

Милан Мијалковски

**ОБАВЕШТАЈНЕ
И БЕЗБЕДНОСНЕ
СЛУЖБЕ**

Београд, 2009

САДРЖАЈ

страна

ПРЕДГОВОР	11
ПРВО ПОГЛАВЉЕ	
ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНИ СИСТЕМ ДРЖАВЕ.....	13
1. Важни појмови за схватање обавештајно-безбедносног система државе	14
1.1. Држава	14
1.2. Виталне државне вредности.....	16
1.3. Безбедност	17
1.3.1. Субјект безбедности	19
1.3.2. Објект безбедности (заштите, деловања)	21
1.3.3. Субјект угрожавања (опасности)	22
1.4. Основне чињенице о организационом систему	25
1.5. Национална безбедност	28
2. Појам, улога и функције обавештајно-безбедносног система државе	31
3. Елементи обавештајно-безбедносног система државе	35
4. Функционисање обавештајно-безбедносног система државе	42
4.1. Регулаторни (нормативни) аспекти.....	42
4.2. Основни принципи функционисања обавештајних и безбедносних служби	47
4.3. Фазе обавештајно-безбедносног циклуса	55
4.4. Основни облици деловања обавештајних и безбедносних служби	60
4.5. Обавештајно-оперативна делатност	62
ПИТАЊА ЗА ПРОВЕРУ ЗНАЊА И ДИСКУСИЈУ	68
ЛИТЕРАТУРА.....	69
ДРУГО ПОГЛАВЉЕ	
ОБАВЕШТАЈНА СЛУЖБА ДРЖАВЕ.....	71
1. Појам обавештајне службе.....	72
2. Друштвено-историјски услови настанка и развоја обавештајне службе	78
3. Место, улога и врсте обавештајних служби у систему политичке власти.....	83
4. Начелна организациона структура савремених обавештајних служби	90

4.1. Руководећи органи обавештајне службе.....	91
4.2. Извршни органи обавештајне службе	95
4.3. Непрофесионална организацијска јединица обавештајне службе.....	97
5. Основни облици деловања обавештајних служби.....	100
5.1. Обавештајни облик деловања обавештајних служби	101
5.1.1. Јавни и тајни аспект националне политike	102
5.1.2. Обавештајно-оперативни циклус.....	103
5.1.2.1. Усмеравајуће-контролна фаза.....	106
5.1.2.2. Планско-организациона фаза	109
5.1.2.3. Извршна („сирова, производна“) фаза	112
5.1.2.4. Аналитичко-проценска фаза.....	119
5.1.2.5. Информативно-презентациона фаза	120
5.2. Необавештајни (субверзивни) облик деловања обавештајних служби	122
5.2.1. Појам необавештајне делатности	122
5.2.2. Основне фазе необавештајних делатности обавештајних служби	129
5.2.3. Карактеристичне врсте необавештајних делатности обавештајних служби	134
5.3. Контраобавештајни облик деловања обавештајне службе	137
ПИТАЊА ЗА ПРОВЕРУ И ДИСКУСИЈУ	138
ЛИТЕРАТУРА.....	140
ТРЕЋЕ ПОГЛАВЉЕ	
БЕЗБЕДНОСНА СЛУЖБА ДРЖАВЕ.....	141
1. Појам, настанак и развој безбедносне службе	142
2. Место, улога и врсте безбедносних служби у систему политичке власти.....	148
3. Начелна организацијска структура безбедносне службе државе	155
3.1. Руководећи органи безбедносне службе	157
3.2. Извршни органи безбедносне службе	159
3.3. Непрофесионални састав безбедносне службе	162
4. Основни облици деловања безбедносних служби државе	163
4.1. Контраобавештајни облик деловања безбедносних служби државе	164
4.2. Противсубверзивни облик деловања безбедносних служби државе	170
4.3. Терорски (могући) облик деловања безбедносних служби државе	173

Прво поглавље

ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНИ СИСТЕМ ДРЖАВЕ

2. ПОЈАМ, УЛОГА И ФУНКЦИЈЕ ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНОГ СИСТЕМА ДРЖАВЕ

Међународну заједницу данас чини скоро 200 држава, уз могућност да се њихов број повећа. Међутим, треба имати у виду да је почетни облик државе као заједнице била војна заједница с циљем да се успешно одбрани од напада сличних људских заједница, дакле да се брани од спољних напада. Наиме, једно племе или скуп племена удруживала су се првенствено с циљем да обезбеде миран живот својим члановима од стварног и могућег спољног угрожавања. Ради реализације таквог циља приоритетан значај придаван је организовању војно способних члanova заједнице, односно стварању оружане сile – војске. Временом се показало да функционисање људских заједница, посебно најсложеније – државе, може да

21 Медији су 2007. године објавили бројне и разноврсне информације о британско-русском шпијунском рату. Аналитичари Би-Би-Сија (15. март 2007) тврдили су да су британске безбедносне службе регистровале најмање 30 обавештајаца који углавном раде из руске амбасаде у Лондону, да Русија има широку обавештајну мрежу у Уједињеном Краљевству и да их углавном интересују технолошке и научне тајне и кретања у политичким круговима Британије, да британска контраобавештајна служба МИ5, због 95 одсто свих капацитета ангажованих на антитерористичкој заштити, веома тешко прати стране обавештајце у Британији и да руске службе безбедности Британију оптужују не само за класичну шпијунажу него и за амбицију да кроз обавештајни рад настоји да утиче на политичку ситуацију у Русији.

буде поремећено и изнутра. То је зато што су између чланова заједнице, као појединача удружених према интересном принципу, извијале несугласице које су претиле да прерасту или су ескалирале у озбиљне сукобе. За отклањање таквих и сличних опасности изнутра, држава је била принуђена да примењује физичку принуду (силу) и у ту сврху задејствовала је адекватне механизме или системе, међу којима је наглашен значај имао **обавештајно-безбедносни систем**.

Реч је о томе да држава као друштвена заједница, односно заједница која синтетизује интересе својих грађана (становништва), настоји да обезбеди задовољење њихових интереса, који се терминолошки означавају као државни, витални или национални интереси.²²

Да би држава на најбољи могући начин остварила тај задатак, најпре је требало да ваљано идентификује државне интересе. Опстанак, мир и развој идентификовани су као најзначајнији интереси за једну државу (Схема 5). Након идентификације, следило је осмишљавање начина њиховог обезбеђења од стварних (актуелних) и могућих (потенцијалних) спољних и унутрашњих опасности.

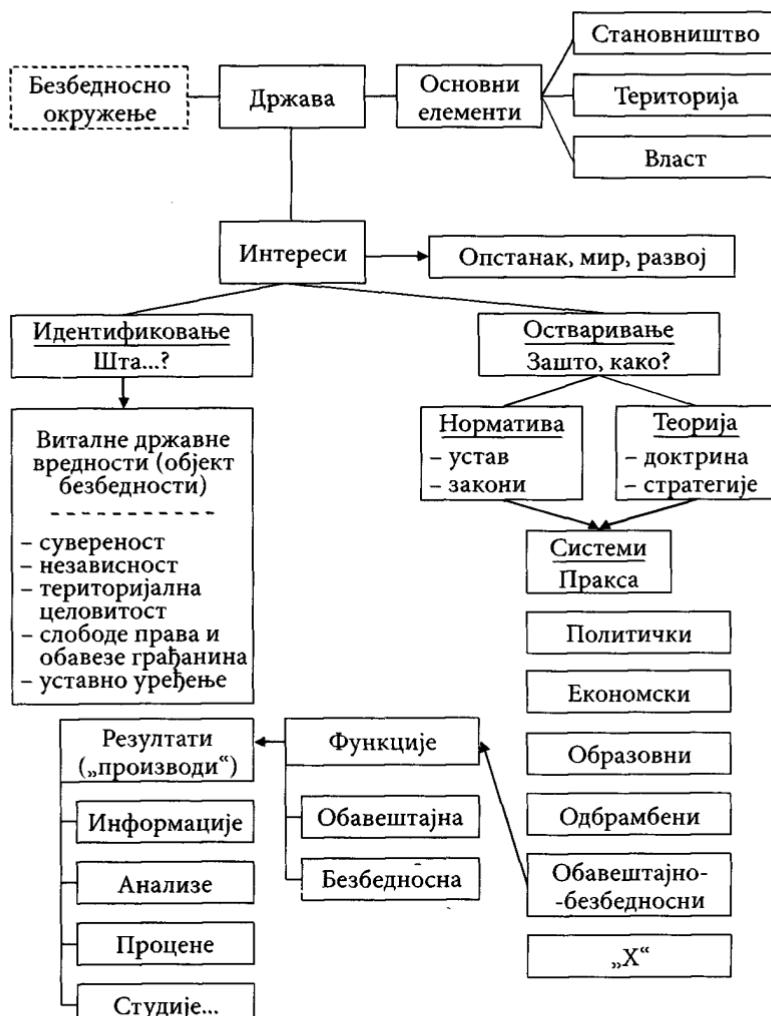
Идентификовање или изналажење државних интереса јесте мисиона фаза у оквиру које се осмишљава шта је за нацију и државу у конкретној ситуацији најкорисније да уради. Када се оконча, а под тим се подразумевају установљавање и теоријско формулисање државних интереса, несумњиво је реализован важан задатак. Носиоци ове мислеће фазе (идентификација интереса), највиши државни органи (руководство државе), потом се ангажују на осмишљавању најбољих начина заштите (чување, одбрана) и оснаживању виталних државних вредности. У ствари, њихова ангажованост из сфере (фазе) мисли (идентификовање државних интереса) прелази у сферу (фазу) чињеница (остваривање државних интереса). Реч је о извршној (практичној) фази или извршној државној и друштвеној функцији, чији су носиоци целокупни људски ресурси државе, који функционишу као јединствен сложен и сврсисходан систем.

Свака држава, као својеврstan макросистем, формира (успоставља) више великих система, подсистема и микросистема (политички, економски, образовни, одбрамбени, безбедносни др.). Међу њима постоје вертикалне и хоризонталне везе, посредством којих функционишу као глобални државни и друштвени систем.

У складу са сазнањем да важан услов постојања и развоја неке државе представља њена способност да организовано отклања спољне и унутрашње опасности

22 Државни интереси су највише добро (вредност) једног народа, односно становништва једне државе. Свака држава идентификује и дефинише (формулише) своје виталне вредности које жели да оствари, очува и оснажи. Држава своје интересе прецизно формулише у документу познатом као доктрина одбране. Термин „интерес“ изражава „...одређен активан однос човека према некој ствари, другом лицу или извесној идеји, удео у нечemu или значај, важност, вредност, користи за человека из тог односа. Бити заинтересован значи бити спреман да се ступи у активан однос према нечemu да би се задовољио нека лична потреба или жеља (лични интерес) или одређена друштвена потреба (друштвени интерес). И у једном и у другом случају интерес се задовољава у активном задовољењу одређене потребе личне или друштвене...“ (*Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966, стр. 390).

Схема 5: Основне чињенице о обавештајно-безбедносном систему државе



Извор: аутор

(облике угрожавања) по властиту безбедност, односно способност да се успешно брани од носилаца који намеравају да угрозе или угрожавају безбедност њених виталних вредности, свака држава се одлучује за „оптимални“ облик одбрамбеног реаговања који показује и остварује посредством посебног система. Евидентан (стварни) или процене (могући) преовлађујући облик угрожавања безбедности државе, неоружани или оружани, пресудно утиче на избор облика одбрамбеног реаговања државе. Међутим, имајући у виду то да је незамислива

(немогућа) успешна одбрана виталних државних вредности од било ког облика угрожавања њихове безбедности уколико субјекти одлучивања државе не распolažu поузданим информацијама о носиоцима опасности (угрожавања), посебно о онима који делују тајно, такво сазнање довело је до успостављања посебног система терминолошки познатог као обавештајно-безбедносни систем.

Синтагматски појам обавештајно-безбедносни систем обухвата обавештајну и безбедносну функцију одbrane државе, а циљ овог система је да непрекидно и правовремено обезбеђује квалитетне податке (информације) о спољним и унутрашњим носиоцима опасности по безбедност виталних вредности матичне државе, које предочава политичким одлучуоцима (извршној власти) државе, који их користе на процедуралан начин ради отклањања свих врста опасности по националну безбедност. Реч је о сложеном и специфичном систему првенствено зато што основни задатак остварује кроз две функције. Првом функцијом штити податке и информације (политичке, економске, војне и др.) које су државни органи прогласили тајним (имају степен тајности –државна, службена и војна тајна), а такав статус одређен им је на основу процене да би њихово сазнавање (откривање) од непозваних лица и колективитета, посебно непријатељских, могло да узрокује штетне последице (стратегијске и тактичке) за једну, више или за све виталне вредности матичне државе.²³ Несумњиво, прва функција овог система је безбедносна. Друга функција обухвата његову ангажованост на сазнавању (откривању) тајних информација, са тежиштем на стварним и могућим носиоцима угрожавања безбедности виталних вредности сопствене државе, што значи да је реч о обавештајној функцији. Успешним остваривањем прве функције, обавештајно-безбедносни систем одређене државе своди на минимум могућност субјеката опасности (носилаца угрожавања безбедности), ван и унутар граница матичне државе, да успешно планирају и реализују угрожавајуће делатности против одабраног објекта безбедности (врста виталне вредности) матичне државе, дакле, у највећој могућој мери штити националну безбедност. Очевидно је да се безбедносна и обавештајна функција преплићу. Јер, успешном реализацијом друге функције, обавештајно-безбедносни систем одређене државе вишеструко доприноси успешности политике матичне земље, због тога што обавештајне (тајне) податке које сакупи ефикасно користе сви нивои одлучивања матичне државе, а под тим се подразумева квалитетно планирање, солидно организовање и предузимање адекватних мера заштите објекта безбедности.

23 Француски антитерористички суд отворио је прелиминарну истрагу против новинара Гијома Даскија за одавање државне тајне, писао је париски дневни лист *Монд* (11. децембар 2007). Предмет оптужбе била су два Даскијева текста. Један се односи на терористички напад на САД 11. септембра 2001. године (чланак објављен у априлу 2007. у *Монду*). У њему је Даски цитирао делове „поверљивог одбрамбеног извештаја“ француске обавештајне службе (Генерална дирекција за спољну безбедност) за који се каже да је намењен за „стриктно националну употребу“ и у коме је наведено да су француски обавештајци осам месеци пре 11. септембра упозорили америчке колеге о могућности да Ал Каида отме авионе...

Иако је улога обавештајно-безбедносног система у држави веома важна, не значи да је овај систем најзначајнији у држави. Напротив, он представља само један од бројних и разноврсних државних система или, може се констатовати, први међу једнаким државним системима.

Уважавањем наведених чињеница, у најсажетијем смислу, обавештајно-безбедносни систем државе могуће је дефинисати као специјализовану, релативно аутономну државну институцију. Њена намена је да, у складу са овлашћењима, првенствено применом тајних метода и средстава, правовремено открива спољне и унутрашње опасности по националну безбедност, односно по безбедност виталних државних вредности. Носиоци тих активности то углавном чине тајно, прате и документују противзаконите делатности, извештавају надлежне државне органе и тела о врстама и ескалацији облика угрожавања безбедности и, самостално и (или) у сарадњи са другим државним институцијама, отклањају постојеће (стварне) и могуће опасности по безбедност матичне државе.

3. ЕЛЕМЕНТИ ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНОГ СИСТЕМА ДРЖАВЕ

Обавештајно-безбедносни систем државе представља јединствену организациону и функционалну целину. У ширем смислу, сачињавају га (1) структуре које на било који начин усмеравају и надзиру рад ове сфере и (2) оперативне структуре – све обавештајне, безбедносне, безбедносно-обавештајне и полицијске службе (агенције, министарства) које, у складу са надлежностима и овлашћењима, настоје да у највећој могућој мери допринесу заштити виталних државних вредности, првенствено од неконвенционалних (илегалних и, наравно, противзаконитих) делатности. У ужем смислу, сачињавају га све обавештајне и безбедносне службе (агенције) државе, односно специјализоване организације које приоритетно и пре свега применом оперативних метода и средстава (тајних метода) извршавају наменске задатке. Наиме, припадници ових служби, у складу са постојећом оперативном ситуацијом,²⁴ настоје да непрекидно, стручно и професионално сагледавају ток оперативног истраживања (откривање, праћење, установљавање, документовање и онемогућавање противзаконитог и легалног деловања појединача или организованих скупина којим угрожавају безбедност виталних државних вредности) и, према развоју оперативне ситуације, ангажују нове снаге, употребљавају нова средства, усмеравају активности постојећих

²⁴ „Оперативна ситуација је скуп података о непријатељу и његовој делатности и распоред снага и средстава службе безбедности којима се открива и утврђује угрожавајућа делатност у датом тренутку. У оперативној ситуацији, подаци о носиоцу или носиоцима угрожавајуће делатности и облицима испољавања те активности наводе се хронолошки. Други део чине подаци о непријатељу (који су утврђени или познати) а непроверени (што се означава). Трећи део је приказ метода и средстава чијим коришћењем служба безбедности открива и утврђује непријатељску делатност са испољеним слабостима или погодностима. Излажу се подаци који су познати у датом моменту. Оперативни подаци су део плана који се израђује у поступку оперативног истраживања и служи као основа за процену оперативне ситуације“ (Ђорђевић, О.: *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 261).

извора сазнања (према потреби ангажују нове) и предузимају оперативне мере и радње ради ефикасног извршавања постављеног задатка или задатака. Поступак оперативног истраживања обавештајне службе састоји се од скупа специфичних метода којима њени припадници остварују своју функцију у оквиру службе, односно служба остварује своју функцију у држави. Метод обавештајне службе је усклађен комплекс поступака или начина на које се прикупљају одређени подаци о носиоцима опасности по безбедност државе. Сви методи условно се могу разврстати на три групе – тајне,²⁵ прикривене²⁶ и легалне.²⁷ Безбедносна служба у поступку оперативног истраживања примењује поменуте методе обавештајне службе. У ствари, обавештајно-безбедносни систем једне државе сачињавају све специјализоване организације које прикупљају обавештајне податке и реализују друге делатности којима се успоставља, одржава и оснажује безбедност државе. У теорији безбедности понекад се обавештајно-безбедносни систем државе терминолошки означава као обавештајна заједница, несумњиво зато што се сматра да је обавештајна делатност, коју проводе и обавештајна и безбедносна служба, кључна за функционисање овог система.²⁸

Обавештајно-безбедносног система државе сачињава неколико засебних, свакако међузависних целина, компонената или елемената (Схема 6).

У најопштијем смислу, обавештајно-безбедносни систем државе састоји се од два елемента: руководеће-надзорни и оперативни.

Руководећи орган (елемент) обавештајно-безбедносног система у највећем броју држава јесте председник државе који остварује овај задатак лично или преко посебног тела (органа), најчешће терминолошки познатог као Савет за националну безбедност (СНБ). Чланове овог тела одређује закон или председник државе на основу закона. Расположива сазнања указују на то да су чланови СНБ-а најчешће председник државе, премијер, министри за унутрашње

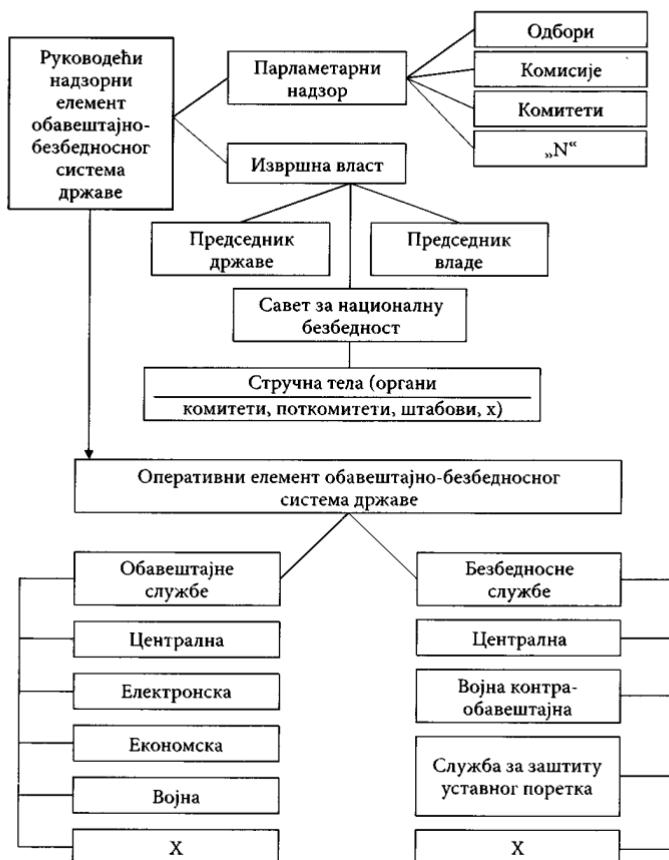
25 Суштина тајних метода је у стварању и коришћењу људских извора (агентура) у структуре објекта истраживања (противник или непријатељ) и прикупљању података о њему на друге начине (тајно пресретање порука упућених средствима комуникације, тајно фотографисање и др.).

26 За прикривене методе карактеристично је то да се за прикупљање података ангажују стручна или посебно припремљена лица која прикупљање маскирају дозвољеном активношћу, а подаци су отворени и њима обавештајна служба употпуњује своја сазнања.

27 Легалним методама обавештајне службе прибављају одређене податке на основу овлашћења из суверених права државе или одредаба међународног права.

28 На почетку проглашавања „глобалног рата“ против тероризма (2001), ондашњи шеф америчког Пентагона, Доналд Рамсфелд, тај нови подухват објаснио је као „рат сенки, пре свега“, алудирајући на важност обавештајних радњи из „хладног рата“. Међутим, актуелне експертизе указују на то да је сенка толико дубока да главни циљеви западних обавештајаца остају невидљиви, известио је *Вашингтон пост* (20. март 2008). Такву констатацију образложио је чињеницом да се западне обавештајне службе устежу да шаљу „критице“ међу исламске фундаменталисте, јер, „боје се, политичких последица, које би настале ако таквог агента непријатељи открију, и свесне су да би инфильтрирани оперативац био изложен притиску да и сам учествује у терористичким нападима“. За исламске терористе казао је да су „чврсти верници“ који су заиста привржени оном за шта се боре, „нису жељни луксуз“, њихове илегалне мреже су знатно повећале сопствене мере предострожности и да западне службе не располажу кадровима који довољно познају језик и обичаје противника.

Схема 6: Основне компоненте обавештајно-безбедносног система државе



Извор: аутор

послове, одрану и спољне послове и начелник генералштаба. Осим њих, седницама СНБ-а увек или повремено присуствују и неки други министри и саветници председника државе. Приликом разматрања појединих питања, седницама СНБ-а присуствују (учествују у раду) и друга лица из дотичних области.

Савет за националну безбедност представља опште обавештајно-безбедносно саветодавно тело председника државе, са једне, и руководеће, усмеравајуће, координационо и надзорно тело обавештајно-безбедносног система државе, са друге стране. У првом случају, помаже председнику да доноси адекватне одлуке за успешно решавање свих важних питања у вези са националном безбедношћу. У другом случају, у складу са законским надлежностима и овлашћењима, руководи, планира, усмерава и контролише обавештајне, безбедносне и необавештајне делатности обавештајно-безбедносног система државе.

Поменуте чињенице указују на то да је СНБ важна државна институција којој руковођење обавештајно-безбедносним системом представља само један од бројних задатака за које је надлежна у вези са остваривањем оптималне националне безбедности, и да има специфичан метод рада. Привидно, рад СНБ-а одвија се искључиво на седницама које редовно одржава у одређеним временским интервалима или на ванредним седницама које се одржавају када искрсне неки безбедносни проблем. У суштинском смислу, СНБ ради непрекидно, а носиоци тих активности су посебна тела за одређена питања (комитети, одбори, уреди и сл.) у његовом саставу, којима, између седница СНБ-а, руководи ужи штаб. Реч је, на пример, о комитетима и одборима, као што су: Комитет за обавештајни рад, Комитет за антитероризам, Комитет за сарадњу са обавештајним службама савезничких, пријатељских и партнерских земаља, Уред за координацију специјалних операција, Национални контраобавештајни савет, Комитет за безбедносну контролу и други.

Специјализовани елементи унутар СНБ-а (комитети, одбори и др.) представљају својеврсне оперативне органе јер константно имају увид у ток и суштину питања из обавештајно-безбедносне сфере. Под тим се подразумева спремност шефа одређеног комитета да у сваком тренутку презентује (предочи) члановима СНБ-а реално стање у дотичној области и предложи оптималан начин за одржавање, оснаживање или промене стања или ситуације. Надлежности конкретног комитета у односу на „потчињене“ елементе обавештајно-безбедносног система (обавештајне и безбедносне службе) остварују се континуирано, у смислу усмеравања и координисања њиховог рада у појединим или у свим аспектима. Чланови одређеног комитета имају обавезу да непосредно и посредно контактирају шефове или друге особе појединачних или свих обавештајних и безбедносних служби ради саопштавања утврђених обавештајних, безбедносних или необавештајних потреба државе, да пружају потребне савете за извршавање одређених задатака, региструју и указују на евентуалне пропусте у раду и на нужност отклањања штетних последица и сл.

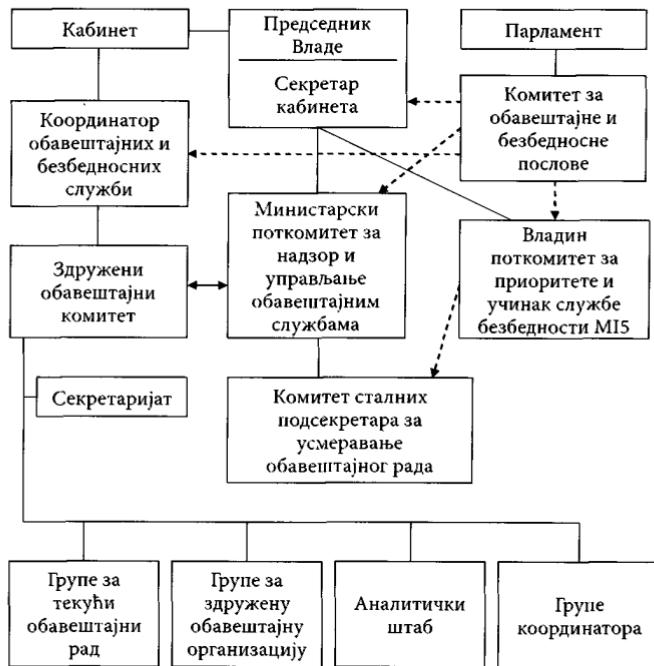
Савет за националну безбедност и његови стручни органи истовремено остварују руковођењу и надзорну улогу у односу на обавештајно-безбедносни систем државе. Међутим, у свакој демократској држави обавезно постоји и парламентарни надзор над овом системом. Реч је о посебном телу (одбор, комисија и сл.) које образује парламент и које, независно од СНБ-а, има конкретне надлежности у вези са надзором над радом овог специјализованог државног система.

За потпуније схватање структуре и функционисање руковођећег надзорног елемента обавештајно-безбедносног система државе, упутно је навести како то изгледа у конкретном случају. Руковођеће-надзорни елемент обавештајно-безбедносног система Велике Британије указује на бројност, разноврсност и усмеравање у више нивоа руковођења, координисања и контроле рада овог система,²⁹ а слична обележја су својствена овом елементу и у другим државама.

29 Уређен је кључним законским актима: (1) Законом о служби безбедности (The Security Service Act) од 27. априла 1989. и (2) Законом о обавештајним службама (Intelligence Services Act) од 26. маја 1994.

Британска влада, као носилац извршне власти, надлежна је за руковођење обавештајно-безбедносним системом, а њен председник (Prime minister) директно је одговоран за функционисање обавештајних и безбедносних организација. Председник Владе овакву своју улогу остварује преко Секретара кабинета, Министарског комитета за надзор и управљање обавештајним службама и Владиног поткомитета за приоритеће и учинак службе безбедности (Схема 7).

Схема 7: Руководеће-надзорни елементи обавештајно-безбедносног система Велике Британије



Извор: *айтор*

Министарски комитет за надзор и управљање обавештајним службама највиши је орган руковођења обавештајно-безбедносним системом, а његови чланови су председник владе (председава и руководи) и министри одбране, унутрашњих и спољних послова и финансија. Овај комитет доноси одлуке о свим начелним питањима у вези са обавештајном и безбедносном стратегијом Велике Британије и надзире и обезбеђује функционисање обавештајних и безбедносних служби које је одређено законима, стратегијом националне безбедности и другим документима. Пресудан утицај на одлуке овог комитета има његов стручни штаб (Комитет сталних подсекретара за усмеравање обавештајног рада), који разматра све битне аспекте обавештајно-безбедносног

система, усваја закључке (ставове) које ставља на увид Министарском комитету за надзор и управљање обавештајним службама.

Иако је Министарски комитет за надзор и управљање обавештајним службама највиши руководећи орган у обавештајно-безбедносној сferи Велике Британије, председник Владе управља и преко других тела. У том смислу, посебно су важни Координатор обавештајних и безбедносних служби и Здружени обавештајни комитет.

Здружени обавештајни комитет представља део Комитета премијера и под контролом је Секретара кабинета. Надлежан је да одобрава опште обавештајне захтеве и задатке обавештајним и безбедносним службама, односно надлежан је да под надзором Координатора обавештајних и безбедносних служби извршава неколико група задатака, и то: (1) усмерава и надзире пројектовано функционисање обавештајних и безбедносних служби у земљи и у иностранству; (2) подноси на одобрење министрима извештаје (најмање једанпут недељно) о захтевима и приоритетима за кључне задатке обавештајних служби; (3) према процени и указаној потреби, координира заједничке планове рада различитих одељења у обавештајним службама; (4) надзире и правовремено упозорава на настајање и развој непосредних и посредних спољних претњи националној безбедности Великој Британији; (5) даје инструкције за ефикасно суочавање обавештајних служби са носиоцима тероризма, организованог криминала, као и војних, техничко-технолошких и економских активности; (6) процењује безбедносне претње у земљи и иностранству и ангажује се на решавању таквих ситуација уколико се испоље, и (7) стара се о одржавању и надгледању сарадње са страним обавештајним службама.

За извршавање наведених задатака, Здружени обавештајни комитет је организован у поткомитете, познате као групе, и секретаријат.

Најзад, извршна власт (Влада) има посебно тело надлежно за руковођење и надзор службом безбедности МИ5 (Military Intelligence 5). Реч је о Владином поткомитету за приорите и учинак Службе безбедности, који анализира рад и упоређује учинак МИ5 у односу на планове, одређује приорите и саветује Секретара кабинета председника Владе и чланове Комитета сталних подсекретара у погледу усмеравања обавештајног рада. Овај поткомитет је надлежан за усмеравање и вредновање реализованих задатака МИ5, дакле њеног текућег (убичајеног) ангажовања на сузбијању шпијунских, терористичких и организованих криминалних делатности.

Парламент Велике Британије има надлежности и тела за надзор обавештајно-безбедносног система, као и посебне комисије и судове, који су независни од извршне власти.

Законом о обавештајним службама из 1994. године регулисан је парламентарни надзор над радом обавештајних и безбедносних служби у Великој Британији. Тадај задатак је поверијен Комитету за обавештајне и безбедносне послове,

који се састоји од девет чланова, делује потпуно тајно, има широк приступ скоро у свим аспектима деловања ових служби и има право да тражи од премијера извештај о његовом раду у вези са руковођењем и контролом рада британских обавештајних и безбедносних служби. Комитет о свему наведеном сачињава извештаје које доставља Парламенту.

У неким државама, тело за парламентарни надзор обавештава јавност о случајевима незаконитог деловања обавештајних и безбедносних служби матичне земље. На пример, Парламентарна комисија за контролу рада обавештајних служби СР Немачке одлучила је 16. маја 2006. године да дозволи објављивање тајног извештаја о незаконитом шпијунирању редакција и (зло)употреби новинара као доушника, које је у периоду до 2005. године проводила Савезна обавештајна служба (БНД). Реч је о извештају који је по налогу Парламента, после вишемесечног истраживања, сачинио судија Савезног суда Герхард Шефер. У извештају је, на бројним конкретним примерима, илустрована и документована недопустива делатност коју је БНД, надлежна за рад у иностранству, годинама оперативно спроводила у земљи „покривајући“ и врбујући новинаре, посебно оне који су били према њеној делатности критични и у чијим су текстовима повремено обелодањиване тајне БНД-а. С тим у вези, *Берлингер цайшун* (29. мај 2006) тврдио је да је агент (новинар) Уве Милер, под псеудонимом Зомер, од 2001. до 2005. шпијунирао уредника листа (Андреаса Форстера) уз службени „благослов“ једног од кључних људи БНД-а (пети у хијерархији). Списак медија и новинара које је оперативно „обрађивала“ БНД доста је широк. Осим праћења и недопустивог прислушкивања новинара да „открију кртице у редовима БНД-а“, БНД је неке од њих врбовала и користила као сараднике. „Све је извесније да није реч само о појединачним случајевима кршења овлашћења, реч је о систематском угрожавању слободе штампе“, саопштио је (13. маја 2006) портпарол Владе Немачке Томас Штег. У јавности је створено уверење да се тајна служба једноставно „отела“ и да механизми контроле у Влади (канцеларов уред надлежан за координацију рада тајних служби) и парламенту (посебна комисија коју чини осам посланика Бундестага) нису ни довољни, ни ефикасни.

