



CENTAR ZA DEMOKRATIJU



FAKULTETA POLITIČKIH NAUKA



Hanns
Seidel
Stiftung

Urednici
Slaviša Orlović
Despot Kovačević

DVADESET GODINA 5. OKTOBRA

Zbornik radova sa naučne konferencije održane 06. 10. 2020. u Beogradu

Dvadeset godina 5. oktobra

Zbornik radova sa naučne konferencije *Dvadeset godina 5. oktobra (2000–2020)* održane 06.10.2020. na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Izdavači:

Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka Centar za demokratiju
Hanns Seidel Stiftung Beograd

Za izdavače:

Prof. dr Dragan R. Simić
Dr Klaus Fiesinger

Urednici:

Prof. dr Slaviša Orlović, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka
Doc. dr Despot Kovačević, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka

Recenzenti:

Prof. dr Ratko Božović, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka
Prof. dr Jovica Trkulja, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet
Prof. dr Slobodan G. Marković, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka

Programski odbor:

Prof. dr Ratko Božović, predsednik, prof. dr Slobodan G. Marković, prof. dr Slaviša Orlović, dr Klaus Fiesinger, prof. dr Zoran Stojilković

Organizacioni odbor:

Prof. dr Slaviša Orlović, predsednik, dr Klaus Fiesinger, Dagmar Konstatinović, Jelena Đurović, doc. dr Despot Kovačević

ISBN 978-86-6425-077-1

Tiraž: 300 primeraka

Dizajn korica: Zoran Miodrag

Lektura i korektura: Olivera Veličković

Prelom: Olivera Tešanović

Štampa: Čigoja štampa, Beograd

Projekat je finansiran od strane Ministarstva spoljnih poslova Savezne Republike Nemačke na osnovu Odluke Bundestaga i sproveden uz podršku Predstavništva Hanns Seidel fondacije za Srbiju i za Crnu Goru.

Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka
Centar za demokratiju
Hanns Seidel Stiftung

Dvadeset godina 5. oktobra

Zbornik radova sa naučne konferencije
Dvadeset godina 5. oktobra (2000–2020)
održane 06.10.2020. na Fakultetu političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

Urednici
Slaviša Orlović
Despot Kovačević

Beograd, 2020.

Sadržaj

Prof. dr Slaviša Orlović	
Uvodna reč i uvodne napomene.....	7
Dr Klaus Fizinger	
Uvodna reč.....	9
Dr. Klaus Fiesinger	
Vorwort	13

I deo

Karakter petooktobarskih promena

Prof. dr Vukašin Pavlović	
Značaj i pouke političkih promena u Srbiji 5. oktobra 2000.....	19
Prof. dr Aleksej Kišjuhas	
Revolucija ili „revolucija“?	
Država, ideologija i kultura u (ne)uspešnim revolucijama.....	33
Проф. др Слободан Антонић	
О карактеру 5. октобра: револуција, али каква?.....	47
Dr Gazela Pudar Draško	
MA Balša Delibašić	
Otpor ka politici	71

II deo Različiti aspekti petooktobarskih promena

Prof. dr Dušan Spasojević

Doc. dr Jelena Lončar

Medijska slika o Petom oktobru: između osporavanja i zaborava 91

Doc. dr Despot Kovačević

Populizam u Srbiji nakon 5. oktobra 113

Doc. dr Milan Krstić

Promena vlasti kao činilac destigmatizacije Srbije
u međunarodnom društvu 131

Doc. dr Jelena Kleut

Otvorenost medijskog sistema prema organizacijama
civilnog društva 20 godina posle petooktobarskih promena 155

Asist. MA Stefan Surlić

Granice države i revolucije: statusna pitanja
u petooktobarskim demokratskim promenama 169

