично право*, вол. 48, бр. 3/2010, стр. 193-212.
- Бајагић, Младен, *Улога и значај техничког метода (Technical Intelligence) у прикупљању обавештајних информација*, (Кумулативна војнотехничка информација), Београд, Војно технички институт, вол. 46, бр. 3, стр. 1-108.
- Вајагић, Младен, “Why Theory of Intelligence Activities?”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, год. (XXIV)XI, вол. 33, бр. 3/2012, стр. 299-325.
- Бајагић, Младен, *Шпијунажа у XXI веку - савремени обавештајно-безбедносни системи*, (друго допуњено издање), Марсо, Београд, 2010.
- Born, Hans and Loch K. Johnson (eds) (2005). *Who's watching the spies: establishing intelligence service accountability*, Dulles, Virginia, Potomac Books, Inc.
- Brown, Chirs and Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, (third edition), New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- DeConde, Alexander, et al. (eds.), *Encyclopedia of American Foreign Policy: studies of the principal movements and ideas*, New York, Gale Group, Charles Scribner's Sons, 2002, p. 801.
- Драгишић, Зоран, “Национална безбедност - алтернативе и перспективе”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, год. 17, вол. 28, бр. 2/2010, стр. 217-232.
- Гаџиновић, Радослав, «Друштвени извори угрожавања капацитета система безбедности државе», *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, год. 19, вол. 35, бр. 1/2012, стр. 131-148.
- Гаџиновић, Радослав, „Спољни неоружани облици угрожавања капацитета државе“, *Српска политичка мисао*, год. 20, вол. 39, бр. 1/2013, стр. 105-126.
- Donelly, J. Jack, *Realism and International Relations*, Cambridge University Press, New York, 2000.
- Elman, Colin and Miriam Fendius Elman (eds), *Progress in international relations theory: appraising the field*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2003.
- Johnson, Loch K. (ed) (2007). *Strategic Intelligence* (Volumes 1-5), Westport, Connecticut, London, Praeger Security International.
- Joseph J. Romm, *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, Council of Foreign Relations, New York, 1993.
- Кегли, Чарлс В. Јр. и Јудин Р. Виткоф, *Светска политика: тренд и трансформација*, Београд, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, 2004.

- Lathrop, Charles E., *The literary spy: the ultimate source for quotations on espionage and intelligence*, New Haven and London, Yale University Press, 2004.
- Lerner, K. Lee, Lerner, Brenda Wilmoth (eds) (Vol. I, II, III), *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security*, New York, Gale Group, Inc., a division of Thomson Learning, Inc., 2004.
- Лишанин, Младен, « Нормативни vs. стварни модел креирања и реализације спољне политике у политичком систему Србије (2)», *Српска политичка мисао*, год. 18, вол. 31, бр. 1/2011. стр. 187-208.
- Miller, Benjamin, „The Concept of Security: Should it be Redefined?“, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, Issue 2/2001, pp. 13-42.
- Ransom, Harry Howe, *Central Intelligence and National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1959.
- Romm, Joseph J. *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, New York, Council of Foreign Relations, 1993.
- Sebastian, Rosato (2003). „The Flawed Logic of Democratic Peace Theory“, *American Political Science Review*, Vol. 97, Issue 4/2003, pp. 585-602.
- Scott, Len, Jackson, Peter, “The Study of Intelligence in Theory and Practice“, *Intelligence and National Security*, Vol.19, No. 2, Summer 2004, pp.139 - 169.
- Scruton, Roger, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*, (3rd edition), New York, Palgrave Macmillan, 2007.
- Shulsky, Abram, *Silent Warfare: Understanding the World Intelligence*, Princeton, Princeton University Press., 2002, pp. 137-138.
- Treverton, Gregory F., Gabbard, Bryan C., *Assessing the Tradecraft of Intelligence Analysis*, Santa Monica, Rand, 2008.
- Troy, Thomas F., “The ‘Correct’ Definition of Intelligence”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 5, No. 4. (1991), p. 442.
- Caparini, Marina, *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002.
- Warner, Michael, “Wanted: A Definition of Intelligence,” *Studies in Intelligence*, 46/3, 2002.

Resume

Diverse approaches and schools of thought concerning the nature and content of phenomenon, term, and various concepts of “security”, are developing today within the modern studies of security. We can name just a few: individual, societal, comprehensive or global security. Nonetheless, we can say that national security still remains dominant concept, with direct connections to the international security, in its recognizable traditional meaning. Although national security today, with conditions severely different from those in the Cold war period, includes more than merely a defense from the external threats; its undisputed elements are sovereignty, territorial integrity, defense from aggression, internal threats and so called new threats. National security remains the superb ideal of every state – the ideal reached, preserved and improved by the actions of any conventional and unconventional

subject of the national security system. By fulfilling its protective role, state organizes a range of various activities, in order to protect the vital values of society and state, i.e. national interests. In this regard, we must assess the phenomenon of intelligence activity, which, as one of the official channels of informing the holders of political power, includes planning, gathering, processing, classification, analysis and merging of intelligence, counter-intelligence and other information about the possible dangers to the national security and national interests of the state. It includes external intelligence (which is crucial for the realization of foreign policies), counter-intelligence (investigation and prevention of activities of foreign intelligence services and other entities damaging the national security), criminalistics-intelligence (new branch of intelligence, with the purpose of investigation and suppression of crime) and other security tasks aimed to secure the well-being and peaceful development of society and the state. In institutional sense, intelligence activity can be defined through the activities of intelligence and security institutions, i.e. specialized institutions of the executive branch of power, creating the unique and functional intelligence-security system, as a subsystem of a national security system. Their activity is subjected to various forms of control and supervision: controls of legality of actions, financial expenditures, appropriateness and timeliness etc. Legality of actions of intelligence services is being controlled by every branch of power, but also by the civil society. On the other hand, appropriateness is being assessed by the final product, specific knowledge about the requested occurrences and processes, as a condition for a clear articulation of national interest and preservation and further improvement of national security. Also, it includes the ability to perceive, realize, understand and anticipate the changes in international surroundings, exerted by the holders of political power. In this sense, based on the analysis of theory and practice of modern intelligence agencies, we can identify constants in current positioning and further development of intelligence activity as strategic duty of every country in the process of realization of their national interests and protection of national security.

Keywords: *national interest, national security, security challenges and threats, foreign policy, intelligence activity, intelligence-security system, intelligence institutions*

* Овај рад је примљен 02. новембра 2013. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 26. новембра 2013. године.