Оперативни елемент обавештајно-безбедносног система државе³⁰ сачињавају обавештајне и безбедносне службе. С обзиром на то да највећи број држава

30 Оперативни елемент обавештајно-безбедносног система Велике Британије чини пет служби:

(1) Тајна обавештајна служба у Министарству спољних послова (Secret Intelligence Service), позната под именом Military Intelligence 6 – MI6; (2) Служба безбедности у Министарству унутрашњих послова, позната под именом Military Intelligence 5 – MI5; (3) Владин комуникациони главни штаб у Министарству спољних послова (Government Communications Headquarters – GCHQ); (4) Специјални огранак Скотланд јарда (Special Branch of Scotland Yard) и (5) Обавештајна служба Министарства одбране (Defence Intelligence Service – DIS). Оперативни елемент обавештајно-безбедносног система Републике Румуније чине: (1) Румунска информативна служба (Serviciul Roman de Informatii – SRI); (2) Спољна обавештајна служба (Serviciul de Informatii Externe – SIE); (3) Служба за обезбеђење и протокол; (4) Независна оперативна служба Министарства правде; (5) Војна обавештајна и контраобавештајна служба Министарства одбране и (6) Обавештајна управа Министарства унутрашњих послова.

у савременом свету има више обавештајних и безбедносних служби, те да је једна од њих централна (главна) а друге ресорне, овај елемент се разликује од државе до државе и подложен је честим променама (реформама) у смислу промене назива одређених служби, формирања нових, укидања неких дотадашњих и слично. Међутим, њихов основни и суштински задатак углавном остаје исти или само је модификован у односу на претходни. Овај елемент обавештајно-безбедносног система детаљније је обрађен као посебна тема у уџбенику.

4. ФУНКЦИОНИСАЊЕ ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНОГ СИСТЕМА ДРЖАВЕ

Функционисање обавештајно-безбедносног система државе представља усклађено деловање његових структурних елемената (руководећи и оперативни) ради постизања постављеног циља – чување и оснаживање националне безбедности матичне државе. Функционисање обавештајно-безбедносног система државе може се анализирати са различитих аспеката и уважавањем разноврсних критеријума. Међутим, независно од методолошког приступа који се примењује, нужно је имати у виду следеће аспекте: регулаторне (нормативне), основне принципе и процес, односно обавештајно-безбедносни циклус.

4.1. Регулаторни (нормативни) аспекти

91

Тежиште концепта и система безбедности државе треба да буде на заштити људских права и слобода, што не значи и на идеологизацији људских права којом се та заштита непотребно компликује. Безбедносне и обавештајне службе државе, независно од укупног броја у одређеној држави, представљају оперативни елемент обавештајно-безбедносног система. Оне имају веома важну улогу у заштити људских права и других виталних вредности сопствене државе. Истовремено, треба имати у виду да је мало регулаторних области у било којој држави попут безбедносне, која причињава толико великих проблема законодавној власти државе у погледу одређивања правног оквира за деловање обавештајних и безбедносних служби.

Законодавац мора ваљано да одговори на питања: шта и како регулисати у погледу ангажованости обавештајних и безбедносних служби матичне државе?

Одговор на питање шипа рејулисацији тежак је због више разлога, а пре свега зато што има превише тога што је значајно за превенцију и сузбијање шпијунске и необавештајне (субверзивне) делатности усмерених против виталних државних вредности. Законодавац је пред изузетно деликатним задатком у смислу уочавања правих проблема, односно установљавања корелације између постојеће (стварне) безбедносне ситуације и жељеног стања, у вези са превенцијом и сузбијањем шпијунске и необавештајне делатности. Наиме, нужно је регулисати адекватно прикупљање, анализу, обраду и оцену обавештајних података

који су од значаја за националну безбедност. Шта истраживати (откривати) и спречавати, односно које и какве делатности појединача или људских колективита имати у фокусу безбедносних и обавештајних служби – да ли искључиво оне усмерене против опстанка, независности, територијалнe целовитости и суверенитета државе или и оних које привидно не угрожавају националну безбедност; да ли само насиље, ванпарламентарне, ненасиље и сличне, односно да ли само оне које теже мењању државне (политичке) власти на неприхватљив начин или и оне које уважавају објективну реалност у смислу модификовања и мењања појединачних виталних државних вредности. Онако како законодавац разреши поменуте дилеме, односно какво решење (закони) понуди представља основну директиву за деловање обавештајно-безбедносног система државе ради заштите Уставом и законима утврђених људских права и основних слобода. У складу с тим, овај систем ће прикупљати неопходне обавештајне податке које ће надлежни државни субјекти користити за доношење одлука значајних за остваривање националних интереса.

Суштина сложености одговора на поменуто питање у томе је што је неминовно регулисати рано откривање проблема (шпијунске и необавештајне делатности). Реч је о проблемима који „не постоје“, углавном нису видљиви грађанима (јавности), иако њихово испољавање наноси штету држави и друштву. Носиоци оваквих проблема углавном делују тајно и уколико их државна администрација или друштво региструју у тренутку или у фази када је штета причинјена, то би представљало показатељ о веома важном аспекту неадекватне заштићености виталних државних вредности. Зато законодавац мора да регулише безбедносну област на начин који гарантује највећу могућу превенцију тајних урушавајућих (угрожавајућих) делатности националне безбедности.

Одговор на питање како реулисани сузбијање тајних непријатељских делатности такође представља тежак задатак за законодавца, будући да мора обухватити поступање државних институција (обавештајне и безбедносне) након откривања штетних (непријатељских) делатности усмерених на урушавање или уништење виталних државних вредности. У ствари, законодавац треба да регулише како након откривања пратити, документовати и онемогућавати такве делатности, чиме се њихови носиоци онемогућавају да остваре своју намеру или циљ.

У најсажетијем смислу речено, реулисаност анажованости функционисања обавештајних и безбедносних служби, а тиме и обавештајно-безбедносног система државе, треба да јаранишује извесну будућност у заштити виталних државних вредности од тајних обавештајних и необавештајних делатности, независно од тога да ли се њихови носиоци налазе унутар граница матичне државе или ван њих. При томе треба имати у виду то да у процесу спречавања (превенције) и сузбијања поменутих делатности обавештајне и безбедносне службе нису једина (нису ни најважнија) снага, али су свакако веома значајна полуга, односно ослонац националној безбедности.

Приликом регулисања безбедносне сфере државе и друштва, а у оквиру ње ангажованост безбедносних и обавештајних служби, законодавац треба (мора) да уважи међузависност права, слобода и обавеза грађана и надлежности и овлашћења безбедносних и обавештајних служби у вези са заштитом права и слобода грађана. Под тим треба подразумевати настојање сваког друштва да се његови чланови понашају у складу са интересима друштва. Односи у друштву регулисани су у складу са заједничким интересима његових чланова. Понашање људи у односу на друштвене норме може да буде различито. И став друштва према њима је различит. Уколико су та понашања морална и корисна, друштво их одобрава и подржава, а ако су штетна, друштво реагује на уобичајене начине с циљем да их сузбије и спречи.

Карактер друштвено негативних понашања директно утиче на начин друштвеног реаговања на њих. У том погледу постоји својеврсна скала ванправних мера реаговања. У условима када је негативан утицај понашања људи велики и систематски, и ванправне друштвене реакције нису довољне, нужно долази до примене правних мера (дисциплинске, грађанскоправне, прекрајне и др.), а „у најтежим случајевима када противдруштвена понашања појединача угрожавају или повређују најзначајније друштвене вредности, долази до реаговања кривичноправним мерама као најтежом врстом правних санкција“³¹.

Тајновитост је кључно обележје носилаца друштвено штетних понашања, првенствено носилаца обавештајне и субверзивне делатности против виталних државних вредности. Зато, минималне су могућности друштва да их јавно ефикасно спречава и сузбија. Реч је о прилично енigmatskom задатку који може да извршава посебна државна институција, овлашћена и оспособљена да применом тајних метода открива и онемогућава тајне непријатељске делатности. Међутим, иако је реч о специфичном задатку, том тајновитом оштро супротстављеном процесу, нужна је његова прецизна нормативна регулисаност. То значи да мора постојати уставни и законски оквир за деловање обавештајних и безбедносних служби државе које извршавају овај задатак.

Будући да *йринциј уставносити* подразумева да закони и други прописи и општи акти морају бити у сагласности са *уставом државе*, а *йринциј законитосити*, пак, подразумева то да други прописи и општи акти морају бити сагласни са *законом*, може се констатовати да оквир за деловање обавештајних и безбедносних служби јесу – *устав и закони*. Обавештајне и безбедносне службе дужне су да штите уставност и законитост матичне државе, а њихово деловање ограничено је такође уставом и законима матичне државе. Припадници ових служби једне државе морају се придржавати и међународних уговора и конвенција које ратификовањем постају саставни део унутрашњег права дотичне државе и подлежу њеној судској надлежности. Дакле, целокупна активност обавештајних и безбедносних служби државе одвија се у оквиру њеног правног поретка.

31 Ђорђевић, М.: „Улога кривичноправног законодавства у превенцији криминализета“, *Зборник радова*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 10.

„Правни поредак државе састоји се из правних норми и људског понашања по тим нормама“³² односно условно га чине два саставна елемента. Први је елемент нормативан и састоји се из норми, други је фактичан и састоји се из понашања по нормама.

С обзиром на то да су елементи правног поретка поређани строгим логичким редом, садржину правног поретка чине правне норме које се остварују у људском понашању као фактичком елементу. Циљ норми јесте да се остваре у животу, у понашању људи. У ствари, правни поредак значи стварање правних норми и њихово остваривање (почиње стварањем норми, а завршава се остврењем тих норми у људском понашању).

Правни поредак садржи бројне правне норме донете у најразличитијим правним актима. У складу с тим, једно исто питање или један исти друштвени однос најчешће се не решава само у једном правном акту већ се норме које тај однос регулишу налазе у бројним и различитим правним актима донесеним у различито време. На пример, извориште у вези са отклањањем шпијунске делатности по безбедност виталних државних вредности налази се у уставу државе, садржај те делатности, могући носиоци и санкције дефинисани су у кривичном законику државе, употреба правних средстава³³ од стране обавештајних или безбедносних служби формулисана је у Закону о службама безбедности државе итд.

Употреба правних средстава претпоставља одређени поступак предвиђен правом. То значи да је било који државни орган дужан да доследно уважава законе. У супротном, правна средства неће имати планиран (велики) друштвени значај, односно грађани ће изгубити поверење у постојећу власт, без обзира на то што ће чинити напоре да заштите своја права и слободе.³⁴ Евентуална неадекватност норми које регулишу поступање обавештајних и безбедносних служби државе приликом извршавања наменских задатака може имати за последицу повређивања слобода и права грађана.

Отклањање могућности незаконитог поступања обавештајних и безбедносних служби, наравно и покушаја њихове злоупотребе од највиших органа државне администрације, постиже се доношењем закона о обавештајним и безбедносним службама.

Начелно, закон о цивилној или војној безбедносној или обавештајној служби садржи следеће целине: (1) намена и место деловања; (2) послови и овлашћења; (3) организацијска структура и руковођење; (4) положај, права,

32 *Мала љопитичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966, стр. 917.

33 „Правна средства у ширем смислу јесу акти и поступци допуштени правом, а у ужем, техничко-правном значењу подразумевају оне акте (акције) грађана, установа и организација којима се тражи заштита њихових индивидуалних права и интереса заснованих на закону“ (исто, стр. 916).

34 У државама где је развијена демократија утврђени су принципи употребе правних средстава, попут ових: (1) свако има право на једнаку заштиту својих права у свим поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама; (2) свакоме је зајамчено право жалбе; (3) свако има право на представке и предлоге итд.

обавезе и одговорности припадника службе; (5) контрола над службом; (6) средства за рад службе и (7) сарадња са другим службама.

Формулација прве целине (*намена и месно деловања*) Закона о безбедносној служби државе, на пример, уобичајено почиње овако: „Безбедносна служба прикупља, анализира, обрађује и оцењује податке о деловању страних обавештајних служби, и о деловању поједињих лица, група и организација на територији (назив матичне државе, н. а.) која су усмерена против националне безбедности“ и садржи многе друге ставове (у вези са ангажовањем на противобавештајној и противтерористичкој заштити одређених личности, објекта или простора; сарадњом са другим безбедносним и обавештајним службама, успостављањем оперативно-техничког центра за надзор комуникација...).

Целина *Послови и овлашћења* најпре регулише овлашћења у вези са прикупљањем података,³⁵ а потом у вези са: (1) предузимањем мера тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају нека уставна људска права и слободе;³⁶ (2) евидентијом података и њиховим коришћењем; (3) безбедносним проверама; (4) противобавештајном заштитом; (5) противтерористичком заштитом; (6) мерама прикривања и (7) извештавањем.

У оквиру целине *Положај, ђрава, обавезе и одговорности припадника безбедносне службе* регулишу се бројна питања, почев од пријема лица у службу и регулисања плате, преко права, обавеза и одговорности (дужни су да извршавају послове на које су распоређени и у условима када је то повезано с опасношћу за њихов живот, право на стаж осигурања у повећаном трајању, не смеју бити чланови политичких странака,...) до статуса непрофесионалних припадника службе (сарадници, агенти).

У најсажетијем смислу, регулативни аспекти функционисања обавештајних и безбедносних служби државе треба да обухватају: (1) обезбеђивање услова за формирање и развој ових служби које су од законодавца (парламент) добиле демократску легитимацију и положиле заклетву да ће штитити и бранити правни поредак државе, а не да ће повлађивати политичким свакодневним гледиштима и утицајима странака и појединача; (2) гарантовање понашања (деловање, поступање) припадника обавештајних и безбедносних служби, које се заснива на уверењу да је њихова основна брига заштита, а не нарушавање људских слобода; (3) формирање и развој обавештајних и безбедносних служби као организација

³⁵ Безбедносна служба може, у оквиру својих надлежности, прикупљати податке од грађана коришћењем јавних извора, укључујући увид у регистре и збирке података, а њени припадници могу их прикупљати и применом тајних метода и мера. Безбедносна служба може прикупљати податке коришћењем тајних сарадника, међутим, није дозвољено било кога принуђивати да буде тајни сарадник безбедносне службе.

³⁶ Мере тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају нека уставна људска права и слободе могу се предузимати ако се подаци не могу прикупити на други начин или ако је њихово прикупљање повезано с неприхватљивим тешкоћама. Мере тајног прикупљања података јесу: контрола средстава за техничку комуникацију на даљину, контрола над поштанским пошиљкама, техничко снимање простора и објекта, контрола промета предмета и вредности, тајно праћење, осматрање, светлосно и звучно снимање лица на отвореном простору и на јавним местима и друге.

са стабилном, јединственом компатибилном унутрашњом структуром, са јасно прецизираним функцијама, које ће као извршни легитимни органи државе своје активности проводити у складу са виталним вредностима државе и друштва; (4) у оперативно-стручном и професионалном смислу обавештајне и безбедносне службе треба да:

- квалитетно и систематски идентификују проблеме из своје надлежности и њихове припаднике карактерише стручност, законитост, иницијатива, способност, креативност, одговорност и умешност у решавању проблема;
- на основу квалитетних оперативно-аналитичких процена, константно унапређују властито деловање и показују оперативну сналажљивост у разумевању комплексних проблема, зрелост приступа и расуђивања у њиховом истраживању и решавању;
- коришћењем резултата оперативно-аналитичког рада унапређују постојећу обавештајну (безбедносну) стратегију; и
- правовремено изналазе алтернативна оперативно-тактичка решења у случају уочених пропуста и недостатака током обавештајно-безбедносне обраде случајева, проблема и појава.

4.2. Основни принципи функционисања обавештајних и безбедносних служби

Савремене обавештајне и безбедносне службе државе јесу организације са великим бројем професионалних припадника и променљивих (непрофесионалних) припадника (сарадници, агенти). Респектабилан број задатака које извршавају ове службе, поред осталог, намеће потребу да се унутар њих образују организацијске јединице (структурни елементи) само за одређену врсту послова (економска, војна, противтерористичка итд.) и да се њихови припадници придржавају неких основних принципа у раду. Реч је о принципима који су специфични у односу на принципе других органа и институција државне администрације. Иако су специфични, извориште принципа рада ових служби је у уставу, стратегији националне безбедности и у складу су са законима и другим општим актима државе. Зато општи принципи важе за све обавештајне и безбедносне службе одређене државе. Међутим, неке од њих имају интерне (сопствене) принципе који су, наравно, у складу са општим захтевима националне безбедности државе.

Принципи³⁷ функционисања обавештајних и безбедносних служби државе полазне су тачке, руководеће идеје и највише правило за обавештајно

³⁷ Под принципом (од латинске речи *principium* – почетак, полазиште, порекло, претпоставка) у филозофском смислу подразумева се „оно по чему биће јесте, на основу чега се развија, а и оно на шта се мишљење враћа као на своје темеље. Разликују се следећи принципи (начела): реални, тј., битак ствари, и метафизички принципи, идеални принципи, као основне претпоставке, темељи мишљења и теоријски и практични принципи, сазнања и деловања, формалног, материјалног карактера“ (Филиповић, В.: Филозофски речник, Накладни завод Матице хrvatske, Zagreb, 1984, str. 265).

и необавештајно деловање одређене специјалне службе. Они су саставни део теорије о обавештајној и контраобавештајној делатности, основна правила делатности припадника обавештајних и безбедносних служби, како у фази њихове припреме за ангажовање тако и за време реализације задатака ради заштите виталних државних вредности. Принципи функционисања обавештајних и безбедносних служби садрже одређена теоријска сазнања проистекла из обавештајно-безбедносне праксе и научних предвиђања и служе као оријентација и руководство за акцију.

Принципи се утврђују у свакој сferи људске делатности, посебно у сложеним друштвеним појавама, процесима и проценама. На пример, основни принципи ратне вештине јесу: „економија снага, избор циља, изненађење, активност, иницијатива, масовност, маневар, надмоћност, рационалност и ефикасност, садејство и непрекидност борбених дејстава“.³⁸ Доктрина НАТО-а за мировне операције³⁹ – за учешће Алијансе у мировним операцијама – препоручује принципе: „узјамно поштовање, непристрасност, кредитабилитет, ограничена употреба сile, транспарентност операција, јединство командовања, координација војног и цивилног сектора, слобода кретања и флексибилност“.⁴⁰

Расположива сазнања о успешном функционисању обавештајних и безбедносних служби државе указују на то да оне углавном уважавају следеће принципе рада: примарни утицај политици, изненађење и обезбеђење од изненађења, тајност рада, реалистичност и самокритичност.

Примарни утицај политици. Иако су статус, надлежности и овлашћења обавештајних и безбедносних служби регулисани законом, све важније одлуке за државу у вези са унутрашњом и спољном политиком доносе руководиоци политичке власти. У оквиру тог систематског процеса одлучивања, њихово је право да доносе одлуке везане за примену неоружаних и оружаних мера ради одбране виталних државних вредности. Карактер политичких циљева одређује какве ће се невојне или војне делатности (дефанзивне, офанзивне или агресорске) изводити ради отклањања конвенционалних и неконвенционалних опасности (изазови и претње) по националну безбедност. У складу с наведеним, овај принцип може се означити као принцип одређивања (политичког) циља, јер је у надлежности највиших државних органа политичког одлучивања. Они доносе одлуке о неконвенционалним и конвенционалним мерама које предузеју државни и друштвени субјекти против спољних и унутрашњих носилаца угрожавајућих делатности.

38 *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 449.

39 На министарском састанку Северноатлантског савета у Ослу, 4. јуна 1992, указано је на спремност Алијансе да учествује у мировним операцијама, односно да се пружи подршка, по принципу „од случаја до случаја“, активностима ОЕБС-а за очување мира, а у Бриселу, 17. децембра 1992, Северноатлантски савет је потврдио приправност Алијансе да пружи подршку ОУН за очување мира.

40 „Војно дело“, 2/2000, стр. 135, превод документа NATO Doctrine for Peace Support Operations.

Обавештајне и безбедносне службе државе, као својеврстан „први еш-лон“ или „истурени одред“ националне безбедности, имају наглашену и по-средну улогу у отклањању свих врста опасности по безбедност државе. Оне доследном применом закона и доктрине одбране настоје да на најбољи могући начин остварују овакву своју улогу. Међутим, перманентна „глад“ руководства државе за информацијама, посебно тајним, неопходним за ваљано одлучивање и управљање сложеним државним механизмом, дакле за информацијама које прикупљају обавештајне и безбедносне службе, има за последицу то да највиши државни органи политичког одлучивања систематски постављају оперативне захтеве својим специјалним службама и на тај начин константно пресудно утичу на њихов рад. То остварују на разне начине, првенствено посредством Савета за националну безбедност,⁴¹ који разматра бројна питања у вези са делокругом рада обавештајних и безбедносних служби. Овај државни (и политички) орган, тиме што за сваку наредну годину утврђује документ *Годишње смернице за rad обавештајних и безбедносних служби* у коме наређује тежишне задатке овим службама, директно показује *йримарни утицај Јолишике* на њихов рад. Задаци одређени у Годишњим смерницама представљају својеврсно периодично актуелизовање и „ажурирање“ Закона о обавештајним и безбедносним службама, а њихова специфичност (задаци) произлази из постојеће и процењене (предвиђене) објективне ситуације у безбедносном окружењу матичне државе и укупне ситуације унутар њених граница. Успешном реализацијом примарних задатака политике, обавештајне и безбедносне службе обезбеђују матичну државу од свих врста неконвенционалних изненађења, а то постижу првенствено уважавањем принципа изненађења у односу на носиоце који угрожавају или могу угрозити њену безбедност.

Изненађење и обезбеђење од изненађења. У најопштијем смислу, *изненађење* је комплекс усклађених мера и активности које један људски колективитет предузима неочекивано за противника (другог људског колективитета) у погледу времена, места (објекта) и начина извршења плана. Смисао изненађења је да супротна (друга) страна (непријатељ, савезник, партнер, пријатељ) не очекује одређену делатност, сматра је мало вероватном или није припремљена да ефикасно реагује на испољену делатност. Зато, изненађењем је могућно остварити значајне резултате и осетно побољшати однос снага у неком актуелном или будућем сукобу. Изненађење је увек подређено широј идеји, замисли и плану, и доноси предност оној страни која га оствари, а може да буде потпуно или делимично, а према постигнутим резултатима може да буде стратеџиско и тактичко.

Целокупну ангажованост обавештајне службе државе карактерише принцип изненађења. У ствари, незамислива је успешна, ефикасна и рентабилна обавештајна служба уколико систематски не изненађује објекте обавештајног

41 У многим државама Савет за националну безбедност чине: председник државе, председник владе, члан владе задужен за националну безбедност, министар унутрашњих послова, министар одбране, министар спољних послова, министар правде и начелник генералштаба.

истраживања у безбедносном окружењу матичне државе. Суштина изненађења обавештајне службе у односу на међународне субјекте (државе) у непосредном и даљем безбедносном окружењу матичне државе, састоји се у стварању квалитетних извора (агената), првенствено у њиховој државној администрацији, чијим коришћењем остварује увид у тајне намере и планове тих држава, а власт дотичне државе није открила (није јој присутно сазнање) текућу шпијунску делатност. Будући да обавештајна служба сазнате виталне тајне о другој држави презентује руководству матичне државе, које их користи за доношење квалитетних одлука на само у безбедносној сфери већ у свим областима свог деловања, она даје немерљив допринос обезбеђењу сопствене државе *од неконвенционалних и конвенционалних облика изненађења.*

Обавештајно изненађење, својствено свакој обавештајној служби, уколико га остварује обавештајна служба државе чију спољнополитичку делатност карактерише уважавање Повеље ОУН и међународног права, руководство државе користи као предност у смислу правовременог предузимања одбрамбених мера и активности на заштити виталних државних вредности од постојећих и могућих облика угрожавања. На пример, ако прибављене информације указују на то да се одређени спољни носилац припрема да изврши оружану агресију, држава ће максимално ојачати своју одбрану да одврати агресора од њеног извођења, а уколико је ипак изведе, да претрпи неприхватљиве губитке. Међутим, држава чија је спољна политика хегемонистичка и агресорска, обавештајно изненађење користи за дестабилизовање, урушавање, отимање или уништење виталних вредности држава у свом безбедносном окружењу, дакле ову врсту резултата своје обавештајне службе користи за угрожавање безбедности других држава. Обавештајна служба то чини тако што настоји да створи људске изворе (агенте од утицаја) у државним и друштвеним структурима државе објекта агресије посредством којих на суптилан начин, а према процени и на крајње безобзiran и дрзак начин, урушава њене виталне вредности. На пример, уколико у држави коју обавештајно обрађује постоје недржавни људски колективитети (екстремистички, терористички, етнички, верски, криминални), обавештајна служба настоји да успостави контакт са њиховим вођама и потом им пружа разноврсну помоћ и подршку. Оваквим поступањем, које најчешће није познато властима дотичне државе, обавештајна служба, подразумева се, у сагласности и по налогу руководства матичне државе, може постићи тактичко или стратегијско изненађење у односу на ту државу, које, будући да је у складу са циљевима и интересима матичне државе, представља за њу својеврсно обезбеђење од изненађења. Наме, наношењем политичке, економске и друге штете дотичној држави, отклања могућност да она узврати неком офанзивном делатношћу која би представљала претњу њеним виталним вредностима и интересима.

Евидентно је да је принцип изненађења присутан у свим аспектима деловања обавештајне службе државе с циљем да матичну државу обезбеди од могућих неконвенционалних и конвенционалних изненађења. Истовремено, треба имати у виду то да је обавештајна служба константно суочена са проблемом

сопственог обезбеђења од изненађења које покушавају да остваре безбедносне (и обавештајне) службе државе из безбедносног окружења матичне државе. Те службе настоје да се инфильтрирају у њене редове и, уколико нека од њих успе да врбује једног или више њених професионалних припадника (обавештајци) или преврбује једног или више њених непрофесионалних припадника (сарађници, агенти), тиме ће смањити или потпуно искључити њену способност за постизање изненађења у односу на објекат обавештајног деловања (истраживања и/или дестабилизовања). Оваквих примера из праксе није мало.

Успешно функционисање безбедносне службе државе у вишеструком је зависности од принципа изненађења и обезбеђења од изненађења. Реч је о томе да носиоци обавештајне, необавештајне и субверзивне делатности на територији матичне државе покушавају да максимално заштите своје намере и планове, односно да њихове противзаконите делатности остану непознате властима све до тренутка када одлуче да отпочну са неким обликом јавног акционог испољавања. Њихове противзаконите делатности у овој (невидљивој) фази представљају веома опасан облик изненађења за државу јер изазивају штетне последице по виталне вредности које нису познате (присутне) политичкој елити (властима). Ради елиминисања оваквог облика изненађења, безбедносна служба државе улаже адекватне напоре да правовремено региструје (открије) делатности носилаца таквих неконвенционалних угрожавајућих делатности на територији матичне државе. У ту сврху, не да треба него мора да продре у њихове редове (структуре), односно да створи квалитетне изворе информација чијим коришћењем прати њихове делатности и унапређује сопствену оперативну ангажованост (ствара нове изворе, изазива сукобе између чланова, нпр., екстремистичког колективитета и сл.), са једне стране, и чини прибављене информације доступним руководству државе, које их користи за квалитетно одлучивање ради сузбијања непријатељских делатности, са друге стране. На тај начин безбедносна служба државе даје огроман допринос обезбеђењу матичне државе од изненађења која намеравају да јој приреде унутрашњи и спољни носиоци неконвенционалних облика угрожавања њене безбедности.

Безбедносна служба, ради обезбеђења од изненађења сопствених професионалних и непрофесионалних припадника, предузима сличне мере и активности као и обавештајна служба државе, међутим, њене могућности у том смислу много су веће јер делује на територији матичне државе. У реализацији ових принципа све обавештајне и безбедносне службе државе међусобно сарађују.

Принцип обезбеђења од изненађења обавештајне и безбедносне службе државе могу постићи искључиво успешном применом принципа изненађења, и терминолошки се може означити као принцип превентивности. Обезбеђење од изненађења или превенција, као принцип функционисања обавештајне и безбедносне службе државе, подразумева оптималну заштиту свих виталних вредности матичне државе од свих изненадних (неочекиваних) неконвенционалних и конвенционалних опасности. При томе треба имати у виду да важан

предуслов за ефективност овог принципа у свим условима јесте то да корисници обавештајних информација (субјекти одлучивања државне администрације) адекватно употребљавају успешне резултате сопствених обавештајних и безбедносних служби. У супротном, чак и највећа могућа успешност ових државних специјалних служби у примени принципа изненађења (сазнавања виталних противникова тајни) може да буде компромитована или само делнимично успешна. Само перфектно функционисање релације обавештајна служба–безбедносна служба, руководству државе гарантује остваривање свих врста и нивоа обезбеђења државе од изненађења. Бити превентиван, значи константно онемогућавати (предухитрити, предупредити, одвратити, дезинформисати) носиоце угрожавајућих делатности да у било ком смислу нанесу штету виталним вредностима матичне државе.

Тајност рада. Обавештајне и безбедносне службе државе, у складу са сазнањем да објекти деловања (актуелни и потенцијални носиоци угрожавања безбедности виталних вредности матичне државе) своје намере и планове чувају као врхунску тајну (подаци су проглашени као државна, војна и службена тајна), целокупну сопствену ангажованост на сазнавању (откривању) њихових тајни проводе тајно.

Тајност рада обавештајне службе подразумева примену разноврсних тајних метода и средстава рада на територији других држава. Наиме, носиоци обавештајно-оперативне и необавештајних (?) делатности, а то су извршни органи (обавештајни центри) који се, пре свега, налазе на страној територији, проводе делатности које санкционише закон дотичне државе. То значи да уколико безбедносне (контраобавештајне) службе дотичне државе региструју и докажу (документују) инкриминисану делатност, припадници (оперативци) обавештајне службе могу да буду лишени слободе (уколико немају дипломатски имунитет), да буду проглашени за непожељне особе (ако имају статус „часног шпијуна“, односно дипломатски имунитет) или може да им се откаже гостопримство (да буду проторани). Несумњиво, тајност рада обавештајне службе је најизраженија у погледу сазнатих тајни о објекту истраживања. Реч је о томе да обавештајна информација има обавештајну вредност само уколико објекат интересовања не зна да је то сазнало (открило) непозвано лице или организација, у овом случају, обавештајна служба. Зато је нужно откривену тајну о противнику чувати у тајности све док је то изводљиво, односно до тренутка када је нужно њено обелодањивање (саопштавање) или извођење конкретне операције. Размотрене чињенице указују на евидентну међузависност принципа тајности рада и принципа изненађења.

И за безбедносне службе државе изузетно је значајан принцип тајности у раду. Наиме, стране обавештајне службе карактерише највећа могућа опрезност у предузимању шпијунских и необавештајних делатности на територији државе коју обавештајно обрађују. Истоветна опрезност (тајновитост) својствена је појединцима и људским колективитетима (екстремистички, терористички,

кriminalni i dr.), bez obzira na to da li su autonomno (samostalno) ili u doslugu sa spoljnim faktorom (obavestajnim službama) provode protivzakonite delatnosti. Jedini i logičan odgovor na takvo tajnovito antidržavno delovanje jeste to da ga bezbednosne službe države применом разноврсних тајних метода и средстава откриju и тајно прате на начин који није познат његовим носиоцима и да пређу у акцију када такву делатност више није могуће tolerisati.

Реалистичност. Овај принцип у најсажетијем смислу подразумева реално уважавање обавештајних и безбедносних потреба државе о спољним и унутрашњим носиоцима обавештајних и субверзивних делатности, са једне стране, и могућности њених обавештајних и безбедносних служби да одговоре таквим потребама, са друге стране. Захтеве и налоге руководства државе сопственим обавештајним и безбедносним службама треба (мора) да карактерише реалност, али реалност треба да карактерише и шефа конкретне службе, који је дужан да упозори налогодавце на нереалан захтев организацији којом руководи. То првенствено значи да им се не смеју постављати задаци које нису способне да изврше.

Превиђање или свесно игнорисање принципа реалистичности могуће је и у деловању обавештајне и у деловању безбедносне службе дрžave. У погледу обавештајне службе, најчешћи узрок је прецењивање сопствених могућности и потцењивање могућности објекта деловања (обавештајног истраживања и необавештајног напада), или обратно. У погледу ангажованости обавештајне службе државе потребна је константна и потпуна реалистичност, посебно непосредно пре доношења одлука државног руководства о круцијалним спољнополитичким неоружаним и оружаним одбрамбеним или агресорским операцијама. Евентуално нерасполагање провереним обавештајним информацијама о потенцијалном објекту напада и непредочавање руководству државе те важне чињенице, излаже несагледивом ризику обавештајну службу, а тиме и матичну државу. Исто толико је опасна нереалност, неуважавање принципа реалистичности у случају када је обавештајна служба потпуно реална у вези са предстојећом операцијом, а руководство државе пренебрегава њене сугестије и предлоге.

Принцип реалистичности у раду безбедносне службе државе у вишеструкој је вези са реалним могућностима других државних и друштвених субјеката и снага. Реч је о томе да су држава и друштво у правном, политичком, економском, социјалном и другом погледу уређени тако да не постоје објективни узроци (?) који ће грађане као појединце и удружене скупине (колективите) покретати на противзаконито деловање ради урушавања виталних државних вредности. У таквој ситуацији, безбедносна служба државе несумњиво ће се успешно „носити“ са малобројним актерима који се упуштају у противзаконито деловање, руководећи, наравно, субјективним (ирационалним) мотивима. Принцип реалистичности је нарочито важан за функционисање безбедносне службе државе у условима када један или више објективних узрока у држави представљају извориште (узрок) противзаконитог деловања грађана. У таквој ситуацији безбедносна служба се излаже једном од следећих врста ризика:

(1) да њен шеф руководству државе реално укаже на скромне могућности службе у вези са успешним сагледавањем преобимних облика угрожавајућих делатности и да за овакву своју смелу и искрену реалност „плати“ одређену цену, он лично и служба у целини, и (2) да служба, осим своје основне професионалне функције и задатака формулисаних у закону (открива, прати и документује противзаконито деловање појединаца и скупина), прихвати учешће у провођењу терора.