III deo Dometi i učinci petooktobarskih promena

Prof. dr Zoran Stojiljković

Probuđene nade i izneverena očekivanja:
Peti oktobar dvadeset godina kasnije 189

Prof. dr Dušan Pavlović

Zarobljena država i hibridni režimdvadeset godina posle 5. oktobra 203

Prof. dr Filip Ejđus

Neuspešna demokratizacija sektora bezbednosti u Srbiji 217

Проф. др Миша Ђурковић

Биланс Петог октобра 245

Prof. dr Slaviša Orlović

Učinci i dostignuća petooktobarskih promena u Srbiji 261

Prof. dr Filip Ejđus
Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

Neuspešna demokratizacija sektora bezbednosti u Srbiji

Sažetak: Tokom prvih dvadeset godina tranzicije Srbija je prešla krug od autoritarnog režima Slobodana Miloševića, koji je smenjen 5. oktobra 2000, preko mlade demokratije u nastajanju, pa sve do obnavljanja autokratskih tendencija, zarobljavanja države i povratka u hibridni režim. Dok su uspon i pad demokratije u Srbiji bili predmet drugih studija, do sada nije bilo sveobuhvatnih analiza kako je ovaj proces uticao na sektor bezbednosti i obratno. Ovo poglavlje najpre diskutuje prepreke za brzu demokratizaciju sektora bezbednosti Republike Srbije u ranim godinama tranzicije. Nakon toga se analizira prva generacija reformi sektora bezbednosti. Poslednje poglavlje se fokusira na urušavanje demokratskih ustanova i zarobljavanje sektora bezbednosti nakon 2012. godine.

Ključne reči: Srbija, demokratizacija, reforma sektora bezbednosti, hibridni režim, zarobljavanje države

Uvod

Slobodan Milošević je bio jedan od poslednjih diktatora Evrope, a zbog svoje uloge u jugoslovenskim ratovima dobio je nadimak „balkanski kasapin”.¹ Iako je

* E-mail: filip.ejdus@fpn.bg.ac.rs

1 Članak je zasnovan na tekstu koji je ranije objavljen na engleskom jeziku, Filip Ejđus, “Muddling Through a Rocky Road: Security Sector Reforms in Serbia”, in: Robert Ondrejscak (ed.), *Security Sector Reform: Global Case Studies*, pp. 42–64. Bratislava, CENAA, 2016. Takođe su korišćeni

fasadni pluralizam uveden početkom devedesetih, istinska demokratska tranzicija u Srbiji započinje tek 5. oktobra 2000. godine, kada je nekoliko stotina hiljada građana Srbije izašlo na ulice Beograda i svrglo predsednika Slobodana Miloševića. Samo nedelju dana pre toga on je izgubio predsedničke izbore od Vojislava Koštunice, ali nije bio spreman da prihvati poraz. Iza scene, opozicioni lideri su pregovarali o uslovima promene režima sa najvišim ešalonima sektora bezbednosti. Napušten od aparata sile, Slobodan Milošević nije imao mnogo izbora i mirno je predao vlast. Promena režima pokrenula je procese demokratizacije i evropeizacije od kojih se očekivalo da budu pokretačke snage reforme sektora bezbednosti (RSB) u Srbiji. Međutim, dogovori sklopljeni uoči, tokom i nakon 5. oktobra, kao i brojni strukturni izazovi i nerešena teritorijalna pitanja nasleđena od nedovršene jugoslovenske implozije, oblikovali su buduću putanju demokratskih RSB u Srbiji. Neizvesnost saveza sa Crnom Gorom i budućeg statusa Kosova, duboke političke podele u pogledu interpretacije prošlosti i poželjne budućnosti, ali i rezervisani domeni u sektoru bezbednosti kočili su RSB u godinama koje su dolazile. Ipak, tokom prvih deset godina završena je prva generacija reformi koja je usmerena na uspostavljanje zakonskih i institucionalnih pretpostavki za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti.² Nakon toga, umesto druge generacije reformi, koja je trebalo da dovede do internalizacije normi, razvoja demokratske bezbednosne kulture, promene praksi i primene zakona, došlo je najpre do stagnacije, a zatim i do urušavanja tekovina prve generacije demokratskih reformi kroz zarobljavanje države.

U ostatku ovog teksta najpre razmatram način izlaska iz prethodnog režima u oktobru 2000. godine, kao i početnu situaciju i kontekst RSB. U drugom delu analiziram sporo i trnovito sprovođenje prve generacije RSB tokom prvih deset godina tranzicije, sa posebnim fokusom na reformu vojske, policije i obavestajnih službi. U trećem delu pokazujem kako je, umesto druge generacije u drugoj deceniji 21. veka, došlo do demokratske regresije, zarobljavanja države i urušavanja tekovina prve generacije RSB.

1. Početna situacija i kontekst RSB

Sa završetkom Hladnog rata započeta je nasilna implozija Jugoslavije sukobima u Sloveniji 1991. godine, a završila se sukobima u Makedoniji deset godina

elementi iz teksta „Sektor bezbednosti Srbije u doba demokratskog deficita”, koji je objavljen u *Evropskim sveskama*, br. 8, 2018, str. 17–24.

2 Filip Ejduš, *Democratic Security Sector Governance in Serbia*, Frankfurt: PRIF Reports, no. 94, 2010. Za detaljnu hronologiju RSB od 5. oktobra do danas videti: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, *Bezbednost na dlanu: Portal o reformi sektora bezbednosti, „Hronologija”*, <http://reforma.bezbednost.org/hronologija/> Datum pristupa: 8. decembar 2020.

kasnije. Većina država nastalih na jugoslovenskim ruševinama zamenile su jednopartijski sistem „takmičarskim autoritarizmom”.³ Ovaj hibridni politički režim karakteriše postojanje fasadnih demokratskih institucija i formalnog političkog nadmetanja. Međutim, konkurencija u takmičarskom autoritarizmu je toliko nepravedna i iskrivljena u korist vladajuće stranke da politički proces ne ispunjava minimalne standarde demokratije. U Srbiji su održavani izbori, ali oni nisu bili ni fer ni poštenu već su nameštani u korist vladajuće Socijalističke partije Srbije (SPS) Slobodana Miloševića. Opozicionim strankama je bilo dozvoljeno da se takmiče, čak i da uđu u parlament, ali ne i da preuzmu izvršnu vlast. Njihovi lideri su maltretirani, prebijani, čak i ubijani. Državni mediji su bili moćno oruđe režimske propagande, dok su nezavisni mediji bili ograničavani finansijskim, pravnim i drugim pritiscima. Visokokriminalizovani srpski bezbednosni sektor bio je pod direktnom kontrolom Miloševića i njegove klike koji su ga koristili kao instrument rata i represije. Posebno ozloglašen je bio Resor državne bezbednosti (RDB) koji je bio udarna pesnica Miloševićevog obračuna sa opozicijom. O tome na najtragičniji način svedoče ubistva novinara Slavka Ćuruvije i političara Ivana Stambolića, kao i pokušaji atentata na Vuka Draškovića na Ibarskoj magistrali i u Budvi.⁴

Prva ozbiljnija pukotina u starom režimu dogodila se u novembru 1996. godine kada je Milošević pokušao da namesti lokalne izbore u srpskim gradovima. Nakon višemesečnih uličnih protesta priznao je poraz. Rat na Kosovu 1998/1999. godine, NATO intervencija i poraz, u kombinaciji sa sve snažnijim unutrašnjim i međunarodnim delovanjem, dodatno su oslabili Miloševićev legitimitet. Na predsedničkim izborima, održanim 24. septembra 2000. godine, Milošević je poražen od Koštunice, ali opet nije bio spreman da prizna poraz. Kao odgovor na još jedan pokušaj krađe, opozicija je organizovala štrajkove i proteste u čitavoj Srbiji, koji su kulminirali petog oktobra masovnim demonstracijama na ulicama Beograda. Nakon što mu je sektor bezbednosti okrenuo leđa i otkazao poslušnost, Milošević je priznao Koštuničinu pobedu, a formirana je i prelazna vlada. Ubrzo nakon toga, koalicija osamnaest partija – Demokratska opozicija Srbije (DOS), sastavljena od stranaka različitih ideoloških usmerenja od levog do desnog centra, odnela je pobedu na parlamentarnim izborima, održanim 23. decembra 2000. godine, što je bio kraj Miloševićevog režima.

Ovu ranu fazu političke tranzicije karakterisali su neformalni i tajni dogovori sklopljeni između predstavnika DOS-a, sa jedne strane, i visokih zvaničnika

3 Steven Levitsky & Lucan A. Way. 2002. “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, 13, no. 2: 51–65; Nebojša Vladislavljević, “Competitive authoritarianism and popular protest: Evidence from Serbia under Milošević”, *International Political Science Review*, vol. 37, no. 1, 2016, pp. 36–50.