Принцип реалистичности у функционисању обавештајне и безбедносне службе заснива се на свестраној и свеобухватној објективности њихових припадника у непрекидном процесу прикупљања обавештајних података и аутономног коришћења сазнатих тајни о објекту деловања, посебно у смислу предвиђања његовог понашања у близкој и даљој будућности. Наиме, од обавештајних и безбедносних служби често се захтева да и применом макијавелистичког принципа („циљ оправдава средство“) сазнају тајне објекта деловања (истраживања и обраде), да установе да ли су веродостојне расположиве обавештајне информације и да их оцене потпуно објективно или необјективно. Објективна анализа, процена и оцена обавештајних података о објекту деловања представља важан оријентир за унапређење обавештајно-оперативне ангажованости обавештајне и безбедносне службе, са једне стране, и установљавања стања објекта деловања у будућности, са друге стране. Реч је о предвиђању, односно предсказивању „шта ће се касније дрогодити“, у неком жељеном моменту, ако се руководство матичне државе одлучи за одређену врсту акције или операције. Суштински задатак предвиђања обавештајне и безбедносне службе државе јесте сагледавање тенденција развоја (ескалација) угрожавајуће делатности по безбедност виталних вредности матичне државе у будућности, а time и избор рационалних противмера чијим се предузимањем ефикасно штити национална безбедност. Успешно предвиђање обавештајних и безбедносних служби државе може утицати чак и на измену и ново дефинисање националних циљева и интереса. Имајући у виду наведено, основано је констатовати да обавештајне и безбедносне службе државе првенствено постоје да би увек биле најмање један корак испред одлука противника (носилаца) у вези са појачавањем обавештајних и субверзивних делатности, независно од тога да ли их спроводе из иностранства или унутар земље против виталних интереса матичне државе. Овакву своју предност обавезно „деле“ са руководством државе, које уважавањем њихових објективних предвиђања води успешнију спољну и унутрашњу политику. У том контексту значење принципа реалистичности лаконски се може дефинисати овако: „Обавештајне и безбедносне службе приоритетно воде и ваљано прате политику матичне државе.“ Било какво одступање од овог принципа, на пример, захтев руководства државе да од својих служби добије нереалну процену (процену жеља, а не реалног стања) о објекту деловања или, пак, шеф одређене службе сам формулише такву процену, може имати стратегијске штетне последице по националну безбедност, о чему у пракси има много примера.

Самокритичност. За обавештајни и безбедносни принцип самокритичности упутно је поменути народну изреку – није срамота не знати и погрешити, али је срамота не признати то, јер се таквим понашањем, изазване штетне последице по обавештајну, односно безбедносну службу повећавају геометријском прогресијом. Принцип самокритичности је у вишеструкој зависности са принципом обезбеђења од изненађења. На пример, у случају да су спољни носиоци обавештајне и субверзивне делатности успешни у угрожавању виталних вредности матичне државе зато што обавештајна служба није способна да открије њихове тајне на изворишту (тамо где се формулишу и операционализују) и такво пропуштање није способан или не жели да региструје и отклони шеф обавештајне службе нити руководство државе, то значи да је у потпуности одсутан принцип самокритичности у њеном раду. Уколико се, пак, угрожавајуће делатности против виталних вредности успешно реализацију на територији матичне државе, независно од тога да ли су њени носиоци спољни, унутрашњи или удруженi, а шеф безбедносне службе или руководство државе као један од главних узрока томе не региструје безбедносну службу и, наравно, не предузме мере ради отклањања таквог пропуштања у раду, то би означавало потпуно одсуство принципа самокритичности, односно навикавање државе да се систематски суочава са разноврсним изненађењима.

С друге стране, у случајевима доживљеног изненађења догађа се да надлежни државни органи, наравно и грађани и невладин сектор, испољавају превелику, чак и нереалну критичност, односно не штеде обавештајне и безбедносне службе. Таква критичност често узрокује реорганизовање одређене службе или обавештајно-безбедносног система, све с циљем отклањања могућности пона vanillaја сличних изненађења. Међутим, најбољи начин за обезбеђивање способности обавештајних и безбедносних служби у смислу постизања непрекидног изненађења према објекту деловања и обезбеђивања матичне државе од изненађења, јесте самокритичност припадника ових служби. Под тим се подразумева да ваљано региструју недостатке у свом ангажовању (сопствена стручност и професионалност) и смело се ангажују на њиховом отклањању. Уколико изостане потребна самокритичност, а матична држава се суочава са систематским изненађењима, или самокритичност није својствена корисницима финалних производа обавештајних и безбедносних служби државе, реално је очекивати наглашену угроженост безбедности виталних државних вредности. То се дешава, наравно, у условима када сви надлежни у држави не уважавају реалне могућности сопствених обавештајних и безбедносних служби.

4.3. Фазе обавештајно-безбедносног циклуса

Предуслов успешног остваривања националне безбедности јесте нормативно-теоријска уређеност Сектора безбедности државе у коме њен обавештајно-безбедносни систем има значајно место и улогу. Под тим се подразумева то да су виталне државне вредности и интереси ваљано осмишљени

и формулисани у Уставу и да су императивно одређене обавезе свих државних и друштвених субјеката у њиховом чувању и оснаживању. Такве нормативне претпоставке треба да буду теоријски операционализоване у научно заснованим и усвојеним сазнањима, обликованим у ставове који указују, препоручују и обавезују целокупне људске ресурсе државе (грађани, органи, институције, субјекти, снаге) како да поступају, односно шта треба да чине на плану заштите државних интереса од стварних и могућих спољних и унутрашњих опасности, односно безбедносних изазова, ризика и претњи. Такво целовито и релативно трајно програмско становиште у функцији остваривања спољне и унутрашње безбедности виталних државних вредности (објект безбедности), иначе важан државни документ, означава се термином *доктрина одбране или страпеија националне безбедности*.

Реч је о „кровном“ комплексном државном документу који даје упутства државним ресурсима зашто и како да се организују, припремају и ангажују ради заштите сопствених вредности и интереса од свих облика угрожавања. Овај документ садржи препоруке и обавезе државним и друштвеним субјектима и снагама, односно представља основу (гаранцију) да виталне државне вредности буду подједнако заштићене од свих облика угрожавања – неоружаног, оружаног и комбинованог. Овај државни документ карактерише свеобухватност јер обавезује субјекте и снаге државе и друштва на ревносну одбрамбену ангажованост у свим аспектима – политичком, економском, војном, психолошком, образовном, научном, обавештајном, културном и другима. У складу с тим, стратегија националне безбедности представља основу за израду ресорских стратегија (за једну област друштвеног живота) попут војне, обавештајне, безбедносне, привредне итд. Теоријски и упутствено-обавезујући карактер поменутих стратегија усклађен са нормативном регулативом, првенствено са законима из области одбране и система државне безбедности, представљају основу обавештајно-безбедносног систему државе како у погледу његове структуре тако и у погледу његовог функционисања ради постизања циљева – ефикасна заштита националне безбедности.

У вези са функционисањем обавештајно-безбедносног система државе треба имати у виду то да он представља релативно самосталан организациони, динамички, сложен и отворен систем. Његово основно обележје је у томе што је успостављен (конституисан) свесном колективном (државном) људском делатношћу која је непрекидно усмеравана ка одређеном циљу. Тај комплексан циљ обавештајно-безбедносног система државе у најопштијем смислу обухвата регистровање, праћење и отклањање опасности које угрожавају или могу угрозити безбедност виталних вредности матичне државе... Реч је о томе да одређена држава има прецизно одређен национални циљ који настоји да постигне, сачува и развија (оснажује). Тај циљ представља врх „пирамиде“ идентификованих вредности и интереса (опстанак, мир и развој), које, несумњиво, није могуће остварити и развијати уколико се, поред осталог, успешно и правовремено не

уочавају све врсте угрожавања, постојеће и могуће, које, уколико не буду успешно отклоњене, могу да уруште или униште националну безбедност. Остваривање тог амбициозног, генералног државног циља могуће је уколико је држава врхунски организована, одлучна и ефикасно делује, а у свему томе наглашену улогу има функционисање њеног обавештајно-безбедносног система.

Функционисање обавештајно-безбедносног система државе представља „невидљив“ сложен процес који се састоји од неколико релативно самосталних фаза подложних променама (Схема 8).

Схема 8: Функционисање обавештајно-безбедносног система државе



Извор: *aytbor*

25

Прва фаза обухвата трајно одређивање обавештајно-безбедносних потреба државе и њихово периодично (годишње, тромесечно) ажурирање у складу са оперативном ситуацијом у земљи и њеном безбедносном окружењу. Реализатори ове фазе су највиши државни органи, посебно руководеће-надзорни елемент обавештајно-безбедносног система државе. Друга фаза обухвата преношење

обавештајних и безбедносних захтева политичких одлучилаца (руководећег елемента обавештајно-безбедносног система) оперативном елементу обавештајно-безбедносног система. У *шрећој фази*, шефови обавештајних и безбедносних служби, у складу са добијеним задацима од руководећег тела обавештајно-безбедносног система, доносе одлуке о начину извршавања оперативних задатака. „Штабови“ (управни органи) обавештајних и безбедносних служби реализатори су *четврте фазе* циклуса, тако што операционализују одлуке свог претпостављеног (шеф службе) у опште и посебне планове: шта ће се обавештајно истраживати, на који начин ће се реализовати задаци (на пример, прикупљање обавештајних информација), који ће се оперативни састави ангажовати на тим задацима, каква ће се средства употребљавати, у ком ће временском периоду бити реализовани задаци итд. *Пета фаза* циклуса обухвата прикупљање обавештајних информација и реализују је извршни органи (оперативни обавештајни и безбедносни центри), као и извештавање претпостављених о постигнутим резултатима. *Шеста фаза* састоји у „прежвакавању“ прибављених обавештајних података (разврставање, класификација, анализирање, процењивање, оцењивање и интерпретирање) и изради завршних обавештајних (безбедносних) докумената (анализа, процена, информација, студија и др.), а реализује је аналитички организациони елемент обавештајне, односно безбедносне службе. *Седма фаза* обухвата презентовање (стављање на увид) завршних обавештајних докумената руководећем делу обавештајно-безбедносног система и другим корисницима, а сваки документ претходно се доставља шефу службе или неком његовом помоћнику који га верификује. *Осма фаза* – коришћење резултата обавештајно-безбедносног система – условно је дводелна. Наиме, политички одлучиоци расположивају сазнања користе за (1) успешно вођење унутрашње и спољне државне политике и (2) за постављање нових захтева оперативном елементу обавештајно-безбедносног система. Истовремено, шефови и највиши руководећи органи обавештајне и безбедносне службе те резултате користе за унапређење оперативно-обавештајне делатности службе којом руководе, тако што доносе основне и корективне одлуке, које потом извршавају припадници и састави службе. Најзад, корисници резултата обавештајно-безбедносног система државе јесу и сви грађани тиме што се информишу, образују и ангажују на друге начине, на основу сазнања која су доступна јавности о раду овог специфичног система.

Све фазе или целокупан процес функционисања обавештајно-безбедносног система државе одвија се према специфичној стратегији у којој се бројни принципи углавном своде на два кључна – *изненађење* и *обавештајно-безбедносног система* државе јесу и сви грађани тиме што се информишу, образују и ангажују на друге начине, на основу сазнања која су доступна јавности о раду овог специфичног система.

Стално одржавање високог степена оперативне способности обавештајно-безбедносног система државе нужан је услов за спречавање изненађења и успешно извођење свих активности. Изненађење је ефекат који се остварује

неочекиваним офанзивно-оперативним активностима против носилаца тајне непријатељске делатности. За постицање изненађења обавештајно-безбедносног система државе пресудан значај имају оригинално замишљене, зналачки организоване и доследно реализоване мере и активности којима се носилац угрожавајуће делатности националне безбедности наводи на погрешне закључке и поступке – не зна да је оперативни елемент обавештајно-безбедносног система (једна од обавештајних или безбедносних служби) извршио продор у његове редове, открио његове тајне планове, да прати активности које предузима и, у погодном тренутку, пресеца његову делатност, односно на тај начин обезбеђује матичну државу од изненађења. На пример, јавност је често у прилици да сазна да су лишени слободе припадници неке шпијунске или терористичке групе. Међутим, веома мало зна, што је нормално, о томе да је оваквој типичној акцији обезбеђења од изненађења обавезно претходило изненађење носиоцима инкриминисане делатности од стране оперативног елемента обавештајно-безбедносног система државе. Наиме, безбедносна служба државе је несумњиво дуже времена била у току противзаконитог деловања лица која су ухапшена, дакле постигла је изненађење у односу на њих.

Обавештајно-безбедносни систем државе треба да функционише у том смислу да постиже изненађење на свим нивоима и у свим областима друштвеног живота. Уколико не поседује такву свестрану способност, веома је важно (нужно је) да обезбеди матичну државу од стратегијског изненађења, независно од тога да ли носиоци угрожавања националне безбедности делују споља или унутар земље, самостално или договорно. У оваквој варијанти „допуштена“ (?) су поједина тактичка изненађења непријатеља која, наравно, не смеју да буду разноврсна и честа. На пример, спречена завера оперативном офанзивношћу обавештајно-безбедносног система, чији су актери намеравали да свргну актуелну власт у држави, представља стратегијско обезбеђење државе од изненађења, а пресечена шпијунска делатност у локалној самоуправи представља тактичко обезбеђење државе од изненађења.

Напоменуто је да принцип изненађења, као обележје функционисања обавештајно-безбедносног система државе, у ствари представља *йревенентивни љринциј*. Реч је о његовој тежишној и преовлађујућој ангажованости на реалном процењивању безбедносних изазова, ризика и претњи, правовременом откривању њиховог тајног испољавања против виталних државних вредности, успешном праћењу ескалација угрожавајућих делатности, извештавању руководећег елемента обавештајно-безбедносног система и самосталном и договорном реактивном деловању – предузимању оперативних и других мера на пресецању угрожавајућих делатности. Дакле, резултати обавештајно-безбедносног система државе приоритетно су у функцији онемогућавања субјеката опасности да угрозе националну безбедност. У том смислу треба нарочито имати у виду два могућа начина функционисања обавештајно-безбедносног система државе. Прво, да и обавештајно-безбедносни систем и крајњи корисници

резултата његовог деловања (руководство државе) функционишу беспрекорно – варијанта која је пожељна и оптимална. Друго, да обавештајно-безбедносни систем функционише оптимално, међутим, крајњи корисници његових резултата не схватају их озбиљно, не разумеју их ваљано, игноришу их из само њима познатих разлога или им постављају нереалне захтеве. Штетне последице таквих опасних поступања на стратегијском нивоу могу да буду кобне по виталне вредности матичне државе.

4.4. Основни облици деловања обавештајних и безбедносних служби

Оперативни елемент обавештајно-безбедносног система одређене државе успоставља својеврstan специфичан одбрамбено-офанзивни фронт у облику боје тигрове коже и паукове мреже, презасићен бројним лавиринтима, чијом еластичношћу штити све врсте тајни матичне државе и открива (сазнаје) најстроже чуване тајне, првенствено онога за кога се претпоставља да угрожава или може угрозити безбедност матичне државе. Актери овог невидљивог фронта (припадници безбедносних и обавештајних служби), организовани у центре и пунктове размештене на територији матичне државе и на територији других држава, опкољени концентричним круговима које чине сарадници и агенти опремљени високософистицираним средствима за пресретање комуникационих порука, представљају типичну „тигрова кожу“ прекривену „пауковом мрежом“ у коју се бесповратно упетљавају они који покушавају да сазнају тајне или подривају вредности матичне државе, са једне, и они, који су због нечега (неког мотива) спремни да помогну одбрану обавештајцима и контраобавештајцима, са друге стране. Они, тако, преовлађујућом применом тајних обавештајно-оперативних делатности одсудно бране матичну државу од невидљиве агресије или субверзивних делатности, посредно и од конвенционалних облика угрожавања.

Устав и Стратегија националне безбедности државе одређују основну намену обавештајних и безбедносних служби и указују на начине њеног остваривања, а закон о овим службама конкретизује облике њиховог деловања у иностранству (за обавештајне службе) и у земљи (за безбедносне службе). Ове службе могу остварити своју намену само уколико су способне да систематски сазнавају виталне тајне објекта које истражују (непријатељ, противник, партнери, савезници, пријатељ) и штите, да сачувају (учине недоступним) виталне тајне матичне државе непозваним лицима и људским колективитетима. То првенствено могу постићи поштовањем принципа тајности у раду, уз непрекидну офанзивност и ефективност. Офанзивност мора да карактерише рад обавештајних и безбедносних служби зато што објект интересовања и истраживања веома брижљиво чува своје тајне. У ту сврху успоставља систем заштите од више прстенова, руковођен чињеницом да га радозналаци и агресивац „не може“ пробити (само офанзивним деловањем могуће је продрети у такав

систем). Истовремено, објект истраживања предузима комплексне усклађене мере и активности у односу на имаоце (поседнике) тајни (припадници сопствених институција) да евентуално, нехатним или неком другом врстом неадекватног понашања, не одају (учине доступним) тајне непозваним лицима. Такође, обавештајне и безбедносне службе полазе од чињенице да је објект истраживања несумњиво свестан штетних последица по безбедност виталних вредности, уколико неки непозвани субјект, нарочито непријатељски, успе да сазна његове виталне тајне. Наиме, свестан је да расположива (прибављена) сазнања може употребити за лукаво и дрско урушавање његових виталних вредности, укључујући и стварање услова за њихово отимање или уништење.

Размотрене чињенице показују пред каквим се деликатним задатком непрекидно налазе обавештајне и безбедносне службе државе. Неке од њих извршују га успешније, неке мање успешно, а успехом се сматра свако сазнавање виталних тајни објекта истраживања, зато што свака сазната чињеница може бити употребљена за сазнавање нових чињеница или за предузимање других мера против објекта истраживања. Сазнате чињенице могу употребити обавештајне или безбедносне службе или руководство државе, коме се презентују резултати обавештајно-оперативне делатности. Овај одговоран и сложен задатак специјалне (тајне) службе извршују систематским прикупљањем обавештајних података из различитих извора и тај специфичан процес или облик деловања познат је као **обавештајна делатност**.

Будући да матична држава несумњиво представља објект истраживања специјалних (тајних) служби других држава, њене безбедносне и обавештајне службе чине оптималне напоре да их онемогуће у откривању виталних државних тајни и провођењу необавештајних (субверзивних) делатности. Остваривање овог одговорног задатка означава се термином **контраобавештајна делатност**, иако њен садржај често обухвата и противуставно деловање грађана матичне државе.

Обавештајне и безбедносне службе државе која сопствене виталне вредности, поред осталог, штити и оснажује омаловажавањем и урушавањем виталних вредности субјеката у безбедносном окружењу, имају задатак да, осим тоталне обавештајне делатности, проводе и неке необавештајне делатности које се означавају термином **субверзивна делатност**, а уколико се проводе против сопствених грађана, то се зове **терор**.

Размотрене чињенице указују на то да су обавештајна и контраобавештајна делатност основни облици њиховог деловања, док је субверзивни облик својствен само појединим обавештајним и безбедносним службама. Такође, омогућавају да се на разумљив начин дефинишу ови облици деловања.

Обавештајна делатност је комплекс планских, организованих, непрекидних и офанзивних специфичних мера и активности које предузимају обавештајне и безбедносне службе одређене државе, претежно ван њене територије (у иностранству), ради сазнавања виталних тајни (остваривање увида у намере, стање

и могућности) објекта истраживања, коришћење прибављених обавештајних података за унапређење ефикасности деловања властите обавештајне, односно безбедносне организације и спољнополитичке ангажованости матичне државе.

Контраобавештајна делатност је комплекс планских, организованих, непрекидних и офанзивних специфичних мера, метода и поступака које првенствено предузимају безбедносне службе одређене државе на њеној територији ради откривања, установљавања, праћења, документовања и онемогућавања делатности страних обавештајних служби, транснационалних и недржавних екстремистичких, терористичких и сличних колективитета, усмерених против националне безбедности, затим заштита тајних података, одређених личности, објекта, места и активности и дезинформисање непријатеља.

Субверзивна (подривачка, необавештајна) делатност обухвата комплекс планских, организованих, повремених или систематских офанзивних и, најчешће, перфидних мера и активности (пропаганда, индоктринација, саботажа, тероризам, изазивање конфликтата и др.) које синхронизовано предузимају првенствено обавештајне службе једне државе против друге државе или против недржавних колективитета с циљем да омаловаже, дестабилизују, модификују, уруше или униште једну или све виталне вредности противничке стране.

26

4.5. Обавештајно-оперативна делатност

Независно од облика рада обавештајних и безбедносних служби, а имајући у виду то да целокупну њихову ангажованост карактеришу тајност и оперативна „борбена готовост“ (њихови припадници као појединци и чланови оперативних тимова, група, центара... константно су у непосредном и посредном „борбеном“ контакту са носиоцима угрожавања безбедности матичне државе), оваква њихова ангажованост означава се термином **обавештајно-оперативна делатност**. Наиме, основно и најјаче оружје како обавештајних тако и безбедносних служби државе јесте податак или информација коју свако љубоморно чува, што значи да је могуће сазнати је само на неуobičajen начин – применом специфичних (тајних) метода и средстава. Обавештајне и безбедносне службе надлежне су и овлашћене, наравно и способне, да примењују оваква средства и методе рада.

За ваљано схватање обавештајно-оперативне делатности најпре је потребно имати у виду значење појмова: обавештајац, обавештајна служба, обавештајни (безбедносни) податак, оператива, оперативни метод, оперативно средство, оперативна акција, оперативна операција и оперативна ситуација.

Обавештајац је професионални припадник обавештајне службе квалификован да обавља поверену дужност. Зависно од послова које обавља, може да буде оперативица (прикупља одређене податке о објекту интересовања посредством разноврсних извора и применом општепознатих оперативних метода и средстава), субверзијац (организује, усмерава и реализује, непосредно или уз

помоћ агенције, специјалне акције и операције против објекта интересовања), *аналитичар* (обрађује прибављене податке о објекту интересовања у финалне производе намењене доносиоцима одлуке), *кадровик* итд.

Обавештајна служба је „специфична организација државе, која има задатак да прикупља и изучава, обрађује и користи обавештајне податке о другим државама, као и о другим делатностима субверзивне (подривачке) природе“.⁴²

Обавештајни податак⁴³ је свако обавештење⁴⁴ (усмено, писано, аудио-визуелно) које се односи на некога или нешто што је претходно било (што се додатило), што је актуелно (догађа се у датом тренутку) и што се може догодити у блиској или даљој будућности, а за шта је заинтересована обавештајна или безбедносна служба, односно прибавила га је властитом оперативном ангажованошћу. Обавештајни податак доприноси познавању носилаца опасности и један је од елемената који служе као основа доносиоцима одлука. Обавештајни податак се прибавља применом обавештајне стратегије и тактике.

„Безбедносни податак је сваки податак који се односи на посматрану појаву, стање и односе, добијен преко специфичних извора и коришћењем специфичних метода и средстава.“⁴⁵

„*Оператива* (лат. *operari* – радити, деловати) јесте конкретан и непосредан рад појединца, група радника или органа који обављају одређену делатност ради остваривања унапред одређеног циља.“⁴⁶ Обавештајне и безбедносне службе извршавају оперативне задатке из своје надлежности ради отклањања, утврђивања, документовања, пресецања и онемогућавања или праћења делатности појединача или организованих скупина (људски колективитети) усмерених против виталних вредности матичне државе. Ове службе извршавају оперативне задатке применом посебног оперативног поступка истраживања – усклађеном применом оперативно-техничких мера, метода и средстава према носиоцима угрожавајућих делатности у иностранству или у земљи, које су усмерене на урушавање или свргавање уставом утврђеног поретка матичне државе. Обавештајне и безбедносне службе кроз поступак оперативног истраживања остварују своја овлашћења и врше послове из своје надлежности као важна државна институција, ради заштите националне безбедности. Оперативни поступак обавештајних и безбедносних служби државе темељи се на одредбама устава и закона о овим службама и другим законима из области безбедности.

42 Војна енциклопедија (друго издање), ВИЗ, Београд, 1975, стр. 215.

43 „Податак је: а) чињеница која може помоћи да се нешто дозна, да се донесе закључак, решење, б) чињеница која се наводи да се њоме нешто докаже“ (Речник српскохрватске књижевне језику, Књига четврта, Матица српска, Нови Сад, 1971, стр. 539).

44 „Обавештење је саопштење, извештај о некоме или нечему; податак, вест, информација“ (исцдо, стр. 837).

45 Марковић, В.: *Теорија безбедности са методологијом истраживања безбедносних појава*, Југокарта, Загреб, 1988, стр. 46.

46 Ђорђевић, О.: *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 260.

Оперативни метод је смишљена тајна ангажованост припадника обавештајних и безбедносних служби на откривању, установљавању и онемогућавању⁴⁷ носилаца делатности које угрожавају безбедност виталних вредности матичне државе. Уобичајени оперативни (тајни) методи јесу: проверавање, тајно осматрање, праћење, снимање, тајни претрес, тајно пресретање електронских порука, контрола поштанских пошиљака, тајно дезинформисање и упозорење. Обавештајци и контраобавештајци примењују их ради прикупљања података о лицима, средствима, објектима, простору и активностима и највећи број оперативних метода проводе употребом једног или више врста техничких и других оперативних средстава (средства за осматрање, средства за снимање, средства за ометање, средства за пропагандно деловање и др.). Природа поступка оперативног истраживања указује на то да, на пример, почетни обавештајни податак, наравно, сазнат одређеним оперативним методом, ствара услове (на међе захтев) за примену других оперативних метода.

Оперативна акција је планска и усклађена примена оперативних метода и употреба оперативних средстава припадника (тим, група) обавештајне или безбедносне службе ради извршавања сложеног оперативног задатка којим се остварује конкретан тактички циљ обавештајне или безбедносне службе. Реч је о задатку који се састоји у прибављању обавештајних података о лицима, средствима и простору и њиховом коришћењу за унапређење обавештајно-оперативног рада службе. Извођењу оперативне акције претходи одлука и план, који садржи: циљ, оперативну ситуацију, снаге (реализатори) и средства којима се остварује.

Оперативна (обавештајна, контаробавештајна) операција је планска најсложенија тајна и, најчешће, ризична ангажованост (скуп усклађених оперативних метода и средстава или оперативних акција) обавештајне или безбедносне службе државе с циљем прибављања или проверавања обавештајних података о објекту интересовања (конкретна особа, људски колективитет, објекат, средство, земљишни простор, активност) за одређено време на одређеном простору. Обавештајна операција⁴⁸ је успешна уколико је носилац (состав обавештајне или безбедносне службе) постигао постављени циљ а објекат интересовања (истраживања) није открио (није препознао) његове оперативно-обавештајне мере, односно не зна да је носилац остварио увид у његове виталне тајне.

47 Оперативно онемогућавање носилаца угрожавајућих делатности подразумева предузимање разноврсних мера које произлазе из надлежности и овлашћења обавештајне и безбедносне службе. Реч је о мерама попут упозорења, дезинформисања, инфильтрације у структурне елементе носилаца ради слабљења и разбијања изнутра, и сличним.

48 Реч операција употребљава се у разним областима друштвеног живота. Њени носиоци су људи који организовано проводе неку сложену активност да би постигли жељени циљ. Када такву сложену делатност спроводе државе да би некога принудиле да се потчини њиховој вољи, њен преовлађујући садржај може да буде неоружани или оружани и означава се појмом „операција“. У највећем броју држава њихове специјалне службе изводе разноврсне специјалне операције – обавештајне, субверзивне итд. (опширије: Мијалковски, М.: Специјална дејствува, ВИЗ, Београд, 2003, стр. 39–76).

Обавештајне и безбедносне службе државе планирају и изводе обавештајне операције на сличан начин, посебно када је реч о циљу операције – прикупљање или провера података о објекту интересовања. Основна различитост у њиховој ангажованости у томе је што обавештајне службе изводе овакве операције у иностранству, а безбедносне службе на територији матичне државе.

Оперативна ситуација је двостран оштро супротстављен тајни процес који обухвата скуп података о носиоцима опасности и њиховим актуелним угрожавајућим делатностима против објекта деловања, са једне, и оперативну ангажованост обавештајне или безбедносне службе државе на откривању и установљавању свих чињеница о угрожавајућим делатностима у датом тренутку против матичне државе, са друге стране. Обавештајни подаци о носиоцима опасности могу да буду потпуни или непотпуни, проверени, делимично проверени или не-проверени, од једног или више извора, оригинални (документа, средства и сл.), изведені итд., односно да садрже један или више уочљивих аргумента који као спољна манифестација указују на постојање угрожавајуће (непријатељске, противзаконите) делатности. Расположиви обавештајни подаци представљају основу за процену оперативне ситуације, одлучивање и израду плана за извођење оперативних акција и операција. Процена оперативне ситуације је предуслов за предузимање других мера и обухвата анализу чињеница и података о носиоцима угрожавајућих делатности и облицима њиховог испољавања којима располаже обавештајна или безбедносна служба државе, као и о утицају распореда оперативних елемената обавештајне или безбедносне службе на њихове сазнајне могућности. Процена оперативне ситуације, у ствари, представља својеврстан непрекидан преиспитујући процес јер се увек обнавља након прибављања нових обавештајних података и чињеница ради новог усмеравања и додатног ангажовања оперативаца на примени оперативних метода и средстава. Ангажовање оперативаца се остварује у складу са одлуком руководиоца извршног органа обавештајне, односно безбедносне службе (центар, пункт) која се операционализује у план за извођење оперативне акције или операције.

У вези са обавештајно-оперативном делатношћу обавештајне и безбедносне службе одређене државе важно је поново се подсетити да актуелни и потенцијални носиоци угрожавања безбедности виталних вредности матичне државе, било да су унутар њених граница или у иностранству, у највећој тајности спроводе све припреме за извршење сваког неконвенционалног (шипијунско-субверзивног) или конвенционалног (оружаног) задатка – акције или операције. То значи да константно покушавају да постигну изненађење у односу на објект деловања (истраживања, напада).

Откривање (сазнавање) тајних намера и планова, као и предупређивање и обуздавање носилаца опасности ради заштите националне безбедности, првенствено је у надлежности обавештајних и безбедносних служби државе. Природа посла тих служби таква је да оне морају бити у непрекидном „борбеном додиру“ са носиоцима угрожавајућих делатности. Ове службе такву своју улогу остварују

применом разноврсних специфичних метода и средстава – непрекидна ангажованост која се означава термином *обавештајно-оперативна делатност*.

Подаци или информације које се обавештајно-оперативном делатношћу прибављају о носиоцима угрожавајућих делатности условно се могу поделити на *оперативне и доказне*.

Оперативни подаци имају огроман значај у поступку откривања и разјашњавања угрожавајуће делатности и битних појединости у вези са њиховим носиоцима. У многим случајевима, оперативни подаци могу представљати почетак, ток и завршетак обавештајно-оперативне делатности обавештајне или безбедносне службе, односно њиховог извршног органа. На пример, почетне оперативне информације о неком носиоцу угрожавајуће делатности указују на нужност праћења регистроване врсте делатности. Тај задатак обавештајна или безбедносна служба извршава применом адекватних оперативних метода и може да буде временски ограничен или неограђен. На временско трајање праћења угрожавајуће делатности приоритетно утичу: (1) објективне могућности обавештајне или безбедносне службе да оперативне информације претвори у доказне; (2) процена шефа службе да обим претворености обавештајних информација у доказне информације није довољан за пресецање угрожавајуће делатности и покретање кривичног поступка; (3) довољан је фонд прибављених оперативних информација о носиоцима угрожавајуће делатности претворених у доказне, међутим, руководство државе због одређених политичких или безбедносних разлога не дозвољава пресецање угрожавајуће делатности; (4) оперативне информације омогућавају (обавезбеђују) потпуно успешно праћење текуће угрожавајуће делатности, укључујући и њено документовање, међутим, шеф обавештајне или безбедносне службе, у складу са налогом руководства државе, доноси одлуку да пресече угрожавајућу делатност у најнеповољнијем тренутку за носиоца непријатељске делатности (на пример, непосредно пре извршења спољне војне агресије, непосредно пре извођења терористичке акције, непосредно пре отпочињања оружане побуне итд.) и сл.

Оперативне информације у процесу обавештајно-оперативне делатности, осим за унапређење успешности рада обавештајне, односно безбедносне службе, користе и субјекти одлучивања система националне безбедности (матична држава). Њихово коришћење је често скопчано са ризиком да носиоци угрожавајућих делатности открију неке аспекте обавештајно-оперативне ангажованости обавештајне или безбедносне службе. Са друге стране, треба имати у виду то да оперативне информације не могу представљати основ за доношење судске пресуде. Да би добиле такав статус, нужно их је претворити у доказне информације (докази), а то подразумева њихову фиксираност у форми и на начин прописан Законом о кривичном поступку и од стране субјекта (органа) који је по овом закону овлашћен да предузима доказне радње. У ствари, употреба доказних по-датака од стране обавештајне или безбедносне службе, представља пресецање угрожавајуће делатности и тиме се, условно, окончава обавештајно-оперативна

делатност на одређеном случају, акцији, операцији. Тиме органи обавештајне или безбедносне службе остварују пресецање угрожавајуће делатности хапшењем њених носилаца и подношењем прекршајне или кривичне пријаве надлежном државном органу. Након тога, надлежни орган (истражни судија) тражи прибављање многих нових чињеница, које служба често прибавља оперативним начином. Међутим, чак и у случају да служба нема посебних захтева од правосудних органа, скоро увек има (остале су) многе недовољно разјашњене чињенице у вези са окончаним случајем, које треба проверити и документовати или, пак, за време пресецања угрожавајуће делатности искрсну нови проблеми које треба разјаснити.

Размотрене чињенице указују на то да се под појмом обавештајно-оперативна делатност обавештајне, односно безбедносне службе државе подразумева скуп усклађених процесних (оперативних) метода које припадници ових служби примењују с циљем откривања угрожавајућих делатности по безбедност виталних вредности матичне државе, прикупљања и провере података о носиоцима опасности, обезбеђивања доказа за пресецање угрожавајућих делатности и коришћења оперативних сазнања за унапређење ангажовања службе и унутрашње и спољне политике матичне земље.

У вези са наведеним одређењем обавештајно-оперативне делатности треба имати у виду то да њено започињање није везано за постојање посебног захтева државног тужиоца или неког другог државног органа, иако постоји и таква могућност. Реч је о томе да обавештајна и безбедносна служба државе покрећу обавештајно-оперативну делатност по сопственој иницијативи, у складу са својим надлежностима и овлашћењима. Ову делатност служба покреће и динамизира на основу почетних оперативних информација о регистрованој угрожавајућој делатности, што значи да носилац (особа као појединач или као члан неког људског колективитета) није унапред одређен већ постаје објект интересовања (оперативна обрада) службе зато што се тајно испољио „неприродно, неубичајено“ (противзаконито).

Обавештајно-оперативну делатност карактеришу: (1) најстрожа дисциплиња у односу на објект интересовања (обраде), (2) остварује се доследним поштовањем прописа о чувању службене тајне и (3) ограничен је број особа у обавештајној и безбедносној служби који нису ангажовани у њеном спровођењу а имају увид у њен садржај, као и особа из државне администрације (само надлежни корисници података). Наведеним карактеристикама обавештајно-оперативне делатности тајне службе постижу и одржавају високу професионалност свих особа које на било који начин имају сазнања о њеном току, наравно и након њеног окончања на неком случају. У том смислу, важно је напоменути да се резултати обавештајно-оперативне делатности не смеју злоупотребљавати у политичке и приватне сврхе, независно од тога да ли је окончана само права њена фаза (оперативни подаци) или су окончане обе фазе (оперативни подаци претворени су у доказне податке).

Друго поглавље

ОБАВЕШТАЈНА СЛУЖБА ДРЖАВЕ

3. МЕСТО, УЛОГА И ВРСТЕ ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У СИСТЕМУ ПОЛИТИЧКЕ ВЛАСТИ

Политичка власт⁶⁵ је основни облик и основ власти у друштву. Изражава се у друштвеном односу у коме једна страна (властодржац) може да одређује понашање и активност друге стране (подвлашћеног) уз помоћ стварне или потенцијалне примене организоване принуде. Оно по чему се власт битно разликује од других односа међу људима у којима једна страна свесним утицајем (убеђивањем, примером, препоруком, сугестијом) усмерава понашање друге стране у смислу својих циљева јесте способност организоване (законите, легитимне) примене санкција као средства којим се у крајњој линији изнуђује потчињавање.⁶⁶

Карактер односа властодршица и подвлашћених (оних који управљају и оних којима се управља) и карактер санкција којим се вршење (функционисање) власти обезбеђује, указују на постојање *политичке власти* и других видова власти. *Искључив носилац политичке власти је сама држава.* Све специфичне карактеристике политичке власти везане су за државу, за њену друштвену природу и функције. Сувереност државе подразумева да унутар сопствених граница *сваком издаје заловешти и да их ни око не држи.* Држава има монопол легалне организоване примене физичке принуде на читавој својој територији, односно над свим својим грађанима, а у извесном смислу и над страним држављанима када бораве на њеној територији.

Државна власт је тотална у двоструком смислу. Тоталност државне власти првенствено се састоји у томе што се односи на све њене грађане и они се те власти не могу ослободити тиме што би се својом вољом одрекли припадања тој држави. Други аспект тоталности државне власти у томе је што она, у начелу, није ограничена на једну или неколико страна друштвеног живота личности или на одређену врсту њене активности, него је то власт над читавом људском личношћу, над самим њеним животом. Држава може да захтева од свог поданника да жртвује и сам живот извршавајући наређења њених органа или може сама легално да га лиши живота (применом смртне казне).

Супериорност државне власти и њен монопол легалног вршења организоване принуде састоје се у томе што сви други носиоци власти у друштву могу вршити власт само у оквирима које држава одређује. То значи да друштвени субјекти могу вршити власт само на начин који је компатибилан (сагласан) врховној власти државних органа и њиховој функцији чувања виталних државних вредности. Оваква правила важе за сваку државу, независно од тога ко је носилац (ко су носиоци) политичке власти (појединац – краљ, цар, генерал, политичар, политичка странка или више странака итд.), јер имати политичку власт значи држати командне позиције у склопу државне администрације. С обзиром на наведене

65 *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966, стр. 1307.

66 Кад организована криминална група претећи или применом силе натера некога да јој даје рекет, њени припадници врше насиље али не врше власт.

чињенице, евидентно је да суштину политичке борбе увек представља борба за државну власт. Исход политичке борбе показује која ће политичка сила државе вршити власт и ко ће бити њени конкретни носиоци.

У свакој држави постоји подела политичке власти, односно политичка власт представља специфичан систем у коме сваку од правних функција (законодавна, управна и судска) врши посебан орган, који је релативно аутономан. Подела власти представља негацију сједињавања и концентрације власти у једном органу. У пракси, строга подела власти ни у једном систему није изведена. Зато, државна власт је једна и недељива, а само првично је троделна – законодавна, извршна и судска. Реч је о функцијама (три) једне те исте власти, јер се кроз њих изражава и остварује једна иста државна воља. Дакле, није у питању деоба власти, него деоба функција државе (Схема 9).

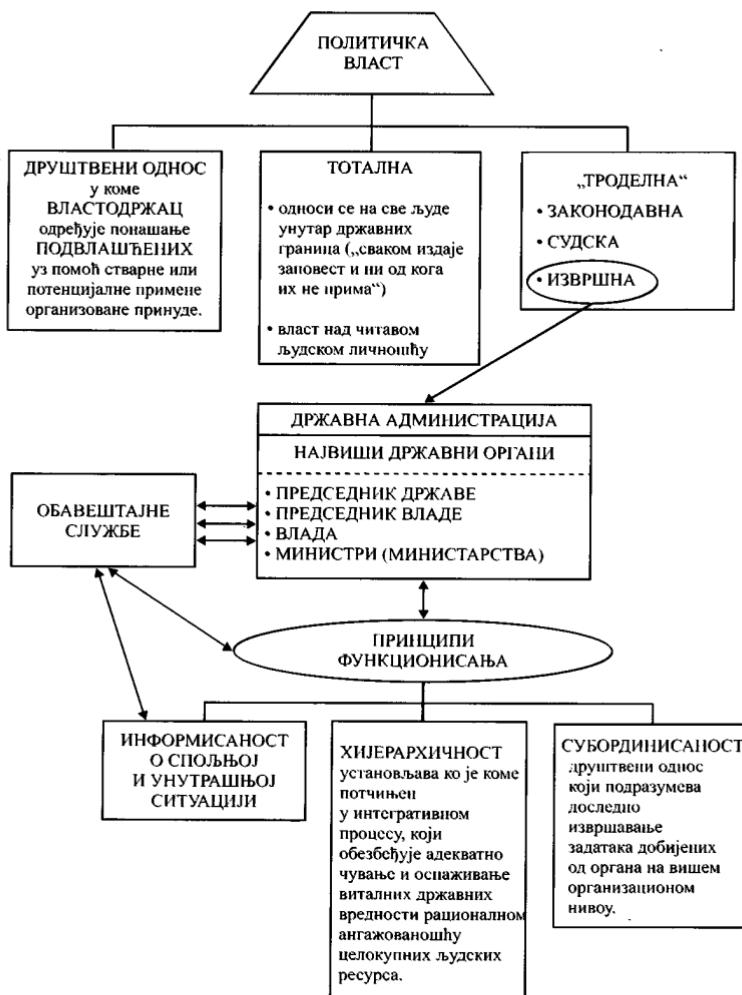
Пре него што се идентификују место и улога обавештајних (и безбедносних) служби у политичкој власти друштва, неопходно је још навести следеће: законодавна власт подразумева стварање или доношење закона, док извршни органи (власт) извршавају опште норме, устав и законе које је усвојила законодавна власт, као и судска власт. Са правног аспекта, целокупна област извршне власти означава се као администрација (државна). Највиши законодавни орган у држави је парламент, највиши административни државни органи јесу председник државе, премијер, влада и министри, односно министарства.

За ваљано сагледавање места и улоге обавештајних служби у политичкој власти, важно је истаћи и то да је незамисливо функционисање државне администрације без доследног уважавања *принципа хијерархије и субординације*. Наиме, држава као свака организација, почива на вертикалној и хоризонталној димензији. Систем активности у држави начелно се заснива на подели рада како оних који наређују, усмеравају и усклађују активности других целина организације (државе) тако и оних који треба да остваре постављене циљеве. Прву групу чине руководиоци у државној администрацији, вертикално распоређени и структурно повезани, што представља субординационе односе или хијерархијску структуру.

Држава као организација с најразвијенијом бирократијом има, по правилу, и најразвијенију хијерархију.⁶⁷ Хијерархија органа руковођења у држави настаје као последица поделе рада (надлежности, делокруг рада), а не због (воље) појединача у државној администрацији. То значи да хијерархија у структури државне администрације није хијерархија личности већ хијерархија дужности, а обавештајне службе представљају важну компоненту државне администрације. Међутим, то не искључује могућност изопачења, о чему се мора водити рачуна.

⁶⁷ „Хијерархија је укупност положаја (звана или чинова) у једној организацији распоређених вертикално по начелу подређености низких вишима. Хијерархију карактерише потпуну подређеност низких тако да се у крајњој линији сва власт, односно право одлучивања и заповедања концентрише у самом врху хијерархијске лествице, односно пирамиде“ (исио, стр. 351).

Схема 9: Место обавештајних служби у систему јавните власти



Извор: аутор

Хијерархијска структура државне администрације ствара интегративни процес који обезбеђује адекватно чување и оснаживање виталних државних вредности рационалном организованошћу целокупних људских ресурса. У том процесу веома је значајна улога обавештајних служби државе. У ту сврху, хијерархијску структуру карактерише стварање органа на највишијој тачки (влада), који добија формална овлашћења да спроводи процес усмеравања интегрисане структуре (система). Конкретно, влада постаје центар у систему, односно врх пирамиде у државној администрацији. Остваривање циљева државе (заштита

и оснаживање виталних вредности) подразумева непрекидно и ефикасно функционисање државне администрације. То се остварује систематским доношењем одлука руководилаца, које произлазе из устава и закона које је донео законодавни орган (парламент). Имајући у виду то да квалитет огромног броја одлука у вези са спољнополитичким активностима државе вишеструко зависи од солидне информисаности (обавештености) одлучилаца о стању у њеном безбедносном окружењу, као и то да такву обавештеност првенствено треба да обезбеде обавештајне службе државе, та чињеница аргументовано указује на место и улогу обавештајних служби у систему политичке власти.

Хијерархијском структуром се установљава ко је коме потчињен. Свако наређење (налог) извире из одлуке надлежног руководиоца и обавезно је само за подручну област на чијем се врху налази орган руководења. На пример, наређење министра унутрашњих послова обавезно је за све припаднике тог министарства, међутим, за припаднике других министарстава владе његово наређење представља само информацију, уколико друкчије није регулисано.

Субординација није право одлучивање, дакле ни наређивање, већ друштвени однос који подразумева доследно извршавање задатака добијених од органа на вишем организационом нивоу. Субординација, у ствари, представља обављање службене дужности, које мора да карактерише одговорност (није дозвољено делимично извршење или мењање добијеног наређења од вишег органа већ оживотворење на начин како је одредио виши орган).

Размотрене чињенице поуздано указују на прецизно одређивање места и улоге обавештајних служби државе у систему политичке власти. С тим у вези, посебно треба имати у виду још и следеће: (1) највиши административни државни органи (председник, премијер, влада, министри, савет за националну безбедност) континуирано покрећу и предузимају разноврсне спољнополитичке активности ради заштите и оснаживања виталних државних вредности и интереса; (2) незамислива је оваква њихова квалитетна ангажованост уколико није заснована на поузданим информацијама о чиниоцима и стању у безбедносном окружењу матичне државе и (3) обавештајне службе државе надлежне су (задужене) да их правовремено снабдевају провереним подацима о безбедносном окружењу.

Било која обавештајна служба државе представља специфичан симбол извршне власти. Може бити у оквиру неког министарства или посебна владина институција или установа под директном ингеренцијом председника државе. У највећем броју држава министарства одбране и спољних послова у свом саставу имају обавештајну службу, а у неким државама обавештајна служба се налази у министарству унутрашњих послова.

На пример, Савезна Република Немачка има неколико обавештајних служби које се налазе у различним структурама извршне власти. Савезна обавештајна служба (Bundes Nachrichten Dienst – BND) јесте централна обавештајна служба Немачке и потчињена је Савезному канцелару преко шефа Одељења бр. 5 Уреда

савезног канцелара.⁶⁸ У Министарству одбране Немачке налази се Обавештајни уред (Друга управа Генералног инспектората, односно Војна обавештајна служба) и непосредно је задужена за обједињавање, анализу и процењивање обавештајних података које прикупе обавештајна одељења команди видова оружаних снага.

Обавештајне службе Републике Француске налазе се у Министарству националне одбране:⁶⁹ (1) Генерална дирекција за спољну безбедност, (2) Дирекција за обавештајне послове и (3) Бригада за обавештајно и електронско ратовање.

Независно од места одређене обавештајне службе у хијерархијској структури државне администрације, њен руководилац (директор) потчињен је руководиоцу дотичног структурног елемента државне администрације. То подразумева доследно извршавање задатака добијених од органа на вишем организационом нивоу. Међутим, у највећем броју држава законом је регулисано да је обавештајна служба, осим што је непосредно потчињена руководиоцу вишег организационог нивоа, истовремено посредно потчињена још неком (вишем) организационом нивоу,⁷⁰ док законодавна власт обавезно има надзорну улогу над обавештајном службом. За разлику од законодавне власти (парламент), која законом одређује све кључне чињенице у вези са обавештајном службом, укључујући и врсте надзора, крајње је једноставан однос између обавештајних служби и судске власти. Наиме, уколико обавештајна служба није задужена за контраобавештајну заштиту националне безбедности (није надлежна да документује противуставну делатност на територији матичне државе), нема посебних додирних тачака са судском влашћу.

Обавештајна служба представља специфичну компоненту извршне власти државе првенствено зато што своје наменске задатке првенствено извршава применом тајних облика и метода у њеном безбедносном окружењу (у иностранству), а постигнуте резултате углавном користе највиши административни државни органи. Квалитетно деловање обавештајне службе, наравно умешно искоришћено од највиших државних органа, у великој мери доприноси спречавању изненађења у спољној и унутрашњој политики матичне државе. Међутим, презасићеност безбедносног окружења сувереним и несувереним актерима који, осим јавних делатности, осмишљавају и спроводе разноврсне тајне делатности и тиме постају веома непредвидиви, константно представља велики изазов за обавештајне службе сваке државе. Размере и карактер таквог тајновитог безбедносног изазова такви су да обавештајне службе државе имају ограничene могућности да га свестрано и квалитетно

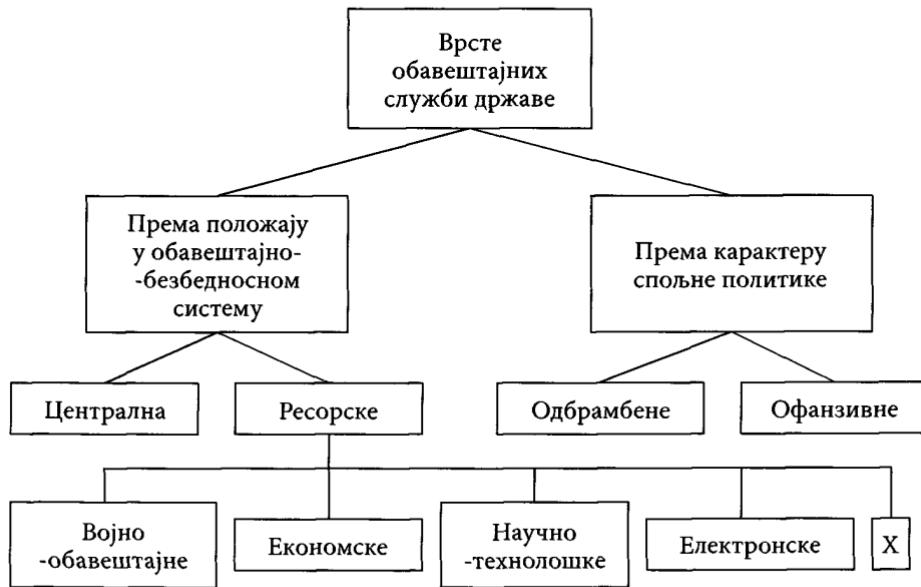
68 „Gesetz über den Bundesnachrichtendienst – BNDG“ vom 20. 12. 1990 (BGBl. I, 2979 ff), i. d. Vom 09. 01. 2002 (BGBl.I.S. 361 ff), 1/1 (Organisation und Aufgaben).

69 Purg, Adam.: *Обавештајне службе*, Љубљана, Енотност, 1995, стр. 174, 175.

70 Реч је о председнику државе или председнику владе, или о колективном телу државе надлежном за усмеравање, координацију и контролу обавештајних служби државе.

сагледавају, без обзира на то што њихови припадници изразито уважавају начело свеобухватног деловања. За суочавање са оваквим преобимним разноврсним изазовом многе државе формирале су две и више обавештајних служби, задужујући сваку од њих да превасходно сагледава (истражује) једну област тог сложеног мозаика изазова и претњи (Схема 10).

Схема 10: Начелна подела обавештајних служби



Извор: аутор

Све обавештајне (и безбедносне) службе одређене државе чине обавештајно-безбедносни систем и свака од њих у њему и у целокупној државној администрацији има свој положај, посебне надлежности и овлашћења. Ове чињенице омогућавају да се установи да у свакој модерној држави постоје централна (главна) и ресурске обавештајне службе.

Централна обавештајна служба најчешће је директно потчињена председнику државе или председнику владе, финансира се директно из државног буџета, задужена је да реализације шпијунске (и необавештајне?) задатке и може да буде надлежна да координира деловање ресурских обавештајних служби државе, да има увид у њихове кључне делатности и синтетизује резултате у финалне производе (процене, анализе, студије итд.) које презентује највишим државним органима. Централна обавештајна служба државе надлежна је да извршава више група задатака, односно уколико је цивилна, да прикупља обавештајне

информације и о војној моћи⁷¹ актера у безбедносном окружењу матичне државе, а уколико је војна, да прикупља податке о политичкој, економској, научној и другим врстама моћи актера у иностранству.

Ресорска обавештајна служба намењена је, пре свега, истраживању једне области друштвеног живота или једног безбедносног проблема – појаве, изазова или претње, као што су војна, економска, терористичка, економска, научно-технолошка итд. У складу с тим, у некој држави постоји онолико ресорских обавештајних служби колико дотична држава сматра неопходним да се квалитетно информише о спољним опасностима и колико јој то дозвољавају њене финансијске могућности. Ресорска обавештајна служба најчешће се налази у оквиру неког министарства или неке друге државне институције, за чије потребе прикупља обавештајне податке у иностранству... Њен основни задатак јесте обавештајно обезбеђење државног ресора коме припада. Највише држава данас има ресорну војнообавештајну службу у оквиру министарства одбране или рата и цивилну (дипломатску) у министарству спољних послова. Све већа опасност од тероризма утицала је на неке државе да формирају ресорну противтерористичку обавештајну службу.

Карактер спољне политике државе – одбрамбени (поштује Повељу ОУН и међународно право) или хегемонистички (игнорише и крши одредбе Повеље ОУН и међународно право) – пресудно утиче на надлежности и стратегију њених обавештајних служби, централне и ресорних. Са тог аспекта, обавештајне службе могуће је поделити на одбрамбене (класичне) и офанзивне (субверзивне).⁷²

Одбрамбене обавештајне службе имају задатак да, применом свих општепознатих обавештајних метода, прибаве адекватне податке о спољним постојећим и могућим носиоцима угрожавања безбедности матичне државе, чијим презентовањем државном руководству спречавају стратегијско изненађење по националну безбедност. Овакав задатак извршавају суптилно агресивним, односно офанзивним методама, посебно агентурним методом. То значи да тајно крше унутрашње право државе коју обавештајно обрађују. Основни узрок томе јесте

71 Савезна обавештајна служба (BND) Немачке јесте њена централна обавештајна служба и потчињена је Савезном канцелару. Надлежна је за прикупљање обавештајних информација о политичкој, привредној, војној, технолошкој и другим сферама актера у безбедносном окружењу матичне државе. Прибављене обавештајне податке обрађује у облику завршних докумената, који државном руководству представљају важан чинилац за вођење политике. Конкретно, BND је задужена да Команди немачких оружаних снага прибавља одговарајуће податке о оружаним снагама и укупним војним могућностима потенцијалних војних противника Немачке.

72 Семантички, за ово разликовање могућа је и употреба других назива, као на пример, дефанзивне и офанзивне службе или, пак, одбрамбене и нападне. Дефанзива и офанзива у суштини значе исто што и одбрана и напад. Будући да термини напад и нападна обавештајна служба на јавност делују узнемирујуће, теоретичари су усвојили термин офанзивне обавештајне службе. Нејасноће и неспоразуми искрсавају употребом појма „дефанзивне обавештајне службе“, јер и њихово деловање карактерише принцип офанзивности у раду. Решење је нађено у њиховом означавању термином „одбрамбене обавештајне службе“.

то што „једино“ шпијунажом могу прибавити неопходне информације. У савременом свету преовлађују државе које имају одбрамбене обавештајне службе.

Офанзивним обавештајним службама одређене државе прикупљање обавештајних података (шпијунажа) о актерима у њеном безбедносном окружењу представља само један од многих задатака. Наиме, оне, осим обавештајног задатка, повремено или систематски извршавају и многе друге (необавештајне) задатке, који су у теорији безбедности познати као субверзивне делатности или тајне акције и операције. Штавише, основно обележје офанзивних обавештајних служби јесте примат необавештајних над обавештајним делатностима, чиме се подрива и нарушава суверенитет државе против које их спроводе. Офанзивне обавештајне службе су у функцији спровођења специфичне врсте агресије, за разлику од одбрамбених обавештајних служби које су у функцији заштите сопствене државе, без обзира на то што своје задатке извршавају изразито офанзивним деловањем.

7

4. НАЧЕЛНА ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА САВРЕМЕНИХ ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ

Најбројније су државе у којима постоји, односно функционише већи број обавештајних служби. Њима се јединствено руководи, што значи да усклађено извршавају задатке ради заштите националне безбедности од тајних спољних облика угрожавања. Организацијска структура (број и врста елемената), чак и када је реч само о обавештајним службама једне државе, може бити различита. Међутим, свака обавештајна служба обавезно има два елемента, руководећи и извршни, и располаже одговарајућим финансијским и материјалним средствима. Међусобна сличност у основним елементима организовања обавештајних служби одређене државе произлази из законске регулативе која налаже конституисање структурних елемената у том смислу да омогућавају успешно извршавање задатака (рано откривање и отклањање спољних опасности по безбедност матичне државе). У том смислу, савремени приступи у погледу организационе структуре обавештајних служби еластични су. Уколико је реч о централној обавештајној служби, у чијој су надлежности обавештајна и необавештајна функција, њена организацијска структура несумњиво ће бити сложенија (чиниће је више структурних елемената) од, на пример, централне обавештајне службе која извршава само обавештајне задатке, а поготово од ресорне обавештајне службе. Или, мало је вероватно да ће ресорна обавештајна служба, која своје задатке извршава пресетањем електронских порука, имати структурни елемент за рад са људским изворима (агентура) итд. Зато је за разумевање организацијске структуре обавештајних служби важно имати у виду чињеницу да преовлађујући број њених структурних елемената чине службена лица (државни службеници или лични професионални састав). Са друге стране, највећи број обавештајних служби (осим оних за електронску шпијунажу) има и непрофесионални

или аматерски структурни елемент (приватна лица која по разној основи пристају да извршавају задатке за конкретну обавештајну службу, односно категорија лица која је у терминологији позната као агентура).

Организациона структура сваке обавештајне службе одређене државе усоставља се у складу са потребама националне безбедности. Карактеришу је принципи хијерархије и субординације, односно њене организацијске јединице усклађено функционишу као систем. Све обавештајне службе имају руководеће и извршне органе, односно њихова хијерархијска лествица указује на постојање више нивоа на којима се планира, организује и реализује обавештајно-оперативна делатност службе посматрана као целина. Већина обавештајних служби има агенитуру, а поједине имају и специјалне снаге (Схема 11).

Схема 11: Начелна организацијска структура обавештајне службе



Извор: *aymor*

4.1. Руководећи органи обавештајне службе

Централа (управа, дирекција, штаб и сл.) обавештајне службе најчешће се назива руководећи орган. Смештен је на територији матичне државе, у неком од министарстава или као посебна државна (владина) институција. У хијерархијском

смислу, руководећи орган има најмање два нивоа одлучивања – директор (први, највиши) и управно-руководећи органи (други ниво), док је у хоризонталном смислу организациона структура у складу са захтевима које постављају врсте делатности које служба спроводи – оперативна, аналитичка, кадровска и друге организацијске јединице.

Обавештајном службом руководи једно лице – директор⁷³ (шеф, начелник), а за свој рад одговара председнику државе или владе или Савету за националну безбедност. Директору су непосредно потчињени заменик (један до два), неколико помоћника, генерални инспектор (за унутрашњу контролу рада службе) и шефови сектора, управа или одељења руководећих органа (оперативни, аналитички, логистички, за специјалне операције и други). Директор⁷⁴ руководи својим потчињенима и усклађује односе са другим обавештајним службама државе, уколико та функција није у надлежности савета за националну безбедност.

Овај највиши руководећи орган обавештајне службе у многим службама се назива колегијум и одговоран је да, у складу са законом, стратегијом националне безбедности и захтевима органа државе за националну безбедност, одређује периодичну (нпр. једногодишњу) ангажованост службе – оперативно-обавештајну и друге делатности, одређује врсту израде завршних обавештајних докумената које верификује, разматра кадровску и другу проблематику службе и остварује увид (контролу) у целокупан рад службе.

Руководећи органи обавештајне службе врхунски су оспособљени и искусни кадрови који, у складу са надлежностима и захтевима директора службе, планирају, организују, усмеравају, усклађују и контролишу функционисање свих структурних елемената службе. Јачина (број људи) и број организацијских јединица руководећих органа једне обавештајне службе зависе од њеног положаја у обавештајно-безбедносном систему матичне државе, односно од тога да ли је она централна или ресорна. Руководећи орган сваке обавештајне службе има више организацијских јединица (најмање три: оперативна, аналитичка и логистичка) које се означавају називима попут сектори, дирекције, управе, уреди, бирои, одељења и слично (Схема 12).

⁷³ „Да ли сте вични политичком расуђивању, располажете ли ванредним способностима у домену стратешко-информационог рада, рашиљајете ли аналитички и без устручавања факте, да бисте донели одговарајуће одлуке? Ако сте, уз то, кадри да суверено наступате на интернационалном паркету, јавите се Савезној администрацији”, објавили су оглас овакве садржине водећи швајцарски дневници (27. септембра 2007). Огласом се тражио нови шеф швајцарске Стратешке обавештајне службе (за иностранство). У поменутом неубиџајеном огласу од потенцијалног кандидата тражено је још и следеће: да има академски профил, да течно говори немачки, француски и енглески, да није склон препричавању (не)згода са посла у приватном, још мање у кафанском окружењу.

⁷⁴ Директор Војне обавештајне службе (*Servizio per le informazioni e la sicurezza militare – SISM*) Италије јесте генерал (адмирал), а најужи руководећи штаб чине оперативци – експерти које називају „диригенте“ јер имају инструкторско-усмеравајућу, координирајућу и контролну улогу.

Схема 12: Руководећи органи обавештајне службе



Извор: *аутор*

Оперативна организацијска јединица планира, организује, усмерава, координира и контролише обавештајно-оперативну делатност извршних органа обавештајне службе, а према потреби-део њених припадника непосредно учествује у реализацији појединих сложених оперативних акција и операција. Ова организацијска јединица састоји се од организацијских целина (нпр. одсеки, одељења) успостављених према проблемском, територијалном или објектном приступу. Проблемски или линијски приступ подразумева да има организацијске елементе надлежне да руководе делатностима службе у вези са истраживањем конкретних изазова и претњи у безбедносном окружењу (нпр. безбедносно-обавештајни систем држава, војна моћ држава, техничко-технолошка моћ, тероризам итд.). Територијални приступ подразумева постојање организацијских целина надлежних за руководење службом на истраживању свих врста изазова и претњи у безбедносном окружењу за одређен простор (нпр. за једну државу).

Једна организацијска целина организује и руководи прикупљањем обавештајних података о свим аспектима моћи дотичне државе (политички, економски, војни), друга организацијска целина за другу државу итд., док објектни приступ подразумева постојање организацијске целине која руководи истраживањем посебно интересантних објеката у безбедносном окружењу матичне државе.

Аналитичка организацијска јединица је својеврстан „мозак“ обавештајне службе, где се сливају (претежно у извornом облику) сви прикупљени подаци о безбедносном окружењу. Потом се информације и подаци обрађују према специфичној методологији и критеријумима. Резултати или производи аналитичке организацијске целине представљају завршне обавештајне документе попут информација, билтена, процена, анализа, студија и сличних о појединим случајевима, проблемима или појавама, о карактеру и стању спољних безбедносних изазова, ризика и претњи матичној држави. Завршна обавештајна документа најчешће имају двоструку намену. Прво, њихови корисници су политички одлучујачи државе (руководство државе) и друго, њихови корисници су колегијум обавештајне службе и други структурни елементи службе. Корисницима из прве категорије та документа служе за доношење ваљаних одлука ради успешног вођења политике, а корисницима друге категорије помажу да унапреде рад обавештајне службе. Наиме, аналитичка организацијска јединица региструје и позитивна искуства и пропусте у обавештајној пракси, чињенице које главном руководиоцу (директору) омогућавају да поставља нове захтеве потчињенима и за прикупљање података и за отклањање недопустивих пропуста.

Логистичка организацијска јединица у неким обавештајним службама обједињава више врста послова (кадровске, финансијске, техничке, архивске, образовне), док у другим службама за сваку врсту наведених послова постоји посебна организацијска јединица. На пример, Централа војне обавештајне службе Италије организована је у управе према проблемском принципу (обавештајни рад у иностранству, контрашипјунажа, антитероризам, финансије, кадрови итд.).

Осим наведених (обавезних, неопходних) организацијских јединица у руководећем органу обавештајне службе, појединачне обавештајне службе држава које не поштују универзалне међународне норме у свом руководећем органу имају посебну организацијску јединицу за извршавање необавештајних задатака, чији се назив разликује од службе до службе, а најчешће се зове орган за специјалне операције. Припадници ове организацијске јединице коришћењем финалних производа аналитичког органа и оперативе на терену планирају, организују и руководе снагама (специјалне, обавештајни тимови, агентура од утицаја и сл.) које изводе специјалне акције и операције против одабраних циљева у безбедносном окружењу матичне државе. Реч је о необавештајним делатностима чијом реализацијом обавештајна служба доприноси успешности политике матичне државе.

На пример, Тајна обавештајна служба Велике Британије, позната под именом Military Intelligence 6 (MI6),⁷⁵ има руководеће организацијске јединице за:

75 Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр. 204.

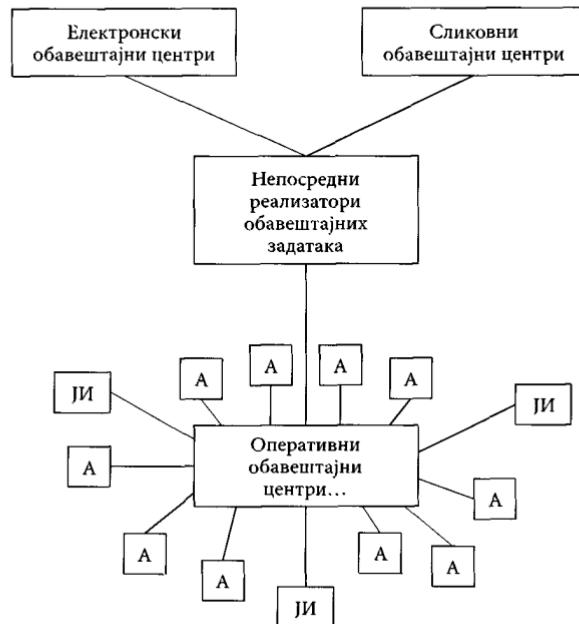
(1) оперативни рад; (2) контраобавештајни рад и безбедност; (3) кадрове и администрацију и (4) специјалну подршку (необавештајну или субверзивну делатност).

4.2. Извршни органи обавештајне службе

Назив извршни органи указује на то да је реч о организационом структурном елементу обавештајне службе чији припадници непосредно извршавају обавештајне задатке. Извршни органи обавештајне службе у принципу се налазе на територији друге(их) државе(а) и у тајности, а чине их: обавештајни центри, обавештајни потцентри, обавештајни пунктови и самостални оперативци. Њихови припадници превасходно прикупљају поверљиве податке посредством људских извора (регрутују агенте или шпијуне и раде са њима). Истовремено, користе и друге могућности за прикупљање података – опсерверске, извиђачке, техничке и друге. Уколико се ради о ресорној електронској обавештајној служби, њени извршни органи су радио-извиђачки центри и пунктови.

У ствари, полазећи од основних начина и извора посредством којих обавештајне службе прикупљају обавештајне податке (агентурни, електронски, сликовни), могуће је донети поуздан закључак о врстама и организацијској структури њихових извршних органа (Схема 13).