4 Za ove zločine na najduže zatvorske kazne osuđen je tadašnji načelnik RDB Radomir Marković.

bezbednosti, sa druge. U to vreme većina predstavnika DOS-a odražavala je kontakte sa različitim elementima bezbednosnog aparata u cilju sprečavanja nasilja nad demonstrantima.⁵ Najvažnije od svega, u zamenu za mirnu smenu režima, ključnim akterima vojne i obaveštajne službe direktno ili indirektno je obećano da će ostati na svojim položajima i da će biti izuzeti od političke ili krivične odgovornosti. Zoran Đinđić, predsednik Demokratske stranke (DS) i budući premijer Srbije, sastao se sa komandantom Jedinice za specijalne operacije (JSO) Miloradom Lukovićem „Legijom”, usred masovnih protesta.⁶ Luković je uveravao Đinđića da neće intervenisati protiv demonstranata na ulici. Za uzvrat, mnogi pretpostavljaju da je Đinđić direktno ili indirektno obećao da neće preduzimati mere protiv interesa JSO kada bude bio na funkciji.⁷ Zoran Đinđić je negirao da su zaključeni bilo koji od takvih dogovora, ali činjenica da su JSO, uprkos zločinima tokom devedesetih i vezama sa organizovanim kriminalom, još dugo bio nedodirljiv. Novoizabrani predsednik Savezne Republike Jugoslavije Vojislav Koštunica takođe je postigao neformalne dogovore sa visokim funkcionerima sektora bezbednosti. Kako kaže nekadašnji načelnik RDB, „te iste večeri, kada se obratio sa terase gradske skupštine kao novi predsednik, on se već dogovarao sa Miloševićem kome je obećao da će zaštititi njegovu porodicu, njegove kadrove i njegov sistem”⁸

Ubrzo nakon preuzimanja vlasti, DOS se podelio u dva tabora. Prvi tabor je vodio predsednik okrnjene jugoslovenske federacije Vojislav Koštunica, koji je imao formalnu kontrolu nad Vojskom Jugoslavije i njenim obaveštajnim službama. Na čelu drugog tabora bio je premijer Srbije Zoran Đinđić, koji je formalno kontrolisao policiju i RDB. Dvojica lidera imala su oprečne vizije demokratske tranzicije u Srbiji. Dok je Đinđić bio liberal, koji se zalagao za radikalni raskid s bivšim režimom, Koštunica je bio (i još uvek je) konzervativni političar koji je zagovarao prilično postepen i „legalistički” pristup demokratskoj transformaciji. U okviru koalicije DOS on se brzo istakao kao protivnik smene i hapšenja Miloševićevih kadrova poput direktora RDB, Radomira Markovića, i načelnika

5 Intervju sa Goranom Petrovićem, nekadašnjim načelnikom RDB, 7. decembar 2012.

6 JSO, takođe poznat kao Crvene beretke, uspostavljen je u okviru RDB, 1996. godine, spajanjem nekoliko paravojnih grupa. Jedinica je učestvovala u ratu na Kosovu (1998. i 1999. godine), kao i tokom pobune na jugu Srbije (2000. i 2001. godine). Komandant ove jedinice od 1999. do 2002. bio je Milorad Luković, koji je dobio nadimak „Legija” zbog toga što je služio u francuskoj Legiji stranaca krajem osamdesetih godina.

7 Elizabeth Pond, *Endgame in the Balkans: Regime Change European Style*, Washington, Brookings Institution Press, 2006, p. 214.

8 Petrović tvrdi da to potvrđuje i razgovor između Miloševića, Košunice i ruskog ministra spoljnih poslova Igora Ivanova, a koji je vojna obaveštajna služba tajno snimala po naredbi takođe prisutnog načelnika Generalštaba Nebojše Pavkovića. Intervju sa autorom 7. juna 2012.

Generalštaba, Nebojše Pavkovića.⁹ Predsednik Koštunica uspostavio je posebno srdačnu vezu sa šefom Vojne službe bezbednosti Acom Tomićem, koji je ostao na funkciji sve do marta 2003.¹⁰ Delimično zbog dogovora koje je sklopio, a delom iz dubokog uverenja, Koštunica se protivio inicijativama unutar DOS-a za radikalni raskid sa bivšim režimom, što je imalo značajne implikacije na budući tok RSB.

Kontekst RSB posle 2000.

Kontekst RSB u Srbiji imao je pet glavnih karakteristika. Prvo, kontekst RSB u Srbiji bio je postkonfliktni. Tokom devedesetih Srbija je bila umešana u četiri oružana sukoba i suočila se sa oružanom pobunom na jugu, u opštinama Preševo, Medveđa i Bujanovac krajem 2000. i početkom 2001. godine.¹¹ Postkonfliktno okruženje zahtevalo je zadatke kao što su demobilizacija, razoružanje i reintegracija. Posebno je bilo teško pitanje tranzicione pravde i saradnje sa Haškim tribunalom. U martu 2003. godine pripadnici sektora bezbednosti izvršili su atentat na prvog premijera Zorana Đinđića u operaciji pod kodnim imenom „Stop Hagu”.