Схема 13: Извршни органи обавештајне службе



Искуства из обавештајне праксе указују на то да су „неисцрпне“ могућности обавештајних служби за успостављање и камуфлирање својих извршних органа у иностранству и на сопственој територији. Регистровано је њихово постојање и функционисање у разноврсним структурама попут дипломатско-конзулатарних, трговинских, банкарско-финансијских, саобраћајних, медијских, акционарских, хуманитарних, верских, научно-образовних итд.

Оперативно-обавештајни центри, потцентри и пунктови извршавају на-менске задатке коришћењем људских извора, пре свега агенчуре и јавних извора, а уколико обавештајна служба спроводи необавештајне делатности, могу да се ангажују и за овакве задатке. Електронски обавештајни центри прикупљају обавештајне податке пресретањем (прислушкивањем радио-саобраћаја и других електромагнетних фреквенција – радара, сензора), а сликовни обавештајни центри прикупљају обавештајне податке фотографисањем (снимањем) објекта истраживања и, у ту сврху, користе најсавременија средства, првенствено из ваздушног простора. / |

Обавештајни центар представља основни извршни орган обавештајне службе који се успоставља на погодном месту, у иностранству или на територији матичне државе, са задатком да планира, организује и непосредно прикупља обавештајне податке о одређеном региону (територија једне или више држава) или само о једној области (војна, економска, етничка) или о једном објекту. Јачина (број обавештајаца – оперативаца) обавештајног центра зависи од величине зоне обавештајног истраживања, броја и врсте задатака, финансијских могућности државе и др. Унутрашња организација обавештајног центра састоји се од руководиоца центра (искусни каријерни обавештајац) и група или одсека за поједине области (војна, политичка, економска, антитерористичка, научна итд.). У ствари, организациона структура обавештајног центра слична је организационој структури руководећег органа обавештајне службе.

Укупан број обавештајних центара неке обавештајне службе зависи од обавештајних потреба матичне државе, наравно и од њених материјалних могућности. Припадници обавештајног центра – обавештајци⁷⁶ – оперативци и(или) субверзивци, стварају изворе информација (агенчуре) које усмеравају на прикупљање обавештајних података о конкретним објектима или областима (одбрана, политика, међународни односи), а према потреби их ангажују за извођење необавештајних (субверзивних) делатности.

Обавештајни центри у иностранству могу да буду смештени на местима где матична држава има свој легални организациони елемент (дипломатска,

⁷⁶ Обавештајац је професионални припадник обавештајне службе. У зависности од послова које обавља, може бити *операџивац* (прикупља одређене податке о објекту интересовања посредством разноврсних извора и применом општепознатих метода), *субверзивац* (организује, усмерава и реализује, непосредно или уз помоћ агенчуре, специјалне акције и операције против објекта интересовања), *аналитичар* (обрађује прибављене податке о објекту интересовања), *кадровик*, *сайручњак за електронско прислушкивање*, *експерт за шајно читање и дешифровање порука* и др.

конзулярна и слична представништва, војне базе и сл.), наравно камуфлирани или легендирани у оквиру неког привредног, трговинског, спортског, научног, културног и сличног субјекта.

Обавештајни потцентар представља нижу организациону јединицу обавештајног центра (сваки обавештајни центар у начелу организује неопходан број потцентара) или аутономан извршни орган обавештајне службе. Успоставља се у иностранству или у сопственој земљи, тајно, или се легендира као легална фирма, институција и сл. Мањег је бројног стања и суштински се разликује од обавештајног центра по томе што пре свега обавештајно истражује једну или две области, један до два проблема или појава или једну државу. На пример, обавештајни потцентар може имати искључиви задатак да прикупља обавештајне податке о војној моћи једне државе, или, о могућностима „снага отпора“ владајућем режиму једне државе, или, о неком облику необавештајне делатности обавештајно-безбедносног система неке државе против матичне државе итд.

Обавештајни пункт сачињавају најмање два а највише пет обавештајаца, размештених на одређеном месту у иностранству или у матичној земљи, а на мењен је реализацији конкретног задатка за одређено време (на пример, да створи резиденте на делу територије или на читавој територији једне државе, чији рад потом усмерава обавештајни центар) или на неограничено време (на пример, константно прати стање међуетничких тензија на одређеној територији).

Самостални оперативац је специфичан извршни орган обавештајне службе. Реч је о врхунски способном и икусном припаднику обавештајне службе који извршава ад хок или временски ограничene задатке. Непосредно је потчињен руководећем органу обавештајне службе и постављене задатке извршава илегално на територији државе објекта интересовања (изнимно) и „легално“ (у својству члана неке владине или невладине, или међународне организације) применом тајних метода рада. Самостални оперативац може да извршава веома разноврсне обавештајне и необавештајне задатке, а често налог за ангажовање добија од самог директора обавештајне службе. Обавештајна служба своје припаднике оваквог „калибра“ често „уграђује“ у институције матичне државе, у састав државне, приватне или међународне делегације, инфильтрира у редове објекта обавештајног истраживања, дакле, обезбеђује му легалан статус, који користи за извршавање професионалног задатка. У начелу, постављени задатак може да извршава самостално или стварањем и коришћењем људских извора на терену (агентура).

4.3. Непрофесионална организацијска јединица обавештајне службе

Обавештајне службе државе које прикупљају обавештајне податке извиђањем и снимањем објекта истраживања то чине (реализују) искључиво радом свог личног састава, односно својих професионалних припадника.

Дакле, оне у свом саставу немају непрофесионалан (аматерски) кадар. Насупрот њима, обавештајне службе које посредством људских извора прикупљају обавештајне податке обавезно имају овакву аматерску (непрофесионалну) организацијску јединицу, чија је јачина често огромна. Означава се терминима „непрофесионална“ или „аматерска“ зато што сваки њен припадник (агент) у средини где живи и ради легално и легитимно обавља своје основно (професионално) занимање и, истовремено, тајно извршава задатке за страну обавештајну службу. Овакав непрофесионални статус има у свим случајевима, чак и када на најбољи могући начин извршава све постављене задатке за обавештајну службу, независно од свог професионалног занимања. На пример, уколико је припадник безбедносне или обавештајне службе државе која је објект обавештајног истраживања,⁷⁷ дакле професионалац, пристао да тајно сарађује са страном обавештајном службом (постао агент), он има третман аматера, односно непрофесионалца.

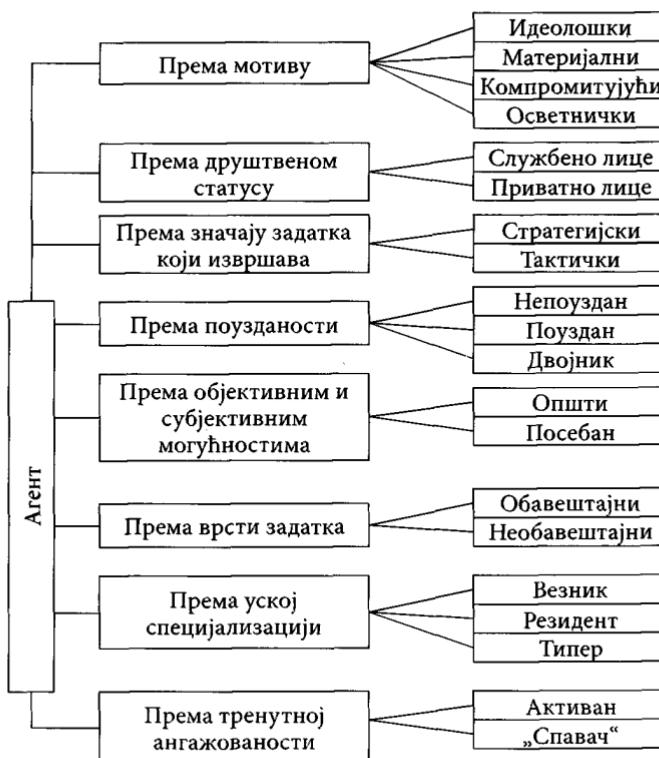
Непрофесионални припадник обавештајне службе најчешће се означава термином *агент*, а реч је о особи која, руковођена одређеним мотивима, тајно и организовано, по њеном захтеву и за њен рачун, прикупља у структурама објекта истраживања (држава, недржавни, међународни, транснационални субјект) податке који су заштићени (државна, војна, службена, приватна тајна) и доставља их обавештајцу или извршава необавештајне задатке.

Поменута могућа тајна и организована ангажованост агента указује на то да ову непрофесионалну организацијску јединицу обавештајне службе чине разне врсте агената, односно да се класификација агената може извршити према различитим критеријумима (Схема 14), што значи да је она много сложенија у односу на ону коју је својевремено извршио кинески војсковођа Сун Цу Ву.

Мотиви за непрофесионално обавештајно ангажовање могу бити идеолошки, материјални, компромитујући, осветнички, авантуристички и други. Према друштвеном статусу агента у матичном људском колективитету, он може да буде службено лице (припадник државне администрације) или приватно лице. Друштвени статус агента може битно утицати на значај задатака које извршава за рачун обавештајне службе, односно агенти се по овом критеријуму могу разврстati на стратегијске и тактичке. На пример, агент у врху хијерархијске лествице државне администрације несумњиво има веће могућности да извршава стратегијске задатке од агента у локалној полицијској станици или неког батаљона оружаних снага државе која се обавештајно истражује. Комплексне могућности (образовне, психофизичке, комуникативне и др.) у великој мери утичу на додељивање задатака агенту и са тог аспекта њих је могуће разврстati

⁷⁷ Локални радио Кадена сер (24. јула 2007) пренео је саопштење шефа шпанске обавештајне службе (CNI) Алберта Саиса да је та служба ухапсила једног свог припадника за кога сумња да је двоструки агент и да је одавао државне тајне Русији до 2004. године. Према његовим речима, дупли агент је одгајао десетине значајних информација из шпанске службе од 2001. године и открио идентитет више десетина особа који раде за ту службу.

Схема 14: Класификација нейрофесионалних људијадника обавештајне службе



Извор: *aymor*

на опште и посебне. Општи агент је преовлађујући људски извор података обавештајне службе који у одређеној средини прикупља разноврсне обавештајне податке, док специјализовани агент прикупља обавештајне податке само о једној области, једном проблему, једном објекту, једној особи и сл. Према врсти задатака које извршава, агент може да буде обавештајни (за прикупљање и предају података) и необавештајни (за извођење пропагандних, саботажних, терористичких и других урушавајућих делатности). С аспекта специјализованости агените можемо разврстati као: резидент (тајно, по налогу обавештајне службе одржава везу са неколико агената), везник (курир), који преноси усмене или писмене поруке између обавештајца и једног агента, типер (искључиво изучава и селектује лица за регрутовање од обавештајне службе) итд. Преовлађују обавештајне службе које систематски стварају агентуру и континуирано раде са њом, односно реч је о активној агентури. Међутим, поједине обавештајне службе стварају тзв. замрзнуте, конзервиране агенте или агенте „спаваче“, које активирају у посебној ситуацији, на пример, у случају избијања оружаног сукоба.

5.1.2. Обавештајно-оперативни циклус

У специфичне токове обавештајно-оперативне делатности, независно од тога да ли су њени носиоци обавештајне или безбедносне службе државе, могуће је проникнути само уколико се константно имају у виду место и улога ових специјалних служби у систему политичке власти, са једне стране, и надлежности, овлашћења и практична ангажованост структурних елемената дотичних служби, са друге стране. Такав приступ овом сложеном проблему омогућава да се региструје непрекидност обавештајно-оперативне делатности, која се условно остварује кроз неколико узастопних фаза, којима је повратна веза веома важно обележје. Под тим се подразумева да онај коме је познато (руководство државе) колико је информација потребно о објекту интересовања и које су то информације, одређује обим обавештајног интересовања и додељује задатке извршиоцима (обавештајна или безбедносна служба), прати њихову реализацију и, најзад, користи постигнуте резултате. То је циклус који се непрекидно одвија и у којем сваки чинилац има прецизно дефинисане задатке и обавезе.

Реч је о обавештајно-оперативном циклусу који се састоји од четири или више фаза, које се у стручној литератури означавају различитим терминима.

82 Иван Николајевић Кузмин, заменик шефа КГБ-а, огранка у главном граду бивше Немачке Демократске Републике, у књизи *Белешке једног сведока*, наводи да су његови потчињени и он, 10. новембра 1989. године, гледајући телевизију сазнали да је отворена међунемачка граница у Берлину. Наводно, и Централа КГБ-а у Москви била је изненађена тим догађајима („Политика“ од 31. октобра 1994, стр. 5.).

Према НАТО процедуре,⁸³ процес обавештајног рада (обавештајни циклус) има четири фазе: (1) планирање и усмеравање; (2) прикупљање података; (3) обрада података и (4) достављање података корисницима. Према наведеној процедуре, основна сврха обавештајне делатности јесте да обезбеди систем командовања са поузданим подацима (информацијама) за доношење одлуке о планираним операцијама.

Тврђом да је избор адекватног метода у прикупљању података у конкретној ситуацији одређен постизањем крајњег циља, Марин Стивен, сматра „обавештајну активност (intelligence) јединством више фаза деловања чији је крајњи циљ долажење до синтетизованих обавештајних сазнања која се у различитим документима достављају на коришћење крајњим корисницима, односно да представља један обавештајни циклус”,⁸⁴ који се састоји од пет фаза: (1) планирање и организовање истраживања (избор метода и поступака); (2) прикупљање обавештајних података; (3) обрада и анализа обавештајних сазнања; (4) израда завршних обавештајних докумената и (4) уступање завршних обавештајних докумената крајњим корисницима.

Слично разврставање фаза обавештајног циклуса заступају поједини домаћи аутори:⁸⁵ „Обавештајна делатност се одвија кроз обавештајни поступак (циклус) који обухвата: планирање и организовање, прикупљање података, обраду података и процену и достављање и коришћење података.”⁸⁶

По Шерману Кенту, фазе у обавештајном циклусу зависе од нивоа обавештајног рада и, у складу са таквим гледиштем, на стратегијском нивоу обавештајног циклуса региструје седам фаза рада.⁸⁷ Прва фаза је садржана у појави самог проблема који заокупља пажњу обавештајне службе. Друга фаза обухвата анализу и сагледавање проблема у тоталитету, с аспекта интереса службе и корисника. У трећој фази се сагледава значај расположивих података и прелази на прикупљање нових. Суштина четврте фазе је у анализи и оцени прикупљених података. Пета фаза има логичко обележје. У њој се тражи смисао садржан у подацима и поставља хипотеза, мада се предвиђа могућност и ранијег постављања хипотезе. У шестој фази прикупљају се подаци у складу са раније постављеном хипотезом. Последња фаза се састоји у излагању или интерпретацији и има задатак да операционализује хипотезу, или хипотезе, и приближно дефинише истину.

⁸³ Allied Joint Intelligence, Counter Intelligence and Security – Intelligence Procedures, NATO restricted publication, 1992, p. 332.

⁸⁴ Marrin Stephen: *Homeland Security and Analysis of Foreign Intelligence*, Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age, 2002, p. 74.

⁸⁵ „Обавештајна активност се састоји из пет фаза: 1) планирање и организовање обавештајног истраживања (избор метода и поступака); 2) прикупљање обавештајних података; 3) обрада и анализа обавештајних сазнања; 4) израда завршних обавештајних докумената и 5) уступање завршних обавештајних докумената крајњим корисницима” (Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полијеска академија, Београд, 2001, стр. 85).

⁸⁶ Стјанић, Ј.: *Основи безбедности*, ФЦО – Драганић, Београд, 2005, стр. 215.

⁸⁷ Sherman Kent.: *Strategic Intelligence for American World policy*, Princeton, N. J. Princeton Univerzity Press, 1949, p. 47.

Уместо свестраног критичког осврта на наведена гледишта у вези са фазама обавештајно-оперативног циклуса, важно је имати у виду две кључне чињенице у погледу регистраовања фаза овог циклуса. Прво, нужно је узети у обзир место и улогу одређене обавештајне (и безбедносне) службе у систему политичке власти (хијерархијској лествици државне администрације), првенствено њен однос са телом (органом) или органима државе који их усмерава и у извесној мери контролише и, наравно, користи резултате њиховог рада.⁸⁸ Друго, неопходно је свестрано размотрити интересну подела рада, односно функционисање обавештајне или безбедносне службе (ко планира, организује и налаже задатке, и ко их и на који начин извршава).

15

У складу са наведеним веома важним чињеницама, односно уважавањем нормативно-теоријских и практичних претпоставки о ефикасној заштити виталних вредности матичне државе, приоритетно и тежишно од спољних шпијунских и необавештајних (субверзивних) делатности, основано је тврдити да се обавештајно-оперативни циклус условно састоји из пет фаза: (1) усмеравајуће-контролна; (2) планско-организациона; (3) извршна или „производна“; (4) аналитичко-проценска и (5) информативно-презентациона (Схема 15).

Схема 15: Фазе обавештајно-оперативног циклуса



Извор: *аутор*

88 У држави која није конституисала овакав орган (нпр. Савет за националну безбедност), усмеравајуће-контролну функцију обављају највиши државни званичници преко одређеног лица или органа које одређују суверен државе, премијер или парламент.

5.1.2.1. Усмеравајуће-контролна фаза

Основни услов и елемент постојања обавештајно-оперативне делатности јесте конституисана обавештајна или безбедносна служба (агенција, организација), која има своју унутрашњу организациону структуру, стратегију, методе рада и средства за рад. Обим, садржај и стратегија обавештајно-оперативне делатности обавештајне службе државе зависе од националних обавештајних потреба и могућности. Усклађивање обавештајних потреба и могућности представља одговоран и сложен, специфичан задатак који реализује посебан државни орган, најчешће познат као Савет за националну безбедност. Овај важан државни орган државне администрације генерално усмерава, координира и контролише ангажованост обавештајних (и безбедносних) служби и на тај начин, поред осталог, отклања опасности по матичну државу, које произлазе из могућности злоупотребе обавештајних служби на штету националне безбедности.

Најпре, отклања основну опасност по државу која се, упркос закону о службама безбедности, може испољити због велике концентрације моћи у обавештајним или безбедносним службама и разноврсних могућности злоупотребе те моћи од поједињих државних и друштвених званичника и људи у самим службама. Такве опасности (застрајивања или својеврсна одметништва од закона) могуће су и унутар државних граница и ван њих, и увек узрокују веома штетне последице по националну безбедност, чије се димензије и суштина у највећем броју случајева откривају са приличним закашњењем. У најопштијем смислу, реч је о „искакању“ обавештајних (или безбедносних) служби из својих законских овлашћења и овлашћења која прецизно одређују њихову оперативну ангажованост, која немају извршну функцију. Наиме, оне немају овлашћења да лишавају слободе, воде истрагу, обављају јавне претресе и/или лишавају живота лица за која се оперативним методама дође до сазнања да су починила кривична дела против безбедности виталних вредности матичне државе. Обавештајне службе у земљама где је развијена демократија нису овлашћене да кажњавају починиоце политичких кривичних дела. То, чак и у случају да у доказном и судском поступку не могу да употребе податке и доказе прибављене применом оперативног истраживачког поступка. Оне тај законски „праг“ не смеју прекорачити ни по налогу неког државног руководиоца.

Друга врста опасности која се отклања у овој фази обавештајног циклуса састоји се у могућности да одређена обавештајна служба, у мањој или већој мери, игнорише објективну ситуацију (унутрашњу и спољну политику) у матичној држави тако што спроводи „своју“ политику. Суштина овакве „политике“ одређене обавештајне (или безбедносне) службе јесте у недопустивом одступању од њеног наменског (истинског, основног, сврсисходног) задатка – да прикупља обавештајне податке, чијим коришћењем руководство државе чува и оснажује националну безбедност. Уместо овакве законске ангажованости, служба самостално (без одобрења), на основу својих субјективних критеријума,

процењује и негативно оцењује ангажованост поједињих државних и политичких руководилаца или државних и друштвених структура. Имајући у виду обим и карактер поверљивих информација којима располажу руководећи људи обавештајних и безбедносних служби, наравно, прибављених на основу законских овлашћења, која су им дали држава и друштво, њихова евентуална злоупотреба могла би да утиче на разне врсте неприродног понашања многих ауторитативних лица. Чак и повремено, овакво недопустиво поступање одређене обавештајне (и безбедносне) службе означавало би трансформисаност њеног статуса од стручно-извршног органа у политичко-владајући орган, односно она би постала политички фактор који се на ванпарламентарни (незаконит) начин бори за власт. Зато, Савет за националну безбедност државе има задатак да правовремено региструје сваку врсту опречности националној политици од стране обавештајних (и безбедносних) служби и, наравно, да одсудно реагује у отклањању таквих опасности.

Трећа могућа врста опасности у вези са радом одређене обавештајне службе, коју треба правовремено регистровати и успешно спречити у усмеравајуће-контролној фази обавештајног циклуса, јесте у вишеструкој корелативности двеју размотрених могућих опасности, а састоји се у могућности да обавештајна служба сама себе сматра јединим истинским „заштитником националних интереса и безбедности“. У складу с тим, „на своју руку“ (без налога и сагласности власти) планира и изводи обавештајне и необавештајне акције и операције. Независно од успешности оваквих предузетих делатности, будући да не представљају део прокламоване јавне и тајне компоненте националне политике, биће несумњиво причињене штетне последице. Овакво вођење „сопствене политике“ према иностранству и појединим политичким или илегалним субјектима унутар граница матичне државе представља недопустиво одвајање обавештајне (и безбедносне) службе државе од носилаца законодавне (парламент) и извршне власти (изабрани представници грађана за вођење унутрашње и спољне политике), које вишеструко наноси штету националној политици.

Могуће гледиште о потреби да се избегне свака врста контроле над радом обавештајних (и безбедносних) служби државе, које се поткрепљује „аргументима да се ради о неприкосновеној институцији у чију ангажованост не сме нико да се меша, односно да су њене методе најстрожа тајна за свакога („свако изван службе је непозвано лице“), представља изражену опасност за многе државе, уколико није квалитетна усмеравајуће-контролна фаза обавештајног циклуса. Наиме, недопустиво је и незамисливо да се сваки државни и друштвени орган и институција меша у рад обавештајних и безбедносних служби једне државе, посебно у смислу мешања у процес њихове стручне ангажованости (циљеви и начин извршавања наменских задатака). Међутим, ангажованост обавештајних (и безбедносних) служби мора да контролише државно руководство, односно лица или институције чија је надлежност законом регулисана, а Савет за националну безбедност представља такву институцију. За ово и друга тела надлежна за контролу рада обавештајних служби не смеју

да постоје тајне, односно не смеју постојати „виши“ циљеви и интереси који су познати само руководећим органима одређене обавештајне (или безбедносне) службе. Уколико постоје „виши“ циљеви и интереси, ради чије заштите обавештајне службе предузимају мере и активности и о томе не подносе било коме извештај, у том случају постоји опасност да оне издигну свој статус из над државе и друштва који су им законом одредили место и улогу у систему политичке власти.

Размотрене чињенице указују на могући садржај усмеравајуће-кониролне фазе обавештајно-оперативног циклуса. Наиме, њен садржај је упутствено-управљачки (одсутна је строга субординаност), односно представља правце за ангажовање обавештајних и безбедносних служби државе за дужи временски период. У потпуности зависи од карактера политике националне безбедности и даје боље резултате уколико му је својствена предвидивост која подразумева захтев да обавештајне службе буду испред политичко-безбедносних догађаја. Такође, важно је напоменути да садржај ове фазе мора бити у складу са нормативно-теоријском регулативом државе из области одбране. Стварни и могући утицај спољних и унутрашњих опасности на безбедност виталних државних вредности изискује да се усмеравање обавештајно-оперативне делатности у просторном смислу условно састоји из две целине – спољна и унутрашња, према врсти опасности – проблемска, у погледу нивоа постављених циљева – стратегијски и тактички, а у временском смислу обухвата краћи или дужи период.

Савет за националну безбедност или слично руководеће тело усмерава обавештајно-оперативну делатност обавештајних служби државе у смислу постављања задатака који не садрже детаље већ само кључне чињенице: циљ прикупљања обавештајних података о безбедносним изазовима и претњама у безбедносном окружењу матичне државе и општа начела у вези са извршењем задатака, наравно, и временски период за остваривање циља. На сличан начин усмерава рад безбедносних служби државе за ангажовање на територији матичне државе.

Разноврсност неконвенционалних облика опасности по националну безбедност има за последицу то да усмеравајуће-управљачки акти врховног руководећег тела државе обавештајним и безбедносним службама често имају проблемску природу, односно садрже инструкције (смернице) за прикупљање обавештајних података о конкретном безбедносном изазову или претњи – тероризам, шпијунажа, завера итд.

Временски период који се одређује за реализацију постављених задатака зависи од потреба и могућности националне безбедности и начелно може да буде краткорочан (период од једне године), средњорочан (период од пет година) и дугорочан (преко пет година). С тим у вези, треба имати у виду то да се уобичајена или редовна (непрекидна) обавештајно-оперативна делатност увек остварује у условима дугорочног усмеравања, које Савет за националну безбедност актуелизује у документу познатом као Годишње смернице

за рад обавештајних и безбедносних служби. У њему, осим налога председника државе и других чланова тог руководећег тела у вези са усмеравањем рада обавештајних и безбедносних служби, могу се налазити задаци формулисани по основу екстерног ангажовања обавештајних или безбедносних служби у претходној години.

Контролну функцију у овој фази обавештајног циклуса остварују стручна тела Савета за националну безбедност (одбори, комисије, комитети и сл.), која имају увид у целокупан рад обавештајних служби, о чему израђују завршна документа која презентују члановима тог руководећег органа. Наглашен значај у надзору рада обавештајних (и безбедносних) служби има и законодавна власт (парламент). Она реализацију овог задатка поверила органу посебно формираном у ту сврху. Овлашћења контролних тела обавештајних (и безбедносних) служби одређена су законом и прописима који не могу да буду у супротности са законом о обавештајним и безбедносним службама.

5.1.2.2. Планско-организациона фаза

Планирање и организовање обавештајно-оперативне делатности јесте процес изналажења најрационалнијих решења, поступака и израде програма за остваривање постављених циљева у обавештајној сferи. Планирање и организовање обавештајно-оперативне делатности јесте функција руководећег структурног елемента одређене обавештајне службе, а обухвата одређивање циљева, снага и средстава и њихово преобликовање у планске задатке одређених лица, органа и организациских јединица обавештајне службе. Планирање обавештајно-оперативне делатности је непрекидан процес руководећег органа обавештајне службе, односно то није само потреба која настаје с времена на време. Планирање обавештајно-оперативне делатности настало је као последица искуства – сазнања да се сложеност прикупљања обавештајних података може решити ваљаним планирањем. У складу с тим, планирање прикупљања обавештајних података осим потребе, представља и обавезу.

Организовање обавештајно-оперативне делатности јесте процесна функција руководећих органа одређене обавештајне службе, којом се проналазе поступци, организациска структура и остварује припрема за извршење планираних задатака – успешно прикупљање података о објекту интересовања (истраживања). Организовање обавештајно-оперативне делатности је динамичан процес у коме се спајају регистровани (пронађени) поступци и организациска структура у функционални елемент обавештајне службе, чиме се мисао претвара у дело. Планирање је стварање програма обавештајних акција, али још без организације за извршење задатка. Акцијама организовања ствара се функционални систем. Наиме, све што је планом предвиђено потребно је припремити (организовати) за извршење задатка. Зато, у суштини, то значи да

обавештајну службу, као елитну организацију, треба организовати за успешно прикупљање обавештајних података.

Ради сагледавања тока планско-организационе фазе обавештајно-оперативне делатности, најпре треба напоменути да се њен носилац (руководећи орган обавештајне службе) условно састоји из два дела или два нивоа – руководећи и организациони.

Руководећи део чине директор (шеф), заменик и помоћници директора и руководиоци (шефови, начелници) организационог дела, односно управних организацијских јединица, и они чине колегијум (штаб и сл.) директора обавештајне службе.

Колегијум директора обавештајне (безбедносне) службе, у складу са оперативном ситуацијом и захтевима и смерницама Савета за националну безбедност, планира обавештајно-оперативну делатност обавештајне службе. У ствари, израђује план обавештајно-оперативне делатности у односу на конкретне објекте истраживања и за прецизно одређен временски период. Овај план израђује руководилац организацијске јединице за обавештајно-оперативне послове, а руководиоци осталих организацијских јединица (аналитичка, кадровска и друге) сарађују. Садржај плана зависи од процене оптималног остваривања обавештајно-оперативне делатности. У складу с тим, кључни елементи плана могу да буду проблемски (линијски), просторни (територијални), објектни или комбиновани. Припадници организацијских јединица за обавештајно-оперативне послове потом операционализују план, чиме стварају услове за његову успешну реализацију.

Проблемско (линијско, обласно) планирање и организовање обавештајно-оперативне делатности обухвата само поједине компоненте објекта обавештајног истраживања (држава, друштво, недржавни и транснационални субјект). Проблеми или линије обавештајног истраживања специфични су за сваку обавештајну службу и зато план најчешће обухвата компоненте попут политичких, војних, економских, терористичких, шпијунских итд. Опредељеност за обавештајно линијско истраживање проблема за одређену службу подразумева да она планира и организује сопствене ресурсе тако да о конкретном проблему прикупи неопходне обавештајне податке у зони свог обавештајног интересовања,⁸⁹ пре свега у зони своје обавештајне одговорности.⁹⁰ За обавештајне службе неких држава поменуте зоне обухватају територију матичне државе и непосредно безбедносно окружење (државе са којима се граничи), за друге обухватају читаве регионе или континенте, а за треће читаву планету Земљу и космос.

89 Зона обавештајног интересовања је територија која се додељује обавештајној служби за прикупљање података о објекту интересовања. Може да обухвата један регион, континент или планету Земљу у целини. Начелно је већа од зоне обавештајне одговорности.

90 Зона обавештајне одговорности је простор (територија) који се додељује обавештајној служби, на коме служба треба да прикупља обавештајне податке о објектима интересовања у смислу који искључује стратегијско изненађење по безбедност матичне државе.

Проблемско планирање и организовање обавештајно-оперативне делатности за одређену обавештајну службу може обухватити, односно план може садржати, следеће компоненте о објекту интересовања: политички систем, безбедносни систем, привредне могућности, међунационални односи (уколико је становништво вишенационално), војна моћ, карактер односа према Повељи ОУН и међународном праву и спољна политика.

Територијално или просторно планирање и организовање обавештајно-оперативне делатности представља обухват свих компоненти о објекту истраживања на одређеној територији која чини део зоне обавештајног интересовања и одговорности. На пример, за обавештајну службу одређене државе чију зону одговорности чини неколико држава или неколико десетина држава, то подразумева да ће свака држава појединачно представљати једну компоненту плана која ће обавезивати припаднике обавештајне службе да применом принципа свеобухватности прикупљају податке о свим аспектима дотичне државе (политички, безбедносни, војни, научни, привредни итд.).

Објектно планирање и организовање обавештајно-оперативне делатности најчешће представља део проблемског или територијалног приступа планирању, због тога што је ту реч о објектима обавештајног истраживања или контраобавештајне заштите који чине један сегмент неког проблема, инфраструктуре, делатности и сл. На пример, руководећи орган обавештајне службе државе која је објект обавештајног истраживања представља важан објект за обавештајне и безбедносне службе других држава. Или, један војни објект или комплекс војних објеката у држави која је објект интересовања обавештајне службе неке државе, истовремено представља значајан објект првенствено за војнообавештајне службе држава у њеном безбедносном окружењу. Међутим, овакав објект представља само део целине оружаних снага те државе, па зато његова евентуална свеобухватна успешна истраженост не обезбеђује сва непоходна сазнања о укупној војној моћи те државе.

Објектно планирање и организовање обавештајно-оперативне делатности указује на распрострањену заступљеност комбинованој начину планирања и организовања ове делатности. Наиме, у многим обавештајним службама не постоји строго разграничење између проблемског и територијалног планирања и организовања обавештајно-оперативне делатности. У ствари, преовладава једно или друго, и у оквиру сваког од њих обавезно постоји објектна компонента (личност, државни орган или институција, вођа терористичког колективитета, научна установа итд.).

Независно од врсте планирања обавештајно-оперативне делатности, у овој фази обавештајног циклуса континуирано се региструју захтеви, односно то који су обавештајни подаци приоритетно потребни матичној држави. Њихов број и садржај треба да буду реални, у складу са могућностима извршних органа. Постављени задаци, у ствари, представљају тежиште ангажовања непосредних реализација (извршних органа обавештајне службе), који на основу њих израђују своје планове у којима разрађују примену оперативних метода и средстава у односу на конкретне објекте обавештајног истраживања.

5.1.2.3. Извршина („сирова, ћроизводна“) фаза

У стручној литератури ову фазу обавештајно-оперативне делатности најчешће називају методе прикупљања података⁹¹ и као њене карактеристичне методе наводе: посредна опсерверска, непосредна опсерверске, агентурне, извиђачке и техничке, раздвајајући их у две опште групе – легална (дозвољена) и нелегална (противзаконита, недозвољена). Напомиње се и да је то најзначајнија фаза у раду обавештајних служби и то се потврђује операционализацијом, односно објашњавањем сваке методе посебно.

Сложеност и тајновитост извршне фазе међузависног обавештајног циклуса указују на могућност да се о њој може говорити са различитих аспеката, у зависности од тога који се њен елемент посебно жели да истакне. Такав приступ и назив (прикупљање података) обухвата само једну њену целину, односно реч је о једностралном приступу. Наиме, више одговара њеном „техничком“ него суштинском карактеру, будући да њен суштински део (шпијунажа) представља својеврсну друштвену појаву. Иза шпијунаже налазе се друштвене снаге (систем политичке власти) конкретне државе за чије потребе њени актери (извршни органи обавештајне службе) прикупљају обавештајне податке. Зато, истицање свих елемената извршне фазе обавештајно-оперативне делатности (људи, техничка средства, методе, кршење закона, тајанственост итд.) и заобилажење државе и друштва,⁹² по чијим налозима извршни органи обавештајне службе извршавају свој део циклуса, представљају парцијални обухват проблема.

Сврха извршне фазе обавештајно-оперативне делатности јесте да се прикупе такви подаци о предмету или објекту обавештајног интересовања (једна држава, недржавни или транснационални колективитет) који ће омогућити матичној држави (којој припада обавештајна служба) да правовремено и ефикасно заштити своје интересе и безбедност. Успешна реализација ове фазе обавештајног циклуса често може пресудно да утиче на обезбеђење матичне државе од неконвенционалних и конвенционалних изненађења у кључним областима друштвеног живота. Зато, као што циљеви и карактер политике сваке државе одређују начин заштите националне безбедности, они истовремено одређују и кључне садржаје извршне фазе обавештајно-оперативне делатности. У складу са тим, преовлађују обавештајне службе чију извршну фазу обавештајно-оперативне делатности карактеришу два глобална аспекта. Прво, њени резултати треба да допринесу оптималном остваривању спољнополитичких циљева (одбрамбено-дефанзивни, одбрамбено-офанзивни, мирољубиви, партнерски, савезнички, пријатељски итд.) матичне државе. Друго, резултати ове фазе треба да допринесу правовременом и успешном отклањању спољних опасности по

⁹¹ Стјанић, Љ.: *Основи безбедности*, ФЦО – Драганић, Београд, 2005, стр. 226–227; Милошевић, М.: *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2001, стр. 92–93.

⁹² „Обавештајна служба достиже свој највећи значај када служи циљевима политичког руководства, те у истој мери национална политика зависи од обавештајних података. У тој тесној повезаности између националне политike и обавештајне службе, само савршена равнотежа између њих може гарантovати безбедност земље“ (Farago, L.: *War of Wits – The Anatomy of Espionage and Intelligence*, New York, 1954, p. 103).

безбедност матичне државе. Међутим, ову фазу обавештајног циклуса често карактерише и трећи аспект. Реч је о државама које остварују спољнополитичке циљеве тако што крше Повељу ОУН и друге међународне норме, односно извођењем необавештајних делатности против других држава урушавају њихове виталне вредности и интересе. Незамисливо је успешно извођење било које врсте необавештајне делатности без квалитетних података о објекту агресије, а такви подаци се обезбеђују успешним спровођењем садржаја извршне фазе обавештајног циклуса.

Размотрене чињенице указују на то да се извршна или „сирова“ фаза обавештајно-оперативне делатности може означити и као шпијунска фаза. Реч је о шпијунажи,⁹³ специфичном и преовлађујућем садржају ове фазе, садржају или делатности коју у правно-техничком смислу регулише (одобрава и санкционише) унутрашње законодавство и која задире у међународноправне норме. Наиме, унутрашње законодавство, конкретно закон о обавештајним и безбедносним службама одређене државе налаже (наређује) припадницима ових служби да се баве шпијунажом. Са друге стране, кривични законик исте државе шпијунажу против сопствене безбедности третира као тешко кривично дело и предвиђа најстроже казне за починиоце тог кривичног дела. Наравно, ризику се излажу непосредни извршиоци шпијунских делатности, док посредни учесници, тачније саучесници (налогодавац – држава и друштво), могу да буду само политички одговорни и сл.

Носиоци планско-организационе фазе обавештајно-оперативне делатности приликом формулисања задатака извршним органима обавештајне службе уважавају принцип реалности, односно познају њихове могућности. Зато, за сваки задатак разрађују све аспекте у смислу његове успешне реализације, укључујући и алтернативне варијанте. Следствено томе, извршна фаза обавештајно-оперативне делатности обухвата (подразумева) планску и професионалну ангажованост извршних органа обавештајне (или безбедносне) службе на прикупљању обавештајних података о објекту обавештајног интересовања. Ниво заштићености неопходног (жељеног) обавештајног податка, а то првенствено зависи од тога да ли представља нечију (одређеног људског колективитета) тајну,⁹⁴ пресудно утиче на метод који ће извршни орган обавештајне

93 „Шпијунажа је прикупљање повериљивих података о другим земљама, тајним и недозвољеним средствима и методима ради остварења политике и циљева државе која организује тајну делатност, ради заштите безбедности своје земље и наношења штете интересима, политици и безбедности других држава“ (Лукић, Д.: *Савремена шпијунажа*, Привредна штампа, Београд, 1982, стр. 8).

94 Појам *тајна* подразумева све оно што је непознато, а то непознато може да буде апсолутно (непознато свима, нпр. нека чињеница о природи) и релативно (непознато је само за некога – појединач, организација, држава итд.). *Тајни подаци* представљају посебне вредности неког људског колективитета и зато су одређени законом, или одлуком надлежног органа тог колективитета као *заштићени*. Субјекти одговорни за њихову заштиту предузимају потребне мере да их непозвана лица не сазнају, а уколико их сазнају, могу настати штетне последице по безбедност дотичног људског колективитета. Према значају тајних података за безбедност онога који је њихов ималац, посебно ако је реч о држави, такви подаци могу представљати *државну тајну* и службену *тајну* у цивилној и војној сferи државе и друштва. Тајни подаци који представљају службену тајну у цивилном и војном сектору разврставају се у групе и за сваку од њих одређује се степен тајности који може да буде: *стриојо йоверљиви, йоверљиви и интимни*.

службе применити ради његовог сазнавања. Несумњиво је да уколико не представља тајну, извршни орган настојаће да га прибави (сазна) анализом садржаја јавних извора, односно применом легалних (законом) дозвољених метода. Уколико, пак, неопходан податак представља тајну, извршни орган покушаће да га сазна на противзаконит начин (применом илегалних, тајних метода), а то са аспекта унутрашњег права државе објекта обавештајног истраживања представља тешко кривично дело. Наравно, та околност неће одвратити извршни орган обавештајне службе да одустане од прибављања жељеног обавештајног податка, а пракса показује да многи обавештајци бивају онемогућени у таквом покушају од контраобавештајне службе државе која је ималац дотичне тајне.

Независно од тајног или јавног статуса жељеног (неопходног) обавештајног податка, извршни орган обавештајне службе увек настоји да га прибави (сазна) у изворном облику и зато се ова фаза обавештајно-оперативне делатности може означити као изворна или „сирова“ фаза. Реч је о обавештајним подацима које је обавештајна служба прибавила само из једног или више различитих извора, применом само једног или више метода и средстава и није утврдила њихову тачност нити их је аналитичко-процентски обрадила. То су углавном подаци из разних области – политика, привреда, наука, технологија, војска и сл.

Прикупљање обавештајних података представља суштину обавештајно-оперативне делатности обавештајне службе. За извршне органе обавештајне службе, који су њени носиоци, то представља константан изазов и велики ризик. Изазов је у том смислу што прибављен (сазнат) први, почетни податак о објекту истраживања настоје да провере и прибаве нове податке. То захтева нове напоре и, наравно, скопчано је са ризиком, који може да буде вишеслојан – да се извор изложи новим опасностима у смислу (1) да оперативне мере извршног органа обавештајне службе буду откривене и тиме појача заштићеност објекта истраживања и (2) да обавештајац и/или извор (агент) буду привремено или трајно онемогућени.⁹⁵

За потпуније разумевање или схватање прикупљања обавештајних података важно је имати у виду двостраност овог пре свега тајног процеса. У њему су сучељене две стране. Једну (офанзивну) страну представљају извршни органи (центри) обавештајне службе, а другу („дефанзивну“) страну представља објект обавештајног истраживања.

95 Египатски дневник „Масри ал-Јом“ 4. фебруара 2007. објавио је да је у Каиру египатски државни тужилац Хишам Бадави подигао оптужницу против тројице Израелаца и једног Египћанина, студента Мохамеда Атара, који је лишен слободе у јануару 2004, док су Израелци недоступни египатским властима. Медији су известили да је Атар 2001. године отпутовао са египатским пасошем у Анкару, где се обратио израелској амбасади и затражио да сарађује са њима. Заврбовали су га агенти израелске обавештајне службе МОСАД у Турској, али је био под присмотром египатских обавештајаца у протеклих неколико година. Атар је, у својству агента МОСАД-а, обилазио кафиће и места где су се у Анкари окупљали Египћани и други Арапи и успео да „обради“ један број Египћана и других арапских грађана у Турској и за свој рад је награђен од МОСАД-а са 56.000 долара.

Извршни органи обавештајне службе примењују оперативне методе и употребљавају средства која им „гарантују“ успешно откривање тајни објекта који истражују. У теорији су евидентни различити критеријуми разврставања *метода* рада обавештајне службе, који се своде на *тајне* и *јавне*, чијом применом њени извршни органи настоје да прикупе податке о објекту истраживања, који чине *људи*, односно људски колективитети, *преглед* (природни и вештачки инфраструктурни објекти, простор или територија и средства), *активности* људи и *документи* која садрже тајне податке о људима, предметима и активностима.

Раширено је мишљење да свака обавештајна служба прикупља обавештајне податке углавном применом тајних метода, а највише шпијунажом. Међутим, опречна су мишљења у вези са процентом информација добијених посредством одређене методе рада обавештајне службе. С тим у вези, амерички аналитичар Рансон даје следећи преглед начина добијања информација: „тајне операције, тајни извори и тајни агенти (шијуни) – 20 %; штампа, радио и телевизија, туристи, објављена документација и други стандардни легални извори – 25 %; редовни извештаји државних органа и Државног секретаријата за иностране послове и званични државни органи у иностранству – 25 % и редовна делатност војних изасланстава, акредитованих код иностраних влада и држава – 30 %“.⁹⁶

Агентурни и технички метод спадају у тајне методе рада обавештајних служби, односно у карактеристичне тајне методе у шпијунске сврхе.

Агентурни метод је најстарији (и данас незамењив), најквалитетнији, најмасовнији и најrizичнији у прикупљању обавештајних података. Извор података је човек (агент), ређе држављанин земље чија је обавештајна служба, односно пре свега страни држављанин који, руковођен неким мотивом, тајно прикупља, саопштава или на други начин предаје податке страној обавештајној служби. Извориште и основаност овог метода налазе се у сазнању обавештајне службе да се најбоља информација о објекту интересовања може добити од човека из његових редова. Зато је потребан агент, познавалац ситуације, који је у стању да усмено или на други начин пренесе оперативцу (професионалном припаднику обавештајне службе) оно што се од њега захтева. Две чињенице су пресудне за опредељење обавештајне службе за примену агентурног метода. Прво, ни најсавременијом техником која се користи за прикупљање података о објекту интересовања или најуспешнијим техничким методом не могу се открити његова воља, намере и планови и, друго, немогуће је извођење и наједноставније тајне акције без ослонаца у редовима потенцијалне жртве, посебно када се то ради на њеној територији.

Припадници обавештајне службе веома су опрезни приликом избора и начина ангажовања агентуре и, нарочито, у раду са њом. Да би избегли ризик властитог компромитовања код свог државног руководства, генерално су сумњичави према информацијама које им агент доставља усмено или уписаној форми. Сматрају да су агентово запажање, мишљење, оцене и процене

информације из друге руке и да, чак и када су најизворније пренесене, могу имати много недостатака. Зато, уместо агентовог усменог или писаног извештаја, захтевају документа, микрофилмове, дискете, депеше, досије, фотографије и слично.⁹⁷ Тиме отклањају зависност од степена агентовог образовања (агент – секретарица или чувар просторија – може украсти или преснимити документ команде, установе, генерала, министра и сл.) и ризик тајног састављања или преноса информација коришћењем неког средства неопходног за усмено или писано извештавање.⁹⁸

Обавештајна служба настоји да агентурним методом свеобухватно „покрије“ објекат истраживања. У ту сврху ствара и користи агентурну мрежу коју карактерише вертикалност, вишеслојност, специјализованост и истовременост. У стварању агенатуре (избор и регрутовање шпијуна) користи разне могућности. Рационалнија је и квалитетнија варијанта уколико регрутује агента на објекту истраживања. Компликованија је варијанта убацивање (уграђивање) регрутованог агента у објект истраживања. Уколико не постоје могућности за примену једне од поменутих варијанти, посаже се за трећом – регрутује се агент који има могућност да прикупља информације преко лица која су на објекту истраживања. Реч је о привременој варијанти, док се не укаже прилика за примену неке од поузданих.

Основна тежња обавештајне службе јесте да створи агентуру међу службеним и приватним лицима државе коју обавештајно истражује с циљем да извршавају појединачне и проблемске задатке тактичког, оперативног и стратегијског значаја. У оквиру наведених нивоа обавештајног истраживања, једну област друштвеног живота или једну државну институцију покушава да покрије вишеслојно, а остварење тог амбициозног циља подразумева врбовање већег броја агената, без обзира на то што се тиме повећава могућност њиховог откривања. Иако принцип агентурне вишеслојности представља ризик у раду, обавештајне службе придају му велики значај из више разлога: обезбеђује се могућност проверавања искрености агенатуре, већи број агената користи се истовремено за

97 Ричард Куклински, пуковник оружаних снага Пољске, у периоду од 1971. до 1981. године, док је радио у Врховној команди Варшавског пакта, доставио је обавештајној служби САД више од 30.000 тајних и повериљивих докумената (Мијалковски, М.: „Обавештајна делатност у остваривању доминације у међународним односима“, *Војно дело*, 4–5, 1995, стр. 86).

98 Генерал Ахмед Могабери, логистички стручњак оружаних снага Ирана, иначе агент КГБ-а (обавештајна служба бившег СССР-а), седамдесетих година 20. века предавао је извештај оперативцу КГБ-а Борису Кабанову, конзулу СССР-а у Техерану. То је чинио теледиригованом везом (компримирана предаја). У договорено време конзулов аутомобил би се зауставио неколико тренутака пред генераловом кућом. Кабанов је притиском на дугме упаљача покретао одашиљач у кући и за 20 секунди примио би снимак тајних података у трајању од 20 минута, који је Могабери претходном припремио. Неколико часова касније генерал би добио потврду о пријему емисије и даља упутства: радиосигнал из совјетске амбасаде покретао би минијатурни пријемник у генераловој кући. Шифрована емисија текла је путем разнобојних кратких светлећих сигнала – појава наранџастог светла, а одмах затим зеленог и плавог значила је, на пример, да је све прошло у најбољем реду” (НИН, број 1547 од 24. августа 1980, стр. 52).

обављање више обавештајно-субверзивних задатака и најзад, уколико део аген-
туре буде неутралисан, рачуна се на то да ће преостали део наставити рад.

Немогућност да један агент или целокупна агенција буду универзални ус-
ловљава обавештајне службе да у процесу избора и врбовања агената, осим
мотива, обавезно процењују и њихову стручност и способности. Полазећи од
процене да се до строго чуваних тајни из области одбране и безбедности земље
(објекат истраживања) најлакше може доћи посредством припадника њених
безбедносно-обавештајних организација, предузимају систематске мере да
продру у њих.⁹⁹

Политички и војни руководиоци, на свим нивоима хијерархије, следећа су
категорија лица у којој обавештајне службе покушавају да створе агентурне
ослонце. Помоћно особље (секретари, дактилографи, особље које обавља фо-
тотокопирање, шифрери, оператори на компјутерима, чувари и др.) у државним,
војним и приватним структурама такође је примамљива мета обавештајних
служби, а посебно значајан задатак јесте стварање агенције у средствима ма-
совних комуникација земље жртве. Поред наведених органа и институција,
обавештајне службе земље интервента стварају агентурне ослонце и у осталим
областима друштвеног живота. Обим њихове захваћености првенствено зависи
од процене да ли је довољно само добро познавање или подривање, преу-
смеравање или неутралисање.

Веома важан аспект агентурног метода јесте функционисање везе између
агента и обавештајца која обухвата њихов контакт – да обавештајац саоп-
шти захтев (задатак) агенту о чему ће прикупљати податке, прими извештај
од агента (прикупљене податке), награди агента и договори одржавање наре-
дног контакта. Најпозељнији или и најrizичнији начин функционисања ове
везе јесте лични контакт између обавештајца и агента. Првенствено због ризи-
чности, ова врста везе остварује се и на разне друге начине „посредством не-
ког средства за комуникацију, преко посредника (резидента) и „мртва јавка“
или „поштанско сандуче“.¹⁰⁰

Технички метод подразумева употребу разноврсних средстава за при-
купљање података о објекту истраживања. Овај метод се примењује као
саставни део агентурног метода или самостално, а у зависности од процене и
могућности обавештајне службе, начелно се примењује на један од следећих
начина: (1) тајним угађивањем техничког средства на објекту истраживања
ради прикупљања података регистровањем разговора, осматрањем, праћењем
или снимањем; (2) коришћењем електронских средстава за пресретање, сни-
мање и дешифровање радио-саобраћаја и других електронских комуникација
објекта истраживања; (3) коришћењем техничких средстава за прикупљање

99 Припадник ЦИА, Одрич Ејмс, шеф Одсека ЦИА за Источну Европу, од 1985. до 1992. био је
агент КГБ-а (обавештајна служба бившег СССР-а).

100 Опширније: Савић, А.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија,
Београд, 2007, стр. 134–135.

података о објекту истраживања – фотографисањем инфраструктурним сензорима, ласерима, радарима и електрооптичким средствима са безбедне удаљености и (4) коришћењем техничких средстава за прикупљање података о објекту истраживања из непосредне близине.

Прислушкивање представља веома важан садржај овог метода. У вези са прислушкивањем треба имати у виду то да га обавештајне службе одређене државе у највећој могућој мери користе за сазнавање тајни субјеката у свом безбедносном окружењу, а користе га „искључиво“ на основу одобрења судских власти. Упућени у овај метод шпијунирања тврде да расположива техничка средства омогућавају да се прислушкује сваки облик комуникације, дакле свака комуникациона мрежа и свако место где две или више особа разговарају. Мета овог метода јесу интернет, мобилна телефонија, факсови, телефонски разговори, радио-везе, банковни рачуни... Зато је основано рећи да нема тачке на планети Земљи која није покривена или сателитском обавештајном службом, или њеним представницима у облику људских јединки.

Јавни методи прикупљања обавештајних података у теорији безбедности називају се „легални методи“ или „легална шпијунажа“. Међутим, анализа садржаја ових метода указује на то да они нису ни потпуно јавни ни легални. Наиме, познато је да обавештајне службе користе ове методе за прикупљање података о објекту истраживања, међутим, прилична је непознаница да ли све врсте или само поједиње врсте података доступне јавности користе за своје потребе, затим, на који начин примењују ове методе и, најзад, у коликој мери ови методи у односу на тајне методе доприносе успешном шпијунирању објекта истраживања. Значење термина „легално“ јесте нешто што је дозвољено, законито и јавно, међутим, будући да свака држава забрањује обавештајну активност на својој територији, то значи да стране обавештајне службе тајно користе јавне методе за прикупљање обавештајних података из јавних извора. Ово тим пре што су припадници обавештајне службе који се легално налазе у странијој држави легендирани неком функцијом – дипломатском, привредном, спортском и др.

Статус дипломатско-конзуларних представника једне државе у акредитованој држави, поред осталог, подразумева да се дипломата може обавештавати „свим дозвољеним средствима“, међу која не спадају шпијунска средства. Евидентно је да се дипломате могу обавештавати коришћењем јавних извора – медија, физичким присуством на објектима или местима где се одвијају активности, када су позвани да присуствују, легалном разменом обавештајних података са дипломатама из других држава итд.

Осим „јавног, дипломатског“ метода, извршни органи обавештајне службе као јавне изворе за прикупљање обавештајних података користе медије, резултате научних истраживања која су доступна јавности, опсервирање конкретних објекта и, посредно, лукаво наручивање, преко неког невладиног или владиног субјекта, истраживачких пројеката у вези са неким проблемом.

Наведене чињенице у довољној мери указују на битне аспекте извршне фазе обавештајног циклуса чији су реализацији (извршни органи обавештајне службе) у непрекидном борбеном додиру са противником. Они све прибављене обавештајне податке у извornом или прерађеном облику достављају руководећем органу обавештајне службе, где се студиозно обрађују и претварају у моћно оружје носилаца политичког одлучивања.

5.1.2.4. Аналитичко-проценска фаза

Резултати рада извршних органа обавештајне службе у извornом или делимично обрађеном облику стављају се на увид руководеће-планској и аналитичкој организацијској јединици обавештајне службе, а свака од њих са добијеним подацима поступа према прописаној процедуре. Руководеће-планска оперативна организацијска јединица користи их за успешније усмеравање и унапређење обавештајно-оперативне делатности службе, док аналитичко-управна организацијска јединица студиозно обрађује достављене обавештајне податке, након чега израђује завршна обавештајна документа.

Врсте завршних обавештајних докумената који настају током аналитичко-проценске фазе обавештајно-оперативне делатности одређују корисници обавештајних сазнања (шef обавештајне службе и органи државе који руководе обавештајно-безбедносним системом). Углавном, израђују се документа попут информација, процена, анализа, студија, инструкција, упутства, билтене, саопштења за јавност¹⁰¹ итд. Сваки завршни документ резултат је свестране анализе расположивих обавештајних сазнања прибављених применом тајних и/или јавних метода рада. Методи рада аналитичког органа обавештајне службе специфични су за сваку службу, међутим, обавезно обухвата „селектирање информација и података по критеријумима извора садржаја, начина прибављања, сврсисходности и поузданости“¹⁰² затим, евидентно је њихово упоређивање и вредновање и, коначно, формулисање оцене о сваком посебно и према њиховој сродности. Сваки завршни документ је сврсисходан, односно неки имају функцију информисања политичке власти, други да дезинформишу противника, непријатеља, пријатеља..., трећи да инструишу државне и друштвене субјекте како да унапреде систем заштите виталних државних вредности од једног или више

101 Према обавештајном извештају македонских обавештајних служби, објављеном у скопском дневнику *Време* (18. новембра 2007), међу циљевима терористичке такозване Албанске националне армије (АНА) јесте и отцепљење западног дела Македоније и припајање „јединственој албанској територији“, односно „АНА се неће одрећи идеје о уједињењу свих територија где живе Албанци и тенденције Велике Албаније“. Посебна опасност вреба из успостављене спрете припадника АНА са „исламским милитарним екстремистима у региону и са организованим и транснационалним прекограницним криминалцима“. Ослањајући се на поменуте обавештајни извештај, скопски лист наводи да АНА функционише као „војна формација Фронта за национално уједињење Албанаца, поседује најсавременије оружје иностране производње, руководство АНА запретило је изазивањем рата у региону и представља опасност за регион“.

102 Милосављевић, С. и Термиз, Џ.: *Аналитика*, Лукавац, 2008, стр. 446–460.

облика угрожавања њихове безбедности, четврти да упозоре на могућу опасност по националну безбедност у догледно време, пети да укажу на пропусте у планирању, организовању и спровођењу обавештајно-оперативне делатности обавештајне службе, шести да дефинишу или унапреде сарадњу са обавештајним службама савезничких држава итд.

Завршни обавештајни документ („обавештајни производ“) аналитично-проценске фазе може садржати податке (1) о једној особи или једном људском колективитету (група, организација, државна институција, недржавни субјект, транснационални субјект...); (2) о једном проблему или појави; (3) о једном објекту (војни, научни, привредни и др.); (4) о једној држави, групи држава, савезу држава; (5) о једном аспекту или линији рада обавештајно-оперативне делатности итд., или да представља синтезу (студију) о некоме или нечему.

Евидентно је да свака од поменутих врста завршних обавештајних докумената може да буде парцијалан (да садржи само неке податке о лицу, објекту и сл.) или комплексан, односно потпун (да садржи све битне чињенице о онеме што разматра), а у временском смислу може садржати чињенице о прошлом, садашњем и предстојећем периоду.

Завршни обавештајни документ може се израђивати за дневне, седмичне, месечне и годишње потребе субјеката система политичке власти или обавештајне службе.

Обавештајна студија о објекту обавештајног истраживања јесте завршни документ од највишег значаја за дугорочно планирање и реализација како обавештајно-оперативне делатности обавештајне службе тако и за руководство државе у погледу доношења одлука о спољнополитичкој ангажованости државних и друштвених субјеката. Наиме, обавештајна студија обухвата све важне аспекте о објекту истраживања, односно садржи чињенице о његовом укупном стању, најачим и најслабијим „карикама“ у његовом функционисању, као и о појединим његовим системима (нпр. одбрамбени, привредни, образовни итд.) и предвиђање његовог поступања у близкој и даљој будућности. Обавештајна студија има посебан значај за државе које својим обавештајним службама налажу извођење тајних акција и операција (необавештајне делатности) против других држава, односно представља полазиште и оријентир за планирање поменутих делатности. Будући да од извршних органа обавештајне службе непрекидно пристижу нове информације о дотичном објекту истраживања, руководећи аналитично-проценски орган обавештајне службе сукцесивно ажурира постојећу обавештајну студију.

15.16

5.1.2.5. Информативно-презентациона фаза

Предочавање (стављање на увид, достављање) завршних обавештајних докумената корисницима представља „последњу“ фазу (у обавештајном циклусу, јер њени корисници, на основу сазнатих чињеница из добијених докумената,

углавном постављају нове задатке обавештајној служби) процеса обавештајно-оперативне делатности. Категорију корисника финалних обавештајних производа чине особе које имају право одлучивања о спољној и унутрашњој политики државе, односно највише личности у систему политичке власти. Међу бројним начинима презентовања завршних обавештајних докумената, два су преовлађујућа: (1) поштом – у писаној, електронској или аудио-визуелној форми и (2) усмено – припадник обавештајне службе лично излаже кориснику садржај обавештајног документа. У многим случајевима, поједини корисници, после оствареног увида у садржај документа који је добио поштом, захтевају и додатна објашњења и инсистирају на томе да на постављена питања лично (непосредно) одговара надлежни припадник обавештајне службе. Овај метод презентовања скоро је уобичајен када се ради о органима и телима државе који су надлежни за контролу рада обавештајних (и безбедносних) служби.

Процедура коришћења завршних обавештајних докумената одређује да у држави, најчешће, постоје стални и повремени корисници (у повремене кориснике спада јавност). Сви припадници, односно органи и тела руковођећег структурног елемента обавештајно-безбедносног система државе, дакле они који усмеравају, координирају и контролишу обавештајне службе, стални су корисници њихових завршних докумената. Анализом садржаја обавештајних докумената информишу се о свим битним аспектима и догађајима у безбедносном окружењу матичне државе. Информишу се, пре свега, о постојећим и могућим облицима угрожавања безбедности виталних вредности чији се носиоци налазе у безбедносном окружењу. Располажива сазнања користе за успешније одлучивање у кључним сферама друштвеног живота и на тај начин адекватно штите националну безбедност. Истовремено, поменута документа користе за усмеравање рада обавештајне службе. Стални корисници завршних обавештајних докумената јесу и надзорни органи обавештајне службе, дакле законодавна власт. На послетку, или можда на почетку, треба поменути да је основни и главни стални корисник завршних обавештајних докумената директор (шеф) обавештајне службе, будући да он одобрава сваки документ пре него што се упути било ком кориснику.

У категорију повремених корисника завршних обавештајних докумената спадају појединци или органи у систему политичке власти и у другим сферама друштва, који су овлашћени да се информишу само о некој појави, неком проблему и сл., а то им је неопходно да успешније реализују конкретан државни задатак или неки ванредни задатак. За разлику од сталних корисника, којима се редовно презентују завршна обавештајна документа (дневно или периодично), према потреби и ванредно, повременим корисницима оваква документа презентују се само изнимно.

Будући да корисници завршних обавештајних докумената сматрају да је њихов садржај истинит (проверен, тачан), та чињеница вишеструко обавезује

аналитичку организацијску јединицу обавештајне службе. Реч је најпре о захтеву да подаци у документу треба да буду употребљиви за одлучивање и за друге врсте деловања, а то значи да се презентују само проверени подаци. Уколико део података није проверен, то се посебно наглашава како би се искључила могућност да корисник донесе погрешну одлуку. Затим, принцип правовремености веома је важан у вези са презентовањем ових докумената. Наиме, природа обавештајно-оперативне делатности има за последицу то да је многе завршне обавештајне документе нужно израдити ургентно (хитно). Под тим се подразумева израда документа за најкраће могуће време од момента када пристигне обавештајни „сирови“ податак до његовог преобликовања у завршни документ који се ставља на увид кориснику. Надаље, постоји могућност да завршни обавештајни документ представља изворни (аутентичан) податак добијен од извора и, уз пропратни акт, доставља се кориснику. У таквим случајевима, као и за сва друга завршна документа, важи принцип максималне заштићености извора обавештајног податка. Напослетку, ваља рећи да садржај завршног обавештајног документа треба да буде реалан (да не прецењује ни потцењује могућности обавештајне службе нити објекта истраживања).

Обавештајна служба прати начин коришћења завршних обавештајних докумената и у случајевима када региструје њихово евентуално неадекватно коришћење, онако како је прописано, реагује у складу са постојећом процедуром.

Треће поглавље

БЕЗБЕДНОСНА СЛУЖБА ДРЖАВЕ

2. МЕСТО, УЛОГА И ВРСТЕ БЕЗБЕДНОСНИХ СЛУЖБИ У СИСТЕМУ ПОЛИТИЧКЕ ВЛАСТИ

Суштина политичке власти,¹²⁸ која се састоји у друштвеном односу у коме властодржац може да одређује понашање и активност подвлашћеног уз помоћ стварне или потенцијалне примене организоване принуде, представља полазну основу за сагледавање места и улоге безбедносне службе државе у систему политичке власти. Наиме, држава као искључиви (суверени) носилац политичке власти, испољава своју моћ у свим сферама друштвеног живота грађана, на читаву личност и на сам њен живот. Истовремено, држава својим монополом легалног и легитимног вршења организоване принуде обезбеђује да сви друштвени субјекти врше власт сагласно врховној власти и да чувају и јачају виталне државне вредности и интересе. То чини с циљем да заштити стабилност политичког, економског и правног система друштва као целине и опстанак државе.

Да би политичка власт могла постићи поменуте циљеве, као циљеве над свим циљевима, нужно је да јој је својствена способност предвиђања и правовременог (раног) откривања проблема, појава и процеса који ометају или онемогућавају остваривање пројектованих државних циљева. Успешном детекцијом и отклањањем регистрованих опасности, политичка власт доказује своју способност у смислу одређивања понашања и активности подвлашћене стране.

Међутим, тај процес чувања (одржавања) и јачања безбедности државе изложен је многим изазовима, ризицима и претњама, међу којима посебан проблем представљају покретачи и носиоци илегалних (тајних) угрожавајућих делатности. Безбедносна пракса указује на то да облици угрожавања безбедности државе унутар њених граница могу да буду тајни (конспиративни) и јавни, организовани¹²⁹ и спонтани (стихијни), неоружани и оружани, повремени и

¹²⁸ Опширије о систему политичке власти видети у наслову Место, улога и врсте обавештајних служби у систему политичке власти.

¹²⁹ Према писању лондонског *Гардијана* (9. августа 2006), државни секретар за унутрашње послове Владе Велике Британије Џон Рајд упозорио је грађане да живе у небезбедној земљи,

континуирани,¹³⁰ у просторном смислу – пунктуални, локални или на читавој државној територији, према интензитету – ниског, средњег и високог интензитета и са аспекта ефективности – неуспешни, делимично успешни или успешни. Многи примери из безбедносне праксе такође указују на то да су најопаснији они облици угрожавања безбедности државе који су организовани и тајни. Под тим се подразумева дослух, односно договор више особа (поданици државе, страни држављани или међусобно повезани страни и домаћи) које су се илегално конституисале у колективитет (група, банда, организација, политички, верски покрет итд.), усвојиле програм у коме је дефинисан крајњи циљ и етапни циљеви, стратегију и тактику ради остваривања програма и предузимају (спроводе) угрожавајуће делатности у ту сврху – искључиво (потпуно) тајно или тајно-јавне. Под претпоставком да политичка власт није у стању да открије и прати, наравно, и онемогућава овакве противуставне и противзаконите делатности, ризикује да се суочи са многим врстама стратегијских и тактичких изненађења по сопствене виталне вредности, укључујући и најопасније – очување власти и опстанак државе.

Ради предупређења оваквих могућих изненађења политичка власт успоставља безбедносни систем који чини већи број субјеката и снага који се, у складу са својим надлежностима и овлашћењима, усклађено ангажују на спречавању и сузбијању угрожавајућих делатности. Основу овог система представљају сви грађани, друштво и држава као најорганизованја људска заједница, а његове субјекте условно је могуће разврстати према различитим критеријумима и, на основу тога, могу се прецизније одредити место и улога безбедносних служби у систему политичке власти. Несумњиво, најповољнији је критеријум надлежности и овлашћења. Према њему, евидентне су следеће групе субјеката безбедносног

непосредно угроженој опасношћу од терористичких напада. Рајд је, позивајући грађане на општу будност, признао да је фрустриран чињеницом што многи људи, међу политичарима, у правосуђу или у јавним службама, нису адекватно информисани о терористичкој опасности и зато уопште не схватају величину претње и поручио: „Иако сам потпуно уверен да ће службе безбедности и полиција дати све од себе и уложити стопостотне напоре, стопостотни успех не могу да гарантую.“

130 Директорка британске контраобавештајне службе (МИ5) Елиза Манингем Балер била је много уверљијвија од Рајда, упозоривши (9. новембра 2006) јавност на могућност терористичких акција оружјем за масовно уништавање („Данас експлозиви кућне производње а сутра хемијско и бактериолошко оружје, радиоактивни материјали, чак и нуклеарна технологија. Ово прво јесте, а ово друго биће у догледној будућности оружје терориста“). Лондонски Гардијан је, осим поменуте чињенице, пренео још неке делове излагања Балерове, попут „опасности по безбедност Британије од терориста потрајаће за читаву генерацију, с обзиром на темпо и размере радикализације младих британских муслимана“, „од почетка године број случајева које МИ5 прати порастао је за 80 одсто, а тренутну у оперативном поступку идентификовано је 30 великих терористичких завера са око 1.600 осумњичених актера, мањом британским држављана и углавном повезаних са Ал Каидом“, „реч је о заверама највишег приоритета“, „од терористичких удара на лондонску подземну железницу, 7. јула 2005. године када су 52 особе изгубиле живот, више стотине рањено, осуђено је пет акција, потенцијално тог ранга – по обиму разарања и тежини последица“, „ако резултати анкете показују право расположење, више од сто хиљада британских грађана оправдава седмојулске нападе на Лондон“, „све више људи окреће се од пасивне подршке ка активном тероризму“ итд.