Drugo, Srbija je bila postautoritarna zemlja. Takmičarsko autoritarna priroda prethodnog režima otežavala je RSB u Srbiji. U oktobru 2000. godine Srbija je imala Ustav koji je formalno predviđao slobodne izbore, mehanizam kočenja i ravnoteže, ljudskih prava, mada to nije funkcionisalo u praksi. Pored toga, postojao je niz političkih partija, relativno razvijeno civilno društvo i nekoliko nezavisnih medija. Međutim, ova naizgled povoljna početna pozicija zapravo se pretvorila u slabost. Umesto da napravi oštar raskid sa prošlošću, nova demokratska vlada nasledila je stare strukture, kao i prateći birokratski aparat. Umesto da okrenu novi list, kao što su to učinile zemlje iz Centralne i Istočne Evrope posle 1989. godine, nove političke elite u Srbiji uklopile su se u postojeći institucionalni dizajn i njegove duboko usađene neliberalne prakse. Polupredsednički sistem je omogućavao neku kakvu takvu ravnotežu snaga za vreme kohabitacije predsednika Koštunice i premijera Đinđića (2000–2003), kao i kasnije za vreme premijera Koštunice i predsednika Tadića (2004–2008), ali je omogućio koncentraciju vlasti za vreme drugog mandata Borisa Tadića (2008–2012), i zarobljavanje države kada je Srpska napredna stranka (SNS) preuzela obe glave izvršne vlasti 2012. godine.¹²

9 Radomir Marković uhapšen je 2001. godine i osuđen na 40 godina zatvora 2008. Nebojša Pavković izručen je Haškom tribunalu 2005. godine i osuđen je na dvadeset dve godine zatvora.

10 Timothy Edmunds, „Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia after Milošević”, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, no. 1, 2008, p. 34.

11 Marija Marović, Filip Ejduš & Ivan Kostić, *Sukob percepcija? Bezbednost na jugu Srbije*, Balkanski centar za bliski istok, Beograd 2012.

12 Nebojša Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*, Arhipelag, Beograd 2019.

Treće, način izlaska iz prethodnog režima zakomplikovao je putanju RSB u Srbiji. Neformalni pregovori i dogovori nesumnjivo su olakšali mirnu promenu režima. Ipak, oni su takođe doveli i do stvaranja tzv. rezervisanih domena, oblasti javne politike u kojima izabrani zvaničnici nemaju efikasnu kontrolu na neizabranim telima, u okviru obaveštajnog sektora.¹³ Neformalna obećanja, koja su razni članovi koalicije DOS dali najvišem ešalonu sektora bezbednosti, istovremeno su omogućila nastavak njihovog klijentelističkog odnosa sa politikom ali ih i imunizovala od smene i krivične odgovornosti, a o brzim i korenitim reformama da i ne govorimo. Ovi rezervisani domeni nisu bili ni čvrsti ni trajni, pre svega zbog neformalne prirode dogovora, kao i zbog klijentelističkog odnosa između sektora bezbednosti i novih vlasti koje su se raspolutile na dva centra moći oko Koštunice i Đinđića. Ipak, onemogućavajući izabranim zvaničnicima da efektivno kontrolišu sektor bezbednosti, rezervisani domeni u obaveštajnom sektoru činili su demokratiju u Srbiji između 2000. i 2003. godine defektnom.

Četvrto, Srbija se suočavala sa nerešenim državnim pitanjima koja su dodatno kočila RSB. Sudbina federacije sa Crnom Gorom bila je nejasna sve do 2006. godine. To je odložilo početak vojnih reformi za šest godina, budući da je vojska bila u nadležnosti savezne vlasti. Još jedno nerešeno pitanje bio je i status Kosova. Ova nekadašnja srpska pokrajina proglasila je jednostranu nezavisnost 2008. godine, što je bio potez kojem se Srbija žestoko usprotivila. Trajnim raspirivanjem nacionalizma ovo pitanje usporavalo je proces demokratizacije, uključujući i RSB.