система државе: (1) субјекти којима је једини (основни) задатак да штите безбедност виталних државних вредности од политичког криминалитета и шпијунаже чије носиоце првенствено карактерише тајно „подземно“ деловање; (2) субјекти којима је основни задатак да штите виталне државне вредности од јавних облика угрожавања; (3) субјекти којима је заштита виталних државних вредности од тајних и јавних облика угрожавања само један од бројних професионалних задатака; (4) субјекти којима је заштита виталних државних вредности само један од многих „необавезних“ задатака и (5) субјекти којима је основни задатак заштита виталних државних вредности од оружаних облика угрожавања њихове безбедности (Табела 2).

Табела 2

ВРСТА ГРУПЕ	НАЗИВ СУБЈЕКТА
ПРОФЕСИОНАЛНА КОНСПИРАТИВНА (БЕЗБЕДНОСНА)	<ul style="list-style-type: none"> - безбедносна служба (служба безбедности) - контраобавештајна служба - безбедносно-информативна служба - служба за заштиту уставног поретка - федерална служба безбедности - војна контраобавештајна служба - противтерористичка служба - политичка полиција - служба за обезбеђење личности
ПРОФЕСИОНАЛНА ЈАВНА (ПОЛИЦИЈСКА)	<ul style="list-style-type: none"> - Министарство унутрашњих послова (служба јавне безбедности, полиција, специјалне јединице...)
ДЕЛИМИЧНО ПРОФЕСИОНАЛНА	<ul style="list-style-type: none"> - парламент - председник државе - председник владе - министарства владе - судови - тужилаштво - царина - инспекције - органи локалне самоуправе
„НЕОБАВЕЗНА“	<ul style="list-style-type: none"> - грађани - медији - образовно-научне институције - привредне и финансијске структуре - невладине организације
ПРОФЕСИОНАЛНА ЈАВНА (ВОЈНА)	<ul style="list-style-type: none"> - оружане снаге (војска, армија)

Презентовани приступ у разврставању субјеката безбедносног система државе, иако је подложен променама, омогућава да се уоче (региструју) место и улога безбедносних служби у систему политичке власти, као и могућа подела ових служби.

Полазећи од „троделности“ политичке власти (законодавна, судска и извршна), евидентно је да безбедносна служба представља важан и специфичан инструмент извршне власти. Наиме, повољни резултати рада безбедносне службе могу представљати снажну потпору успешном деловању највиших државних (извршних) органа на унутрашњем и спољном плану. Безбедносне службе најчешће се налазе у неком владином министарству или постоје као посебна владина институција, а то зависи од карактера власти у дотичној држави. Уколико безбедносна служба није самостална институција, обично се налази у министарству унутрашњих послова. Међутим, без обзира на њено место у хијерархијској лествици и структури државне администрације, њен руководилац (директор) потчињен је руководиоцу (министру, премијеру, и сл.) више организацијске јединице. Такође, та потчињеност може имати више нивоа, јер законодавна власт уобичава да формира један, два или више органа (савет, комитет и сл.) које задужује (овлашћује) да усмеравају, координирају и контролишу рад безбедносних служби.

Безбедносна служба државе представља прву професионалну групу њеног безбедносног система, односно специфичан сегмент извршне власти, јер су њене надлежности и овлашћења искључиво у функцији заштите виталних државних вредности од носилаца који тајно угрожавају њихову безбедност, а резултати које постиже омогућавају другим субјектима извршне власти да доносе квалитетне одлуке ради чувања и оснаживања националне безбедности, законодавној власти да евентуално коригује законе у смислу ефикаснијег санкционисања прекршилаца закона, а судској власти да успешније процесуира особе које су оптужене за подривање и урушавање уставног поретка и националне безбедности.

9. 12

Безбедносна служба прибављене податке о носиоцима непријатељске делатности првенствено употребљава за: (1) унапређење сопствених оперативних мера и активности, односно за још успешније сазнавање података о носиоцима тајне непријатељске делатности, укључујући и за инфильтрацију у редове њених носилаца ради разбијања изнутра; (2) стварање документације чијим презентовањем (подношењем кривичних пријава) истражним и правосудним органима доприноси кажњавању починилаца кривичних дела и (3) информисање највиших државних органа кроз завршна документа попут информација, процена, анализа, студија и сл., уз чије коришћење они доносе квалитетне одлуке о оптималном начину безбедносне заштите виталних државних вредности.

Основни задатак безбедносне службе државе јесте да на њеној територији правовремено открије, прати и онемогућава спровођење шпијунских

и необавештајних делатности усмерених против виталних државних вредности и да о томе извештава извршну власт, која таква сазнања користи за ваљано одлучивање, односно профитабилно вођење унутрашње и спољне политике. Будући да се носиоци поменутих угрожавајућих делатности служе тајним методима, уколико безбедносне службе региструју само њихово јавно (видљиво) испољавање, у том случају не би оправдале своју намену. Управо зато припадници безбедносних служби (у жаргону се називају „безбедњаци“) углавном примењују тајне (оперативне) методе и средства рада. Под том основу, код дела јавности често су у оптицају неосноване тезе о томе да су „безбедњаци“ изван контроле власти, изнад државе, односно да за њих не важе закони, да крше законе. С тим у вези треба имати у виду следећу веома важну чињеницу: у државама у којима је развијена демократија, припадници безбедносних служби строго се морају придржавати законитости у раду, поред осталог, зато што су под ефикасном цивилном контролом у више нивоа. Реч је о томе да су припадници безбедносних служби врхунски професионалци, веома дисциплиновани и часни људи. Они доследно остварују своје надлежности и овлашћења искључиво према лицима (држављани матичне земље и страни држављани) која спроводе шпијунско-субверзивну делатност против матичне државе, дакле делатност која је забрањена и кажњива позитивном законском регулативом. Лица према којима раде нису унапред одређена већ предмет обраде постају после почетних оперативних сазнања о њиховој противзаконитој делатности. Тајне мере које предузимају против те категорије лица прописане су законом, а резултати рада (докази прикупљени обавештајно-оперативном делатношћу) једино и искључиво се користе за заштиту националне безбедности, на начин који је регулисан законом. Прибављени докази не могу да буду употребљени у политикантске сврхе или за дискредитовање појединача већ се уступају органима правосуђа. Безбедносна служба није та која одлучује какви ће бити закони на основу којих ће деловати. О томе одлучују државни законодавни органи, а припадници безбедносних служби, у складу са тим законима, обављају своје наменске задатке. Та чињеница отклања недоумице у вези са наводним задирањем у приватни живот грађана и нарушавањем њихових права. Јер, „безбедњаци“ примењују тајне методе према лицима ако постоји основана сумња да је у питању угрожавање безбедности виталних државних вредности државе или националне безбедности. Будући да државна или национална безбедност представља основу безбедности сваког грађанина државе, тај виши интерес безбедности друштвене заједнице има предност у односу на појединца за кога постоје подаци да некој страној обавештајној служби одаје (саопштава усмено или их предаје на други начин) податке који представљају државну или неку другу врсту тајне о матичној држави,¹³¹

131 Медији у Израелу (26. маја 2008) саопштили су да су израелске власти против једног 55-годишњег Израелца, рођеног у Ирану, подигле оптужницу због сумње да је шпијунирао за Иран, главног непријатеља Израела. Име осумњиченог није објављено, осим да је ухапшен почетком маја 2008. године на међународном аеродрому „Бен Гурион“. Такође је објављено да иранске агенте првенствено интересују особе и органи који доносе одлуке у Израелу, војска, одбрана и слабости и снаге друштва (према: *Глас јавности*, Београд, 27. мај 2008).

или завером покушава да уруши неку виталну државну вредност. На тај начин (издајом, кршењем закона) дотични појединачници сам укида своја грађанска права о личној приватности. Међутим, и тада су подаци (докази) које прикупе припадници одређене безбедносне службе „нарушавањем“ приватног живота таквог појединца доступни само најужем кругу људи, који су обавезни да чувају службену тајну, дакле не могу да буду злоупотребљени, а биће (могу да буду) употребљени искључиво ако указују (потврђују) на незакониту делатност.

Евидентно је да безбедносна служба штити државу и њене виталне вредности, пре свега грађане, од оних који их тајним деловањем угрожавају или могу угрозити. Она тај надасве патриотски и хумани задатак обавља као јавна институција, овлашћена да примењује тајне методе рада. Те методе су, као и надлежности безбедносне службе државе, временом усавршаване и прошириране. Догодило се да је у државама тоталитарног друштвеног уређења безбедносна служба добила важну улогу у спровођењу терора над грађанима матичне државе. При томе треба имати у виду да она овакву своју улогу не остварује ван закона или без контроле власти. Напротив, њено терорско дело-вање безбедносне службе регулисано је законом или је властодржац безобзирно злоупотребљава.

Умножавање задатака безбедносне службе државе допринело је њеном развоју. Тада проблем је решаван на један од следећих начина. Први, у оквиру централне (главне) безбедносне службе државе формирани су нови организацијски структурни елементи надлежни за заштиту појединачних виталних вредности, на пример, за заштиту оружаних снага, за обезбеђење одређених личности и објекта, за спречавање и сузбијање политичког екстремизма, организованог криминала и других противуставних делатности. Други, одређена држава формираје неопходан број ресорних безбедносних служби (војна или одбрамбена и цивилне службе – за заштиту уставног поретка, за контрашипијунажу, за заштиту одређених личности, за противтероризам и др.).

Следствено томе, у савременом свету преовладавају државе које имају више безбедносних служби (Схема 18) чији рад усмерава, координира и контролише посебан државни орган, најчешће познат као Савет за националну безбедност. Ово не треба схватити тако да уколико у једној држави постоји само једна безбедносна служба, да је у том случају мања заштићеност виталних државних вредности од угрожавајућих делатности. Наиме, свака држава самостално одлучује какав ће безбедносни модел имати и настоји да га развија и осавремењује у складу са својим потребама и могућностима.

Укупан број безбедносних (и обавештајних) служби одређене државе чини њен безбедносно-обавештајни систем и свака од њих има у њему, и у целокупној државној администрацији, посебне надлежности и овлашћења. Постоје државе у којима је једна од безбедносних служби централна, а друге су ресорне, што значи да су у том случају и њене обавештајне службе ресорске, или државе у којима је централна безбедносна служба надлежна и за обавештајни рад у иностранству.

Схема 18: Начелна подела безбедносних служби



Извор: *aytor*

Назив безбедносне службе задужене за безбедносне послове државе може, али не мора, да одражава прецизан садржај њене ангажованости. Та чињеница у приликој мери ограничава прецизну класификацију безбедносних служби. На пример, појам *контраобавештајна служба* указује на њену (искључиву) надлежност да штити безбедност матичне државе од обавештајних и необавештајних делатности страних обавештајних служби¹³² и других иностраних организација које спроводе такве угрожавајуће делатности. Насупрот томе, контраобавештајна служба у многим државама, осим за сузбијање шпијунаже, надлежна је за откривање, спречавање и онемогућавање тајних угрожавајућих делатности чији су носиоци екстремисти и деструктивци који нису у било какво вези са страним обавештајним службама или другим структурама спољног фактора. Зато је могућа само условна подела безбедносних служби на оне које

¹³² Белоруске тајне службе ухапсиле су пет шпијуна који су радили за польске обавештајне службе, објављено је (16. јула 2007) на државној телевизији Белорусије. „Активности мреже од пет агента, четири држављана Белорусије и једног Русије, бивших војника, потпуно су разоткривене. Ухапшени агенти прикупљали су податке о систему противваздушне одбране Белорусије и Русије“, изјавио је Виктор Вегера, заменик белоруске службе безбедности.

су приоритетно намењене да штите националну безбедност од спољне шпијунаже и субверзије (контраобавештајне) и оне које су приоритетно намењене да штите националну безбедност од носилаца унутрашњег екстремизма, тероризма, организованог криминала, завера, саботажа и сличних противуставних делатности. То је случај само када контраобавештајна или служба (државне) безбедности државе нема статус централне службе у безбедносно-обавештајном систему. Уколико има такав статус (главна), осим ње, постоје и ресурске безбедносне службе, на пример, служба за обезбеђење личности и објекта, служба за сузбијање организованог криминала, противтерористичка и друге.

У зависности од карактера политичке власти, безбедносне службе државе могу да буду *одбрамбене* и *офанзивне*, али и једној и другој својствен је принцип офанзивности у раду. Основно обележје одбрамбених безбедносних служби јесте у томе што своје задатке извршавају у складу са законом који доследно уважава личну и имовинску сигурност грађана, односно поштује људска права и слободе, независно од тога да ли је реч о грађанима матичне државе или страним држављанима. Офанзивне безбедносне службе такође делују у складу са законима матичне државе, међутим, повремено или систематски, „излазе, искачу“ из оквира закона, наравно, по налогу (захтеву) неког највишег државног органа. Такво прекорачење овлашћења одређене безбедносне службе може имати обележје терора унутар граница матичне државе, а представља (међудржавни) тероризам уколико се спроводи у иностранству, наравно под изговором тзв. офанзивног обавештајног рада.

11

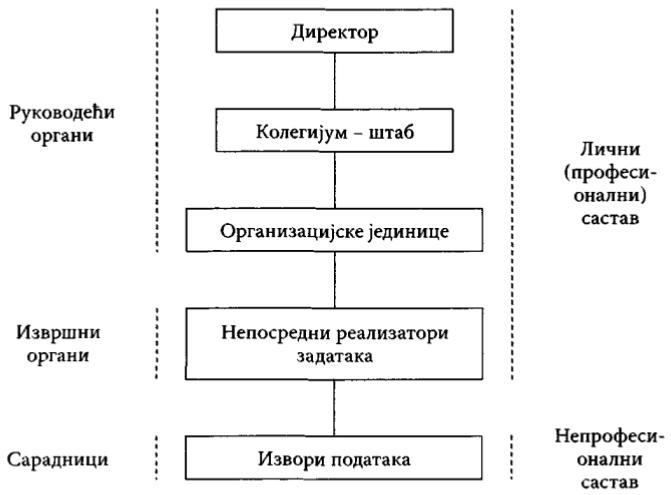
3. НАЧЕЛНА ОРГАНИЗАЦИЈСКА СТРУКТУРА БЕЗБЕДНОСНЕ СЛУЖБЕ ДРЖАВЕ

Унутрашња структура безбедносне службе представља одређени број елемената и њихових међусобних веза и сваки елемент има утицај на функционисање целине (безбедносне службе), а целина опредељује улогу, место и понашање елемената. Читав систем веза, односа и понашања у структури одређује се концепцијом функционисања.

Државно и друштвено уређење пресудно утиче на број безбедносних служби одређене државе, јачину сваке посебно и, наравно, на њихову организацијску структуру. Уколико је нека безбедносна служба централна у безбедносно-обавештајном систему државе, њена организациона структура је сложенија, односно има више организацијских елемената или целина (на пример, протившијунски, противтерористички, противкриминални, аналитички итд.) у односу на, рецимо, неку ресурску безбедносну службу. Дакле, организацијска структура безбедносне службе државе зависи од њеног места у обавештајно-безбедносном систему државе и условљена је датим надлежностима, захтевима државног руководства и објективном политичком и безбедносном ситуацијом.

Свака безбедносна служба има стални (лични, професионални) састав и променљив (непрофесионални, аматерски) састав, односно организацијске јединице које се састоје из више потцелина (Схема 19).

Схема 19: Начелна организацијска структура безбедносне службе



Извор: аутор

Лични, односно професионални састав безбедносне службе најчешће је организован у организацијске целине које руководе целокупном активношћу службе (руководећи органи) и организацијске целине које извршавају конкретне оперативне задатке (извршни органи), док непрофесионални састав чине особе које из разних разлога (мотива) сарађују са оперативцима безбедносне службе. Неке безбедносне службе у свом саставу имају и посебну организацијску јединицу (специјалне снаге) која је намењена за оружано онеспособљавање појединача, група и сличних састава који применом оружаног насиља угрожавају безбедност државе.

Служба безбедности (Security Service позната као Military Intelligence – MI5),¹³³ која је централна безбедносна служба Велике Британије,¹³⁴ представља поучан пример о унутрашњој структури безбедносне службе, односно има ужи и шири руководећи део, извршни део и непрофесионални део (Схема 20).

133 Приликом оснивања (1909) назvana је Биро тајне службе, године 1916. постала је Директорат за војни обавештајни рад Министарства рата и променила назив у Војнообавештајно одељење број 5, како се и данас зове ("MI5 – The Security Service", London: The Statoinery Office, 1996, p. 9, 35/37).

134 Осим MI5 постоји Специјални огранак Scotland Yard, типична политичка полиција која представља основну оперативну снагу на плану контрасубверзивне делатности и непосредног извршења планова и активности MI5.

**Схема 20: Организацијска структура Службе безбедносности
(Security service – MI5) Велике Британије**



Извор: *aytor*

3.1. Руководећи органи безбедносне службе

У свету преовлађују државе у којима се безбедносна служба налази у министарству унутрашњих послова и њом руководи посебно лице (директор, шеф, начелник) које за свој рад одговара ресорном министру и другим државним органима надлежним за руковођење безбедносно-обавештајним системом државе.

Руководећи органи безбедносне службе условно су двоједни, односно дво-нivoовски. Први, највиши ниво представља директор службе и његови најближи сарадници (заменик, помоћници, саветници), који чине колегијум директора службе. Други ниво руководења службом представљају организацијске јединице

(управе, дирекције, сектори, одељења, одсеки) које, у складу са законом о безбедносној служби и са захтевима највиших државних органа и директора службе, планирају, организују, усмеравају, усклађују, пружају непосредну помоћ и контролишу рад извршних органа службе, односно задужени су за оперативно-обавештајну делатност службе. Аналитичко-информативни послови представљају важан задатак ових руководећих органа, а састоје се у обради прибављених обавештајних информација у завршна безбедносна документа која се презентују политичкој елите државе и користе се за унапређење оперативно-обавештајне, образовне и укупних делатности службе. Овај ниво руководоће је задужен за логистичку, образовну, техничку и друге врсте подршке безбедносне службе.

Број и врсте организацијских јединица безбедносне службе зависе од многих чињеница, првенствено од њеног места и улоге у безбедносно-обавештајном систему државе (централна или ресорна) и од тога да ли су организовани према линијском (проблемском), територијалном или објектном принципу. Уколико је реч о централној безбедносној служби државе, она је најчешће организована према линијском принципу. На пример, британска MI5 има укупно шест организацијских јединица, од којих су две обавештајне, једна контраобавештајна, две антитерористичке и једна логистичка.

Уобичајено је да руководећи органи централне безбедносне службе имају најмање пет организацијских јединица (контраобавештајна, антитерористичка, противкriminalна, аналитичка и логистичка, а уколико је режим државе тоталитаран, служба може имати и специјалну (терорску) организацијску јединицу (Схема 21).

Унутрашња структура сваке организацијске јединице специфична је за сваку безбедносну службу. На пример, контраобавештајну јединицу чине најмање два елемента (одељења, одсека и сл.) – структурну целину задужену за планирање, организовање, усмеравање и координацију деловања извршних органа ради сузбијања шпијунске делатности страних обавештајних служби и структурну целину за сузбијање необавештајних (субверзивних) делатности страних обавештајних служби. У сваком од ова два структурна елемента постоје поделементи (потцелине) који су задужени за планирање сузбијања поменутих делатности конкретних држава, група држава, савеза држава и других спољних субјеката. На сличан начин је уређена унутрашња структура других руководећих организацијских јединица.

Уколико су, пак, руководеће организацијске јединице безбедносне службе успостављене према територијалном принципу, оне се означавају бројевима (прва, друга, трећа) и има их онолико на колико је оперативних територијалних целина (зоне безбедносне одговорности) подељена целокупна територија матичне државе. И у оваквој варијанти унутрашњег организовања, у оквиру сваке руководеће организацијске јединице постоје линијске или проблемске целине (за контрашипунажу, противтероризам и сл.).

Схема 21: Руководећи органи безбедносне службе

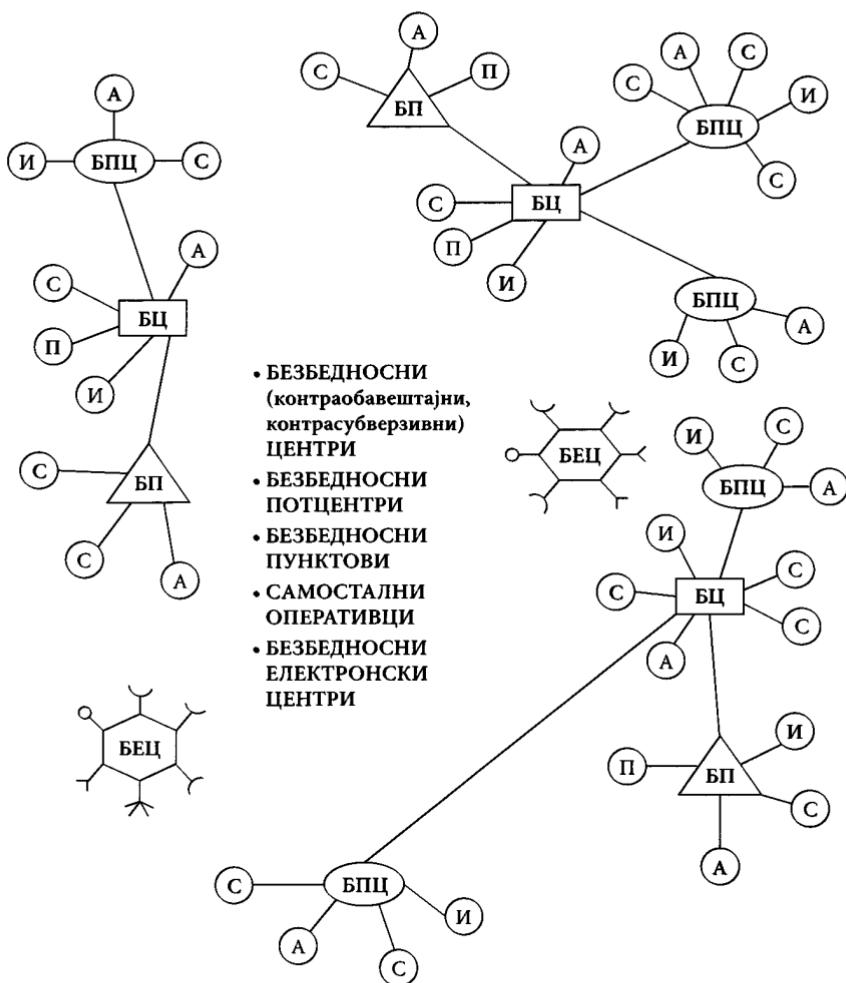


Извор: аутор

3.2. Извршни органи безбедносне службе

Будући да безбедносна служба функционише на основу обавештајних информација о објектима истраживања и обраде, за прикупљање неопходних информација има посебан организацијски структурни елемент познат као извршни органи. Називи извршних органа специфични су за сваку службу, односно у оптицају су називи попут безбедносни центар, безбедносни потцентар, безбедносни пункт, контраобавештајни центар, безбедносни деташман, безбедносна испостава, самостални оперативац, безбедносни прислушни центар, оперативно-технички центар, контраобавештајна група или тим (Схема 22).

Схема 22: Извршни органи безбедносне службе и њихови људски извори
(сарадници, агенти, информатори и Јовериеници)



Извор: аутор

Извршни органи безбедносне службе углавном се налазе на територији матичне државе, камуфлирани у разним цивилним, полицијским и војним структурама и оперативно „покривају“ (штите виталне државне вредности од шпијунско-субверзивних облика угрожавања) део територије, конкретне објекте инфраструктуре или поједине области друштвеног живота, што значи да могу бити организовани према линијско-проблемском, територијалном или објектном принципу рада. На пример, извршни органи специјалног огранка Скотланд јарда, који представља основну оперативну контрасубверзивну снагу

и непосредног извршиоца планова и активности MI6 (истраге, хапшења или потера), зову се *исбосијаве*,¹³⁵ а смештene су у полицијским станицама, поморским лукама, на аеродромима, железничким станицама и другим објектима од значаја за Велику Британију. Територијалне организационе јединице Скотланд јарда (извршни органи) организоване су у три секције: за пристаништа и аеродроме, за администрацију и операције преко којих MI5 прелази из оперативно-обавештајне сфере у пресецање инкриминисаних делатности и за судско процесуирање њених починилаца (носилаца).

Безбедносни центар је изврши орган безбедносне службе који непосредно организује и реализује прикупљање обавештајних података о објектима интересовања и извршава друге оперативне задатке. У свом саставу има „безбедњаке“ (оперативце – професионални припадници службе), који планирају, организују и непосредно се ангажују на регрутовању људских извора у структурима и простору противника и непријатеља и посредством њих (1) остварују увид (откривају, сазнају) оно што их интересује о објекту обавештајног истраживања и обраде, односно прикупљају обавештајне податке и (2) спроводе субверзивне делатности у смислу разбијања носилаца непријатељских делатности изнутра. Поменуте задатке може извршавати на делу територије матичне земље или у иностранству, ради спречавања и сузија конкретне или више врста непријатељске делатности. Број и врста задатака одређеног безбедносног центра пресудно утичу на његову јачину (укупан број оперативаца) и унутрашњу организацију (укупан број и врсте оперативних група, тимова, одсека и сл.). Безбедносни центар може да формира одређен број потцентара и пунктара.

Безбедносни потцентар чини група припадника безбедносне службе која је због повољних објективних услова смештена ван седишта безбедносног центра ради неопходног оперативног надзора објекта интересовања (обраде). Безбедносни потцентар је непосредно потчињен безбедносном центру и ангажује се у складу са налогом шефа центра. Изузетно, руководећи орган безбедносне службе може успоставити безбедносни потцентар ради извршења неког посебно сложеног оперативног задатка.

Безбедносни пункт чини група „безбедњака“ привремено ангажована на оперативном истраживању одређеног објекта, људског колективитета, проблема или појаве, која после извршеног задатка престаје са радом. Реч је о привременом извршном органу безбедносне службе.

Самостални оперативац је изнимни изврши орган безбедносне службе, врхунски стручан (експерт) за једну или више врста оперативних послова са богатим искуством (ветеран), кога упућује директор службе, шеф неке од руководећих организацијских јединица службе или шеф безбедносног центра да изврши неки задатак, најчешће орочен на одређено време. На пример, утрађује се у редове објекта обраде (екстремистичко-терористички, криминални, шпијунски и слични колективитет) с циљем да прикупља информације.

¹³⁵ Fido, Martin, Skinnet, Keith, *The Official Encyclopedia of Scotland Yard*, London: Virgin Books, 1999, p. 246 etc.

3.3. Непрофесионални састав безбедносне службе

Безбедносна служба државе, руковођена провереним сазнањем да „човек Службе“ у људском колективитету, домаћем или иностраном, који углавном тајно и подмукло угрожава безбедност виталних државних верности, представља најефикаснији начин за сазнавање његових тајни, придаје изузетан (највећи) значај оваквом извору информација. Реч је о лицу које се назива *сарадник, агент, информатор* или *тровереник*, а у друштвеноправном смислу грађанин матичне државе или страни држављанин, руковођеном неким мотивом (патриотски, идеолошки, материјални, уцењивачки, осветнички, авантуристички), а које тајно, организовано и „непрофесионално“, по захтеву и усмераван од безбедносне службе, у структурама одређеног људског колективитета прикупља заштићене податке и тајно их доставља оперативцу безбедносне службе.

Непрофесионални састав безбедносне службе било је државе углавном (преко 90 одсто од укупног броја) сачињавају грађани матичне државе који из патриотских разлога тајно сарађују са њом, а занемарљив део су страни држављани, осим у случају када је безбедносна служба надлежна за обавештајни рад у иностранству. Дакле, њен непрофесионални састав могуће је разврстati у две групе – сарадници патриоте и сарадници издајници (страни држављани који заштићене податке о својој држави предају безбедносној служби).

Сарадници безбедносне службе су особе чврстог патриотског опредељења које су спремне и на највеће напоре и жртве ради отклањања актуелних и потенцијалних угрожавајућих делатности по националну безбедност. Приликом извршавања безбедносних задатака они савлађују тешкоће снагом својих уверења и способности и зато сматрају највећом наградом за свој рад то што и на овакав (тајни) начин испуњавају дуг према сопственим уверењима и отаџбини.

Највећи број сарадника безбедносна служба регрутује и ангажује на прикупљању обавештајних података, односно на сазнавању тајни људских колективитета у земљи, који на противуставан и противзаконит начин покушавају да остваре неке своје циљеве противне бићу и безбедности виталних државних вредности. Део сарадника безбедносна служба ангажује и за извршавање сложенијих (необавештајних или субверзивних) задатака с циљем да дезинформише, опструира и на друге начине разбија организациону и акциону способност носилаца непријатељских делатности. Такве задатке поверава првенствено сарадницима који заузимају истакнутије место у хијерархијској лествици непријатељског колективитета.

Најзад, треба имати у виду да безбедносна служба државе не регрутује сараднике само у људским колективитетима који угрожавају или могу угрозити националну безбедност. Безбедносна служба, у складу са начелом опште контра-субверзивне и контраобавештајне заштите матичне државе, регрутује сараднике у свим друштвеним и државним структурама. Овакав аспект успостављања и коришћења непрофесионалног састава не треба поистовећивати са тоталном

шпијунажом, која је уобичајена у државама са тоталитарним политичким режимом. На основу размотрених чињеница, сараднике безбедносне службе могуће је разврстati на *оиште и посебне*. У општу групу спадају сарадници који, усмеравани од безбедносне службе, будно мотре на могуће настање и испољавање неке угрожавајуће делатности у људском колективитету коме припадају и, уколико је региструју, о томе тајно извештавају безбедносну службу. Посебну групу сарадника безбедносне службе чине особе које су ангажоване да сагледавају противуставно (угрожавајуће) деловање конкретног лица или више њих удруженih, за које је безбедносна служба, на основу почетних оперативних сазнања, установила да делују непријатељски и зато предузима мере да провери или оповргне расположива оперативна сазнања.

4. ОСНОВНИ ОБЛИЦИ ДЕЛОВАЊА БЕЗБЕДНОСНИХ СЛУЖБИ ДРЖАВЕ

Број и врсте облика деловања одређене безбедносне службе зависе од њеног места у безбедносно-обавештајном систему матичне државе. Уколико је реч о ресорној безбедносној служби, најчешће примењује један облик (нпр. обезбеђење важних личности, противтерористички итд.). Међутим, уколико је реч о централној безбедносној служби, њени задаци су разноврснији и комплекснији и она примењује више облика рада (нпр. контраобавештајни, противтерористички, противкриминални итд.). Најзад, уколико је реч о безбедносно-обавештајној служби, која је уједно и централна служба безбедносно-обавештајног система државе, обавештајни облик представља један од многих облика њене ангажованости.

С обзиром на то да су безбедносне службе претежно намењене (надлежне и овлашћене) спречавању и сузијању првенствено илегалне противуставне делатности на територији матичне државе, независно од статуса носилаца угрожавајућих делатности (држављани матичне земље или страни држављани као појединци или удруженi у колективитетe), ради заштите националне безбедности, могуће је наслутити које и какве облике и методе примењују у свом раду. Иако се облици деловања безбедносне службе вишеструко међусобно преплићу, а то ограничава могућност њиховог прецизног разграничења, евидентни су (незаобилазни) контраобавештајни и противсубверзивни облик, а у државама тоталитарног друштвеног уређења могу примењивати и терорски облик. Организацијске јединице (структурни елементи) одређене безбедносне службе,¹³⁶ поред осталог, поуздано одражавају њене облике деловања.

136 Обавештајна служба за заштиту демократије (SISDE) Републике Италије делује као самостална специјализована контраобавештајна служба италијанске владе. „Централа службе је организована у секторе за: контратероризам; надзор илегалних имиграната; компјутерски криминал; економски контраобавештајни рад; контраобавештајни рад, односно заштиту државне територије“ (Ministero dell'Interno, „I Servizi di Informazione e Sicurezza“ – SISDE, Internet, 12/04/ 2002, www.interno.it/sezioni/sisde/).

4.1. Контраобавештајни облик деловања безбедносних служби државе

У ужем смислу, контраобавештајни облик представља противтежу или нешто што је супротно обавештајном облику. Будући да шпијунажа представља најзначајнији садржај обавештајног облика, тежиште контраобавештајног облика је на сузбијању шпијунаже, а то значи да га је могуће назвати и контрашпијунски облик или контрашпијунажа. Са друге стране, имајући у виду да су стране обавештајне службе главни носиоци обавештајне (и шпијунске) делатности, која није једина, као и то да је обавештајна делатност независно од њеног носиоца вишеструком испреплетана са необавештајним делатностима, те чињенице проширују садржаје контраобавештајног облика деловања безбедносних служби државе. У ствари, овај аспект ангажованости безбедносних служби подразумева откривање, праћење и онемогућавање свих врста делатности страних обавештајних служби¹³⁷ и других носилаца усмерених против виталних државних вредности.¹³⁸ На значај контраобавештајног облика деловања безбедносних служби државе, поред осталог, указује чињеница да у појединим државама неке безбедносне службе имају назив „контраобавештајна служба“, „војна контраобавештајна служба“ и слично.