Konačno, Srbija je bila duboko ideološki polarizovana. Jedan deo građana očekivao je radikalan raskid sa prethodnim režimom, suočavanje sa prošlošću i brze reforme i integraciju u EU i NATO. Drugi deo društva bio je više konzervativan i protivio se brzim i korenitim promenama. Ova podela se reflektovala i na DOS čiji su zavađeni lideri Zoran Đinđić i Vojslav Koštunica simbolizovali ove dve suprotne ideje o tome u kom pravcu treba da se kreće tranzicija. Njihov lični, politički i ideološki sukob, koji je kulminirao izručivanjem Slobodana Miloševića Tribunalu u Hagu u junu 2001. godine, sprečio je da se mnogi reformski

13 Slično mišljenje iznose i Dušan Pavlović & Slobodan Antičić. *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Službeni glasnik, Beograd 2007. Nebojša Vladislavljević, sa druge strane, smatra da je pre reč o situaciji „dvostruke moći” nego o rezervisanim domenima. Iako on ne negira da je bilo pregovora i davanja garancija između visokih ešalona sektora bezbednosti i predstavnika nove vlasti, on smatra da je već tada došlo do duboke politizacije i kontrole od strane sukobljenih blokova u DOS-u koji su koristili sektor bezbednosti u svojim međusobnim obračunima. Nebojša Vladislavljević, *Upon i pad demokratije posle Petog oktobra*, nav. delo, 148. Po mom mišljenju, iako je politizacije od strane dva bloka svakako bilo, to nije sprečilo stvaranje rezervisanih domena, pre svega u obaveštajnom sektoru. Dogovori o mirnoj tranziciji su nastavljeni dogovorima o „političkim uslugama” koje su delovi sektora bezbednosti nastavili da pružaju svojim političkim gazdama, a za uzvrat su uživali imunitet od smene ili krivičnog gonjenja.

zahvati sprovedu brzo i lako.¹⁴ Jedan od njih je i Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava, takođe poznat i kao Zakon o lustraciji, koji je predviđao da se oni funkcioneri koji su u prošlosti kršili ljudska prava sklone sa javnih funkcija. Za uspešno sprovođenje lustracije bilo je neophodno usvojiti i Zakon o otvaranju javnih dosijea. Iako je Zakon o lustraciji stupio na snagu 2003. godine, on nikada nije sproveden u delo. Osim toga, Zakon o otvaranju javnih dosijea nikada nije usvojen zbog snažnih otpora onih političara i stranaka unutar ili izvan DOS koji su ili sami izbegavali odgovornost ili su bili privrženici ideologije nacionalizma, i nisu želeli diskontinuitet sa Miloševićevim režimom i suočavanje sa prošlošću. Rascep unutar vladajuće koalicije okupljene oko DOS jeste stvarao kakvu takvu ravnotežu snaga i samim tim omogućavao veći medijski pluralizam.¹⁵ Ipak, ovaj rascep je sve do definitivnog raspada „demokratskog bloka” 2008. godine isto tako i otežavao punu civilnu kontrolu nad klijentelizovanim sektorom bezbednosti i korenite reforme u ovoj oblasti. Zbog toga i dolazi do naizgled paradoksalne situacije da su mnogi važni koraci u prvoj generaciji demokratskih RSB (o kojima će biti reči kasnije) upravo načinjeni u periodu drugog mandata Borisa Tadića, kada je njegova DS preuzela kontrolu nad obe glave izvršne vlasti ali kada je zbog odsustva ranije ravnoteže snaga unutar vladajuće koalicije istovremeno krenula i erozija medijskih sloboda.

Sve u svemu, ovih pet karakteristika čine post-petooktobarski kontekst RSB u Srbiji jedinstveno složenim u postkomunističkom svetu. Zbog poteškoća koje potiču iz goreprikazanog konteksta, naponi RSB tokom prvih godina demokratizacije bili su nasumični, fragmentirani i kratkotrajni. Oblaci su počeli da se raščićavaju nakon što je Crna Gora (2006) proglasila nezavisnost, a dodatni uslovi za ubrzavanje prve generacije RSB dobili su podsticaj i pobedom proevropskih snaga na predsedničkim i parlamentarnim izborima 2008. godine. Do 2010. godine normativni okvir za sektor bezbednosti uglavnom je uspostavljen, uključujući strateške dokumente koji ističu prioritete za RSB.¹⁶ Ovim je ostvarena prva generacija reformi i započeta je druga generacija „uspostavljanja efikasnih struktura za demokratsko upravljanje odbrambenim i bezbednosnim sektorom”.¹⁷ Sledeća tri odeljka opisuju prvu generaciju odbrambenih, policijskih i obaveštajnih reformi u Srbiji od 2000. do 2010. godine.

14 Detaljnu analizu dalekosežnog uticaja koji je sukob između Đinđića I Koštunice oko saradnje sa Hagom imao na trajektoriju demokratizacije videti: Nebojša Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*, nav. delo, str. 81–154.

15 Nebojša Vladislavljević, *Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra*.

16 To su: Strategija nacionalne bezbednosti (2009), Bela knjiga odbrane (2010) i Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011–2016 (2010).