Основна сврха примене контраобавештајног облика деловања од стране безбедносне службе одређене државе јесте да заштити државну тајну и друге врсте тајни (службена, војна, пословна) државних и друштвених субјеката, органа и институција од спољних носилаца обавештајне делатности, који њиховим евентуалним сазнавањем могу да их употребе на разне начине ради угрожавања безбедности виталних вредности и интереса, односно националне безбедности. Безбедносна служба државе реализује овај облик тако што, у складу са квалитетном проценом намера и планова спољног непријатеља, правовремено открива, ефикасно прати и самостално или у сарадњи са другим државним

137 Фотографисање војних база строго је забрањено у Грчкој. „Грчка полиција је 29. септембра 2002. ухапсила 54-годишњег немачког држављанина турског порекла под оптужбом за шпијунажу, пошто је ухваћен како снима војна постројења на острву Лимнос“, пренела је саопштење Министарства одбране грчке Агенција АНА.

Јапанска новинска агенција Кјодо, позивајући се на неименоване изворе у тужилаштву, саопштила је (16. јануара 2008) вест да је јапанска полиција одлучила да тужилаштву достави извештај о педесетогодишњем званичнику из Канцеларије за информационе технологије у јапанској влади, јер је давао повериљиве информације једном званичнику руске владе, са којим се сретао неколико пута у токијским ресторанима и том приликом давао му документа.

138 Кубанске власти су 17. априла 2006. отправнику послова чешке амбасаде на Куби (Казецки) одбили да продуже визу и оптужиле га за обавештајни рад за САД. Тим поводом министар спољних послова Чешке Џиро Свобода на ванредној конференцији за новинаре, поред осталог, рекао је: „Не постоји ниједан разлог да се Казецки протера из земље јер није прекршио ниједно правило, осим што је пружао подршку кубанској опозицији, коју иначе подржава Чешка. Чешка не може бити равнодушна према томе да се људи прогањају или осуђују на 15 година затвора зато што желе демократију и слободу у сопственој земљи.“ Такође је рекао да ће Чешка и даље подржавати демократију на Куби и затражио од ЕУ да „заузме јединствен став према Куби“ (према: Танјуг, пренела Политика, 18. априла 2006).

и друштвеним субјектима онемогућава спољне чиниоце – непријатељ, противник, партнери, савезник, пријатељ (руководи се принципом „Не постоји пријатељска обавештајна служба, постоје само стране обавештајне службе“) – да их сазнају. С тим у вези треба напоменути да је унутрашња организацијска структура безбедносне службе државе успостављена на основу процене карактеристичних облика угрожавања њене националне безбедности од страних обавештајних служби и других спољних носилаца угрожавајућих делатности.

На пример, *Савезни уред за заштиту уставној поретка*,¹³⁹ као класична контраобавештајна служба Савезне Републике Немачке, надлежан је и овлашћен да реализује две групе глобалних задатака: заштитно-одвраћајуће и офанзивно-оперативне задатке. Прва група обухвата, пре свега: (1) спровођење безбедносних провера лица којима су у јавном интересу поверене чињенице, предмети и сазнања која имају карактер тајни; лица којима су доступни тајни подаци, или лица која могу обезбедити такав положај; лица која су запослена на безбедносно осетљивим радним местима, или тек треба да се запосле на таквим местима; (2) израду и реализацију посебних планова безбедносне заштите и заштитних режима с циљем заштите тајних података значајних за безбедност на целокупној територији Немачке и (3) спровођење техничких мера безбедности ради заштите тајних података од непозваних (неовлашћених) лица. Друга група обухвата прикупљање обавештајно-безбедносних података од појединачних лица, из докумената и штампе, о: (1) покушајима усмереним против слободног демократског поретка, опстанка или безбедности Савезне државе и покрајина, или намерама које имају за циљ незаконито угрожавање администрације савезних и покрајинских органа, или чланова тих органа; (2) активностима којима се угрожава безбедност Немачке или активностима тајних служби других држава; (3) покушајима примене силе, или у том циљу усмереним припремним радњама, које угрожавају интересе Немачке у иностранству и (4) политички опредељеним покушајима усмереним против опстанка Савезне владе или покрајина од стране појединача и група, којима се подрива слобода Савезне државе или покрајина, с циљем рушења њихових државних институција или њиховог разједињавања, као и повреде њихових функционалних способности и међусобних односа.

Реализација контраобавештајног облика од стране безбедносне службе у многим аспектима је истоветна или слична са обавештајним обликом деловања које примењују обавештајне службе државе. Основна разлика је у просторном смислу, односно контраобавештајни облик се претежно спроводи на територији матичне државе, а обавештајни облик претежно на територији других држава – у безбедносном окружењу матичне државе. Носиоцима контраобавештајног и обавештајног облика (безбедносне и обавештајне службе) руководи јединствен државни орган, а ангажованост оба носиоца је непрекидна и усклађена и назива се обавештајно-оперативна делатност. Дакле, они у раду примењују тајне

¹³⁹ Опширније: Закон о Савезној обавештајној служби (БНД) и Савезном уреду за заштиту уставног поретка, од 9. јануара 2002.

оперативне методе и средства рада. Наравно, контраобавештајни облик се одвија у повољним условима – на територији матичне државе – за разлику од обавештајног облика, који се одвија у непријатељском окружењу.

Размотрене чињенице указују да постоји контраобавештајно-оперативни циклус који се условно састоји из пет фаза или целина: (1) усмеравајуће-надзорна; (2) планско-организациона; (3) извршна или производна; (4) аналитичко-проценска и (5) информативно-презентациона.

Основни садржаји усмеравајуће-надзорне фазе контраобавештајно-оперативног циклуса јесу упутствено-управљачки и контролни, и у потпуности зависе од политike националне безбедности, која одређује националне контраобавештајне потребе, подразумева се, усклађене са контраобавештајним могућностима. Њен најчешћи носилац (у многим државама назива се Савет за националну безбедност), на основу поузданних сазнања или процене о постојећој и/или могућој угрожености безбедности виталних државних вредности шпијунско-субверзивним делатностима из безбедносног окружења, наређује (одређује) тежишне задатке безбедносним службама у наредном периоду (тромесечни, годишњи, вишегодишњи итд.), чијим успешним извршавањем треба да спрече и сузбију поменуте угрожавајуће делатности. Овај највиши руководећи орган има успостављен механизам за праћење тока реализације постављених задатака, како са аспекта ефективности тако и у погледу поштовања законитости и, у складу са констатованим стањем, интервенише на разне начине, укључујући и доношењем корективних одлука. Ради отклањања могућности евентуалне злоупотребе безбедносних служби од појединих лица или органа система политичке власти, као и од злоупотребе положаја унутар одређене безбедносне службе, у највећем броју држава постоји и парламентарни надзор њиховог рада.

Организацијска јединица Централе безбедносне службе одређене државе надлежна за сузбијање иностране шпијунаже,¹⁴⁰ у складу са постојећом нормативом (закон и интерни прописи), задацима добијеним од највишег руководећег органа безбедносно-обавештајног система државе и актуелном оперативном ситуацијом, планира ангажовање безбедносне службе, односно прецизира услове и начин извршавања задатака. Ова организацијска јединица Централе безбедносне службе основни је реализатор планско-организационе фазе контраобавештајно-оперативног циклуса. Њени припадници планирају, организују и усмеравају извршне органе у реализацији постављених задатака, под непосредним утицајем и увидом директора безбедносне службе.

Методологија планирања је оригинална за сваку безбедносну службу, међутим, постоје карактеристични принципи: проблемски (линијски), територијални, објектни и комбиновани.

¹⁴⁰ Централа безбедносне службе у Министарству унутрашњих послова Републике Француске под називом Дирекција за надзор територије има пет поддиректората, и то за: (1) контрашпијунажу; (2) безбедност и заштиту баштине; (3) међународни тероризам; (4) техничке послове и (5) опште послове (Direction de la Surveillance du Territorie – DST, Internet 02/04/2002, www.interieur.gov.fr/police/dst/dst).

Проблемски приступ обухвата планирање задатака (ангажовање) извршних органа безбедносне службе ради онемогућавања свих носилаца шпијунаже да продру у једну или више државних институција или области друштвеног живота, или ради успешног спречавања и сузбијања неке конкретне методе деловања страних обавештајних служби усмерене против виталних државних вредности. На пример, проблемско планирање подразумева одређивање задатка безбедносној служби да онемогући носиоце шпијунаже у смислу сазнавања војне моћи матичне државе. Иначе, сваки проблемски задатак током планирања разлаже се на нужан број подзадатака (нпр., уколико је регистровано 16 страних обавештајних служби из 10 држава, онемогућавање шпијунског деловања сваке државе представљаће за планирање посебан подзадатак).

Територијални приступ планирања задатака безбедносној служби подразумева надлежност и овлашћења извршних органа безбедносне службе да у зони своје одговорности (територија матичне земље у безбедносном смислу подељена је на зоне) онемогућавају све врсте обавештајно-субверзивних делатности, независно од броја и категорија њихових иностраних носилаца.

Објектно планирање и организовање контраобавештајно-оперативне делатности, иако је веома значајно, не представља основни облик планирања за деловање безбедносне службе. Односи се само на вештачке или природне објекте и одређене личности за које се процењује да би евентуално одсуство њихове ефикасне заштите од шпијунско-субверзивних делатности могло да узрокује тешке штетне последице по националну безбедност.

Расположива сазнања указују на то да у безбедносним службама преовлађује комбиновани принцип планирања контраобавештајно-оперативне делатности, и то зато што само једна врста приступа планирању и организовању ангажовања одређене безбедносне службе не обезбеђује оптималну заштиту националне безбедности од спољне шпијунаже и субверзије.

Прикупљање обавештајно-безбедносних података о свим аспектима носилаца обавештајне делатности (ко су, колико су јаки, како су организовани, које методе примењују, шта је предмет њиховог истраживања, откривање да ли прикупљају податке искључиво у одбрамбене сврхе или их употребљавају и за предузимање необавештајних делатности, откривање њихових извора, нарочито људских извора међу грађанима сопствене земље, регистровање пропуста у безбедносном систему сопствене државе који погодују спровођењу спољне обавештајне делатности итд.) несумњиво представља најсложенију фазу (извршна фаза) контраобавештајно-оперативног циклуса деловања безбедносне службе. Она обухвата и спречавање¹⁴¹ и сузбијање обавештајних делатности

141 Шеф руске Федералне службе безбедности Николај Петрушев изјавио је (15. децембра 2002) да је та служба у протеклој години спречила покушај америчке CIA да дође до тајних података о новим руским достигнућима у области наоружања, и о војно-техничкој сарадњи са земљама из Заједнице независних држава, и да је тиме спречено наношење озбиљне штете по одбрамбену способност и безбедност Русије. Петрушев је овакав став поткрепио

спољног фактора, које се догађа након прибављених доказа и, у начелу, може да буде *оперативно, дипломатско и судско*.

Оперативно онемогућавање обавештајних делатности првенствено обухвата офанзивне мере безбедносне службе против откривених људских извора (агентуре) страних обавештајних служби у смислу њиховог преврбовања или пласирања сарадника безбедносне службе страним обавештајним службама ради њиховог дезинформисања. Реч је о врсти онемогућавања које није познато јавности и може за одређени временски период да буде веома ефикасна мера заштите националне безбедности. Оперативно онемогућавање обавештајне делатности обухвата и предузимање координираних мера безбедносне службе и одређене државне или друштвене институције,¹⁴² које се састоје у отклањању регистрованих пропуста микробезбедносног система дотичне институције, које су стране обавештајне службе искористиле за сазнавање њених тајни.

Дипломатско онемогућавање обавештајних делатности углавном долази до изражaja између држава које нису у непријатељском односу, већ су њихови односи партнери, савезнички или пријатељски. Када безбедносна служба државе открије шпијунску делатност обавештајне службе пријатељске државе, тада наступа дипломатско упозорење са захтевом да буде обустављена.

Судско онемогућавање спољне обавештајне делатности примењује се у случајевима када безбедносна служба државе, на основу прикупљених доказа о некоме да је саопштавањем, предајом или на други начин учинио доступном неку тајну (државну, економску, војну или службену) странијој обавештајној служби или странијој организацији, или пак лицу које им служи, тј. које ради за њих, проузроковао или је могао да проузрокује штетне последице по националну безбедност, покреће кривични поступак и потом надлежни суд предузије мере из своје надлежности.

Очигледно је да онемогућавању било ког облика спољне обавештајне делатности претходи планска и сложена обавештајно-оперативна ангажованост, првенствено извршних органа безбедносне службе, која обухвата примену појединих или више врста општепознатих оперативних метода и средстава рада – тајних и „јавних“, односно коришћење тајних и јавних извора. Тежиште је на тајним методима – агентурном и техничком.

У вези са агентурним методом треба нагласити да безбедносна служба државе претежно ангажује грађане матичне државе да јој помажу у онемогућавању

чињеницама: због шпијунаже протеран је амерички дипломата Јунцу Кенсингер, двоје руских држављана је ухапшено и оптужено за државну издају и руске власти одбиле су да продуже визе за 30 сарадника америчке владине организације Корпус мира, пошто је међу њима било лица „која су се бавила прикупљањем информација о социјално-политичкој и економској ситуацији у руским регионима, о сарадницима органа власти и управе“ (према: Бета, пренела *Политика*, 16. децембра 2002).

142 Катарски суд је 22. октобра 2002. изрекао смртну пресуду јорданском новинару Фиресу Маџалису, запосленом у катарској државној телевизији, због одавања Јордану војних, економских и других информација о Катару и о америчким трупама у Катару. Суд је засновао пресуду на Фиресовом признању које, према мишљењу адвоката осуђеног, није довољан доказ за изрицање смртне казне (према: *Политика*, 23. октобар 2002).

инострane обавештајне делатности. Реч је о категорији сарадника патриота који, мотивисани првенствено патриотским осећањима, извршавају договорене задатке у вези са откривањем, праћењем и документовањем шпијунско-субверзивних делатности спољног фактора усмерених против националне безбедности. Наравно, ради онемогућавања спољне обавештајне делатности безбедносне службе регрутују за агентурни рад и стране држављане, а најпозјељнији и најпрофитабилнији међу њима јесу припадници безбедносне, обавештајне, одбрамбене и политичке сфере државе, чије специјалне службе обавештајно и субверзивно нападају матичну државу.

Безбедносна служба државе, односно њени извршни органи, ради спречавања и сузбијања спољне обавештајне делатности успостављају (стварају и ангажују) сарадничку мрежу на територији матичне државе, која се условно може разврстати у две групе. Бројнију групу чине сарадници задужени да проблемски и територијално региструју испољену шпијунску делатност, а другу групу чине сарадници који се ангажују да прате текуће шпијунске делатности појединача или организованих колективитета (група, организација и сл.), дакле противуставну делатност лица регистровану у претходном оперативном поступку безбедносне службе.

Агентурни метод онемогућавања спољне обавештајне делатности најчешће се комбинује са другим оперативним методима, посебно са техничким методом који, као аутономан, веома је ефективан у овом смислу.

На сложеност и осетљивост извршне фазе контраобавештајно-оперативног циклуса утичу бројне чињенице. Наиме, веома је компликовано проширити, проверити и документовати почетну информацију о носиоцима шпијунске делатности. Ради њеног ефикасног онемогућавања нужно је обезбедити материјалне доказе. Под тим се подразумева извршавање многих радњи у том сложеном и тајновитом процесу: открити ко прикупља податке који представљају тајну, да ли их регистрована особа прикупља за страну државу, страну организацију или лице које им служи, да ли регистрована особа само прикупља обавештајне податке или за страну државу или организацију ствара и обавештајну организацију или њом руководи, да ли регистрована особа предаје прибављене податке страној обавештајној служби и на који начин то чини, установити мотив издаје, односно да ли за свој рад прима неку награду од стране обавештајне службе, открити да ли поред регистрованог канала за отицање тајних података постоје и неоткривени канали итд.

Успешна реализација извршне фазе контраобавештајно-оперативног циклуса рада безбедносне службе може допринети спречавању стратегијског изненађења по националну безбедност матичне државе. Наиме, резултати рада извршних органа безбедносне службе, у извornom или делимично обрађеном облику, стављају се на увид аналитичкој организацијској јединици безбедносне службе, где се студиозно обрађују. Реч је о аналитичко-проценској фази контраобавештајно-оперативног циклуса у којој се израђују завршна безбедносна документа, попут информација, анализа, процена, студија, инструкција, билтена и сл. Сваки завршни безбедносни документ садржи податке о једном или више

аспеката деловања носилаца шпијунско-субверзивне делатности или о мерама и активностима безбедносне службе на заштити националне безбедности у вези са испољеним обликом угрожавања, а често и предлог мера које треба да предузму државни органи ради очувања и унапређења националне безбедности.

Завршна безбедносна документа аналитичког органа безбедносне службе достављају се персонално одређеним корисницима – руководиоцима матичне државе и директору безбедносне службе, који их користе за успешније обављање функционалних дужности. То значи да их користе за унапређење оперативне ангажованости безбедносне службе и за доношење одлука које обавезују субјекте у појединим сферама друштвеног живота или целокупне људске ресурсе државе на адекватно (неопходно) безбедносно деловање.

Информативно-презентациона фаза контраобавештајно-оперативног циклуса рада безбедносне службе предвиђена је (регулисана) планом функционисања безбедносно-обавештајног система државе. У начелу, постоје два основна начина извештавања политичке елите државе о резултатима рада безбедносне службе у вези са заштитом националне безбедности од шпијунско-субверзивних делатности. Реч је о *усменом реферисању* директора безбедносне службе или руководиоца одређене организацијске јединице безбедносне службе државном званичнику или органу и *ућућивању Јошићом*, односно стављању на увид завршног безбедносног документа надлежном лицу или државном органу. Ови начини често се комбинују.

Сваки корисник завршног или извornог безбедносног документа, у складу са својим местом у хијерархији државне администрације, осим обавезе чувања тајности, употребљава сазнате информације за успешније обављање формацијске дужности. Такође има могућност да тражи додатне информације, региструје евентуалне мањкавости у документима и предлаже оптималне начине коришћења информација итд.

У вези са презентовањем резултата контраобавештајно-оперативног циклуса рада безбедносне службе државе веома је важно напоменути да корисници свих нивоа строго воде рачуна да не открију изворе оперативних сазнања и да не злоупотребе добијена сазнања. Евентуално превиђање, неопрезност или неодговорност могу проузроковати огромне штетне последице за безбедносну службу и за државу и друштво у целини.

4.2. Противсубверзивни облик деловања безбедносних служби државе

Свака држава у свом највишем документу (устав) дефинише своје виталне циљеве, вредности и интересе, укључујући и начине на које их штити и развија. У најсажетијем смислу, устав одређене државе обезбеђује важне предуслове за остваривање безбедности државе или националне безбедности – заштита опстанка државе, унутрашње стабилности политичког и правног система, државног и друштвеног јединства. Поменути предуслови практично се остварују

предузимањем комплекса усклађених мера и активности којима управља руководство државе. Безбедносне мере и активности, чији су професионални носиоци безбедносне службе државе, имају у свему томе наглашену улогу. Њихова суштина је најпре у ваљаном процењивању проблема, појава и процеса који могу да ремете (ометају, ограничавају) или онемогуће (дестабилизују, уруше, униште) остваривање националне безбедности. Будући да сваки проблем, појава и процес има актере (носиоце), други корак безбедносних мера и активности састоји се у правовременом детектовању актера. Трећи корак обухвата установљавање да ли актере на такве делатности покрећу објективни или субјективни узроци. Четврти корак обухвата оцену стратегије актера таквих делатности у смислу да ли уважавају или игноришу парламентарне облике политичке борбе ради остваривања својих циљева. Уколико игноришу уобичајене облике политичке борбе, то значи да делују на противуставан начин. Уколико је њихово дело ванаје организовано и тајно (илегално), односно испољава се јавно тек онда када сматрају да могу принудити матичну државу на уступке, то значи да је њихова стратегија субверзивна. Наредни корак у том безбедносном процесу обухвата установљавање јачине актера, односно да ли су то само појединци или људски колективитети (група, удружење, банда, организација, политички покрет, партија итд.) и да ли делују самостално или су у дослуху са таквим колективитетом у земљи или у иностранству. Наведени кораци, у ствари, представљају методологију рада безбедносних служби државе на плану спречавања и сузбијања субверзивних делатности против матичне државе.

Очевидно је да је крајњи циљ предузимања поменутих безбедносних поступака установљавање да ли неко применом субверзивних делатности угрожава безбедност државе и друштва. Такође је очигледно да овај одговоран задатак представља непрекидан процес или функционални систем чији субјекти имају надлежности, овлашћења, дужности и способност да заштите виталне државне вредности од унутрашњег и спољног субверзивног угрожавања. Заштита виталних вредности сваке државе од носилаца субверзивних делатности представља за безбедносне службе један од веома важних задатака (у многим државама је најзначајнији) који се означава различитим терминима попут сузбијања екстремизма, тероризма, побуна, организованог криминала и сл., односно реч је о противсубверзивном задатку који обухвата истраживање, прикупљање и процењивање података о свим активностима које имају за циљ рушење уставног поретка матичне државе.

Противсубверзивни задатак француске безбедносне службе (Дирекција за надзор територије – ДСТ) обухвата: „(1) увид у активности емиграната са екстремним ставовима и понашањем; (2) контратероризам, односно реализација послова и задатака на спречавању деловања терористичких група и организација на територији Француске; (3) контрола дневне штампе и других извора информисања; (4) надзор рада политичких удружења и организација у Француској и изван ње; (5) борба против организованог криминала; (6) контрапролиферација, односно спречавање незаконите трговине и промета оружја за масовно

уништење и (7) сарадња са другим безбедносним установама у Француској на сузбијању свих врста субверзије“.¹⁴³

Обавештајна служба за заштиту демократије Републике Италије (SISDE) ради сузбијања субверзивних активности против матичне државе надлежна је да: „(1) открива, прати и супротставља се деловању политичких противника демократије и уставног поретка Италије; (2) води борбу против тероризма, односно спроводи активности на плану откривања и спречавања деловања до-маћих и међународних терористичких организација и група на италијанској територији и (3) води борбу против организованог криминала“.¹⁴⁴

У највећем броју држава савременог света кривична дела у вези са санкционисањем починилаца субверзивних делатности груписана су у посебној глави кривичног законика, и формулисана су као угрожавање територијалног интегритета, угрожавање независности, напад на уставно уређење, позивање на насиљну промену уставног уређења, убиство највиших представника државе, тероризам,¹⁴⁵ оружана побуна, саботажа, диверзија, изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости, удруживање ради противуставне делатности, тешка дела против уставног уређења и безбедности државе и др.

Да би против починиоца неког од поменутих и сличних кривичних дела био покренут судски поступак, нужно је претходно прикупити доказе о његовом противуставном деловању. Овакве инкриминисане делатности сваког појединца или људског колективитета (нпр. група) имају за циљ урушавање или уништење виталних државних вредности. Такво сазнање самосталног појединца или појединца удруженог у колективитет (чини нешто што је ка-жњиво), опредељује га да делује тајно. Овакву тајновиту тактику примењује све до тренутка док не реализује све нужне припреме да јавно угрози безбедност одабране виталне вредности државе, а тиме и националне безбедности.

Држава се брани од тајних противуставних делатности чији су носиоци појединци или организоване скupине тако што задужује своје безбедносне службе да откривају, прате (прибављају доказе) и онемогућавају њихово подри-вачко деловање, које, како безбедносна пракса указује, обилује аутентичношћу, оригиналношћу и безобзирном агресивношћу. Безбедносна служба одређене државе доследним уважавањем законске регулативе и добијених оперативних задатака од руководећег органа безбедносно-обавештајног система државе, пре-дузима адекватне мере ради правовременог откривања, праћења и онемогућавања противуставних делатности. Припадници безбедносне службе груписани у функционалне организациске саставе (центри, деташмани, групе, тимови) и размештени у смислу да оперативно „покривају“ читаву територију матичне

143 Direction de la Surveillance du Territoire – DST, Internet 02 /04 /2002, www.interieur.gov.fr/police/dst/dst.

144 Legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Ministero dell’Interno, I Servizi di Informazione e Sicurezza democratica – SISDE), Internet, 12 /04 /2002, www.interno.it/sezioni/sisde/.

145 Лондонски Таймс (9. августа 2006) објавио је текст о томе да је у Великој Британији у том тренутку на снази терористички аларм другог степена и да су полиција и контраобавештајна служба MI5 онемогућиле најмање 13 терористичких завера у протеклих шест година.

државе, самосталним ангажовањем откривају и прате илегалне противуставне делатности и учествују у њиховом онемогућавању, односно у завршној фази противсубверзивног процеса, и представљају само једну врсту снага државе.

Безбедносна служба спроводи противсубверзивни облик деловања кроз противсубверзивно-оперативни циклус који садржи све фазе као и такав циклус за сузбијање шпијунског облика угрожавања безбедности државе. Њени извршни органи су у константном „борбеном додиру“ са носиоцима субверзивних (непријатељских) делатности, а њихово основно „оружје“ су општепознате оперативне методе и средства, међу којима је најзначајнији агентурни метод. Реч је првенствено о сарадницима патриотима, а нарочито агентима придобијеним из структура носилаца субверзивних делатности. Сврха целокупне ангажованости безбедносне службе на праћењу дотичних делатности јесте да прибави поуздане доказе о њеним носиоцима, који могу да буду употребљени за (1) унапређење сопственог оперативног рада, нпр. да оствари почетни продор у њихове редове или оснажи постојећу инфильтрираност ради успешнијег праћења њихових намера, планова и делатности или за разбијање и уништење њихове организације, или (2) покретање кривичног поступка, чиме се „завршава“ ангажованост безбедносне службе, јер други државни органи, пре свега судски, надлежни су да се ангажују на онемогућавању субверзивних делатности таквих лица.

Размотрене чињенице, поред осталог, указују на то да противсубверзивни облик деловања безбедносних служби државе садржи сва обележја својствена контраобавештајном облику деловања, наравно, и обавештајном облику деловања обавештајних служби државе. Зато овде нису посебно размотрени сви његови аспекти.

4.3. Терорски (могући) облик деловања безбедносних служби државе

Ангажованост безбедносних служби државе на њеној заштити од носилаца противуставних делатности представља специфичну врсту политичке принуде и насиља извршне власти, која је евидентна у правном поретку сваке државе. Међутим, обим, карактер и временско трајање тог насиља, као средства одбране државе, специфични су за сваку државу.¹⁴⁶ Реч је о случајевима када владајући режим државе неосновано поистовећује своју вољу с општом

146 Специјални национални суд у Мадриду (22. априла 2005) изРЕКАО је пресуду од 640 година затвора бившем аргентинском официру Адолфу Силингу (58), који је у време страховљајућег терора у Аргентини (1976–1983) учествовао у ликвидацији људи – „нестало“ је око 30.000 – које је војни режим сматрао субверзивним елементима. Адолфо Силинг је ухапшен у Шпанији и на основу елементарних принципа права „нема разлике између човека који удара и оног ко му то наређује“, као морнарички официр учествовао је у два „лета смрти“ бацајући из авиона, у два наврата, 30 измучених, дрогираних и нагих припадника опозиције у воде јужног Атлантика. Биле су у питању илегално ухапшene или киднаповане жртве смештене у подрумима злогласне Поморске техничке школе у Буенос Ајресу, где су на креветима без мадраца мучене електрошоковима.

вољом становништва (свих грађана државе). Уколико режим одређене државе за то има сагласност већине становништва, односно ако успева да влада уз пристанак и сарадњу већине становништва, његово посезање за принудом и насиљем биће најмање могуће. У ствари, тада примењени облици принуде немају обележја терора. Међутим, уколико поједине категорије становништва или његова већина не прихватају вољу владајућег режима као своју, а он тада користи претњу силом и примењује насиље као основни начин приморавања становништва да се понаша према његовим захтевима, такав систем државне принуде представља терор.

Безбедносне службе државе чији је режим терорски могу имати истакнуту улогу у одржавању страховладе. У најсажетијем смислу, под појмом страховлада подразумева се масовно кршење људских права (објект насиља може да буде сваки грађанин чијим ће злостављањем, повређивањем или убиством владајући режим изазвати највећи могући степен страха код свих грађана) или потпуно одстрањивање (протеривање, физичко уништење и сл.) дела становништва (етничка, верска и слична заједница). Са тог аспекта, ауторитативни (терорски) системи могу да се поделе на страховладајући и геноцидни.

Владајући режим своје „противнике“ имобилише или уништава тако што непосредни извршиоци аката насиља примењују над њима најсувороје облике насиља. У својству непосредних извршилаца аката насиља појављују се припадници безбедносних служби, полиције, војске, специјалних снага, паравојних и параполицијских састава, судских органа и јавних гласила. Основни задатак те категорије владиних насиљника јесте да код грађана створе утисак о томе да је угрожена безбедност државе и да ће држава, ради отклањања те опасности, употребити сва расположива средства. Дакле, треба да обезбеде „оправдање“ за примену терора. У складу с тим, *безбедносне и ђалицијске службе*, као најпопуларнија и најагресивнија категорија у спровођењу насиља, хапсе не само политичке противнике режима већ свакога ко јавно или тајно изрази неслагање са политиком актуелних власти. Многе од њих убијају без суђења, што за последицу има стварање опште несигурности. С временом, сумњивачност припадника терорских служби досеже такве разmere да се нико не осећа безбедним у држави, укључујући и припаднике државне администрације. Девиза је „нико није невин, а ако тренутно изгледа да јесте, то је само знак слабости (небудности) безбедносних служби“. Начелно, сваки поступак сваког грађанина може да буде опасан по актуелну власт, дакле забрањен и кажњив најтежом казном (смрћу). На тај начин, терором се постиже пројектовани циљ – одржавање што већег дела становништва у стању помирености са правилима и захтевима владајућег режима, дакле стварање утиска о „узалудности“ отпора владајућем режиму.

У случајевима када су свеобухватне мере репресије усмерене против неке етничке или верске заједнице у држави, терорски систем има сва обележја геноцидности. Због опредељења налогодаваца терора да физички униште или претерају неку етничку или верску групацију из земље, терорски процес

карактерише брисање разлике између непосредне и посредне жртве насиља, што на крају треба да резултира истребљењем свих припадника групације.

Безбедносне службе државе могу учествовати у спровођењу терора на основу закона (властодржац овакве њихове надлежности и овлашћења формулише у посебан закон) или на основу воље владара¹⁴⁷ или политичке елите (не постоји закон већ владар усменим налозима ангажује безбедносне службе за примену терорског насиља). У обе варијанте деловања, припадници одређене безбедносне службе свесно крше Универзалну декларацију о људским правима, будући да покушавају да немоћи владајућег режима матичне државе надокнаде применом антихуманих мера. Оваква тешка кривична дела чине чак и у условима када злоупотребљавају своје надлежности и овлашћења, искључиво против регистрованих (стварних) носилаца угрожавајућих (субверзивних) делатности, дакле, против оних који на противзаконит начин угрожавају националну безбедност. На пример, носиоци екстремистичко-терористичке делатности у држави систематским извођењем аката насиља могу представљати (постати) „нерешив“ проблем за противтерористички систем те државе. Њене безбедносне службе успешном обавештајно-оперативном делатношћу, поред осталог, константно установљавају да екстремисти и терористи имају свестрану подршку страних обавештајних служби и дела становништва. Отоме (постигнутим резултатима) извештавају државно руководство и на основу прибављених доказа покрећу кривични поступак, укључујући и лишавање слободе терориста. У таквој ситуацији, уколико државно руководство донесе одлуку да безбедносним службама „прошири“ овлашћења (овакву надлежност има само законодавни орган државе – парламент, а не извршна власт), у смислу да против појединих или свих носилаца екстремистичко-терористичке делатности предузимају „специфичне“ мере (тајно и јавно хапшење и примену тортуре, киднаповање чланова породица појединих екстремиста и терориста ради њиховог уцењивања, свирепа убиства без суђења и сл.), а припадници безбедносних служби пристану да извршавају таква наређења, тиме свесно чине тешка кривична дела, односно злочин против човечности.

147 Бивши шеф Ресора државне безбедности Раде Марковић, бивши командант Јединице за специјалне операције (JCO) Министарства унутрашњих послова Републике Србије Милорад Улемек Легија и припадници те јединице Бранко Берчек и Ненад Илић осуђени су 19. јуна 2008. пресудом Врховног суда Србије на по 40 година затвора због убиства Веселина Бошковића, Зорана Осмајлића, Вучка Ракочевића и Драгана Вучуревића и покушаја убиства председника Српског покрета обнове Вука Драшковића у инсценираној саобраћајној несрећи 3. октобра 1999. на Ибарској магистрали. У завршној речи, судија Милојевић је изнела да је Веће Врховног суда Србије утврдило да је тајно праћење Вука Драшковића интензивирано 19. и 20. септембра 1999, за шта су ангажовани Треће, Седмо и Девето одељење Центра Републичке државне безбедности Београд. О тако добијеним подацима, начелник центра Радоњић извештавао је свог претпостављеног Марковића. По оцени суда, тајно праћење је интензивирано зато што је требао план убиства спровести у дело. У систему строге хијерархије нико сем Марковића није могао дати наређење да се из базе JCO у Липовици извезе камион пун песка, који је такође припадао Служби државне безбедности. Намеће се да је Марковић створио тај план, а то се посредно види из исказа Бујашевића, који помиње контакте са начелником Ресора. Марковић је с планом упознао Улемека, рекла је Милојевићева, наводећи да је Улемек оперативно организовао убиство“ (према: Глас јавности 20. јуна 2008).

Иако је терорски облик деловања безбедносних служби државе веома редак, важно је знати да је могућан, а обавезан у државама тоталитарног друштвеног уређења.