17 Andrew Cottey, Timothy Edmunds & Anthony Forster, “The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations”, *Armed Forces & Society*, vol. 29, no. 1, 2002, p. 32.

2. Prva generacija reformi sektora bezbednosti

U Srbiji je proces tranzicije sa takmičarskog autoritarizma na liberalnu demokratiju započeo u oktobru 2000. godine. U godinama koje su dolazile Srbija je prošla kroz nekoliko krugova slobodnih i poštenih izbora i mirne predaje vlasti. Štaviše, uspostavljene su institucije za demokratsko upravljanje, mada one nikada nisu doživele punu implementaciju. Štaviše, mnoge neliberalne prakse preživele su Miloševićev silazak sa vlasti. Kao što Timoti Edmunds tvrdi, uprkos demokratskim reformama, „neliberalni interesi, akteri i upravljačke mreže pronašli su nove načine da se prilagode, prežive i čak napreduju”.¹⁸ Ove neformalne mreže, korupcija, klijentelizam i neliberalna politička kultura nisu obavezno sprečavali uspostavljanje novih demokratskih pravila igre, ali su ih svakako sprečavali u konsolidaciji. Političke stranke su i dalje bile jače od državnih institucija, a izvršna vlast je dominirala nad zakonodavnom i sudskom vlašću. Uprkos ovim zastoji-ma, tokom prvih deset godina okončana je prva generacija demokratskih RSB, uključujući stvaranje mehanizama za civilnu i parlamentarnu kontrolu, sudsku kontrolu i javni nadzor (Ejdus 2010). U nastavku ovog dela posebno analiziram prvu generaciju reformi vojske, policije i obaveštajnih službi.

Reforma vojske

U oktobru 2000. godine, kada je započela demokratizacija, Srbija nije imala svoju vojsku, već se u svojoj odbrani oslanjala na Vojsku Jugoslavije (VJ). Jugoslavija se 2002. godine transformisala u Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore (SCG). Tokom ovog perioda reforme vojske su bile skromne. Iako je oružana pobuna na jugu Srbije ugušena već na proleće 2001. godine, nerešeni status Kosova i dalje je pretio da prelije nestabilnost u centralnu Srbiju. Takođe, neizvesnost oko državne zajednice kontinuirano je odlagala sveobuhvatne reforme odbrane. U prve dve godine vojska je samo reorganizovana uvođenjem korpusnog sistema. Zbog sukoba između Koštunice i Đinđića nije uspeo pokušaj iz februara 2002. godine da se na saveznom nivou oformi Savet za državnu bezbednost koji bi ojačao civilnu kontrolu sektora bezbednosti. Zbog svega ovoga, civilna kontrola vojnih službi bezbednosti bila je zakonski neuređena i u praksi gotovo nepostojeća. O tome najbolje svedoči slučaj hapšenja nekadašnjeg načelnika Generalštaba i potpredsednika republičke vlade Momčila Perišića u martu 2002. i to bez znanja savezne vlade ali i tadašnjeg načelnika Generalštaba VJ Nebojše Pavkovića. Već početkom jula iste godine usvojen je Zakon o službama bezbednosti, koji je istovremeno

18 Timothy Edmunds, “Illiberal Resilience in Serbia”, *Journal of Democracy*, vol. 20, no. 1, 2009, p. 129.

bio i prvi zakon od 1945. koji je na savremen demokratski način regulisao vojne službe bezbednosti.¹⁹ Sledeći važan korak u normativnom uređenju vojske je Ustavna povelja SCG 2003. godine, kojom je predviđeno da je vojska pod demokratsko-civilnom kontrolom. Usledilo je usvajanje prvih strateških dokumenata, poput Strategije odbrane (2004) i Bele knjige odbrane (2005). Važan korak u ovom periodu bilo je i potčinjavanje Generalštaba Ministarstvu odbrane (MO) 2004. godine.

Zamah za vojne reforme stvoren je nakon što je SCG prestala da postoji i Srbija stekla nadležnosti nad sektorom odbrane u maju 2006. godine. Strateški pregled odbrane usvojen je u junu iste godine i po prvi put u vojnoj istoriji Srbije postavljen je cilj da se do 2010. godine razvije potpuno profesionalna vojska od 21.000 vojnika. Srbija je 29. novembra 2006. godine pozvana da se pridruži Partnerstvu za mir (PfP – Partnership for Peace). Ovo je otvorilo prostor za pomoć NATO-a srpskoj reformi odbrane preko Grupe za reformu odbrane (DRG – Defence Reform Group). Novi Ustav Srbije, proglašen u novembru 2006. godine, dodatno je unapredio normativni okvir ponovnim potvrđivanjem principa civilne demokratske kontrole, kao i uvođenjem prava na prigovor savesti. Normativni okvir značajno je poboljšan usvajanjem Zakona o vojsci i Zakona o odbrani 2007. godine.

Jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova u februaru 2008. godine stvorilo je novi izazov za RSB u Srbiji. Očekujući da kosovski Albanci proglase jednostranu nezavisnost, Narodna skupština Republike Srbije je u decembru 2007. proglasila vojnu neutralnost i suspendovala većinu aktivnosti vezanih za NATO, uključujući i DRG. Sam termin „evroatlantskih integracija” uklonjen je iz zvaničnog diskursa kao spoljnopolitički cilj i zamenjen terminom „evropskih integracija”. Pristupanje NATO-u odloženo je dok su aktivnosti Republike Srbije u okviru programa PfP održavane na najnižem mogućem nivou. Međutim, uprkos ovoj obustavi aktivnosti povezanih sa NATO, Srbija je razvijala sve snažniji interes za EU i njenu Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku (CSDP – Common Security and Defence Policy). Na primer, Srbija je 2011. godine potpisala dva važna sporazuma sa EU kako bi započela svoje angažovanje sa CSDP.²⁰ U proleće 2012. započeti su pregovori o saradnji sa Evropskom odbrambenom agencijom, dok je Vojska Srbije (VS) počela da daje i praktičan doprinos misijama i operacijama EU za upravljanje krizom u okviru CSDP. U ovom periodu MO je bilo za korak ispred ostalih ministarstava u procesu evropskih integracija.²¹

19 Predrag Petrović, *Reforma službi bezbednosti u Srbiji 2000–2017*, Doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, 2020, str. 111.

20 Sporazum između Republike Srbije i Evropske unije o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka; Sporazum između Republike Srbije i Evropske unije o uspostavljanju okvira za učešće Republike Srbije u operacijama Evropske unije za upravljanje krizama.

21 Intervju sa Tanjom Miščević, državnom sekretarkom u MO, 1. jun 2012.

Paralelno s tim, proces profesionalizacije vojske nastavljen je bez zastoja i završen je 2011. godine, kada je obaveza služenja vojnog roka u potpunosti ukinuta. U aprilu 2009. godine usvojene su Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane, čime su postavljene smernice za odbrambenu i bezbednosnu politiku, mada su sadržale malo uputstava za dalju RSB. Konačno, u oktobru 2009. usvojen je još jedan važan paket zakona o odbrani koji reguliše mirovne operacije, vojne obaveštajne službe, poverljivost podataka i civilnu službu.²² Vojna akademija je reformisana, otvorena za kadetkinje i transformisana u Univerzitet odbrane 2011. godine. Ovim je ostvarena prva generacija demokratskih reformi vojske, tj. uspostavljanje formalnih mehanizama za demokratsko upravljanje sektorom odbrane. Civilno rukovodstvo izgradilo je formalni okvir za profesionalnu i demokratski kontrolisanu vojsku. Uprkos tome, nadzorne institucije su i dalje bile krhke, civilna kontrola je ostala veoma politizovana, dok su politički odlučioi, oficirski kor i građani tek trebalo da internalizuju novouspostavljene norme o demokratskom upravljanju sektorom odbrane.

Reforma policije

Tokom devedesetih, Slobodan Milošević nikada u potpunosti nije stekao poverenje u vojsku već se uvek radije oslanjao na policiju kao instrument represije i zaštite svog režima. U oktobru 2000. godine srpska policija je bila prevelika, militarizovana i kriminalizovana sa vrlo lošom slikom u javnosti. Koalicija DOS je u svom programu predvidela sveobuhvatne policijske reforme, uključujući demokratsku kontrolu, profesionalizaciju i transformaciju iz političke policije u službu građana za sprovođenje zakona. Za razliku od vojske ili obaveštajnih agencija, prve demokratske reforme policije preduzete su rano, i to čim je ugušena oružana pobuna na jugu Srbije u maju 2001. godine. Za početak, za razliku od vojnog, najviše policijsko rukovodstvo gotovo je u potpunosti uklonjeno ubrzo nakon što je Miloševićev režim srušen. Štaviše, formalno su uspostavljeni mehanizmi horizontalne i vertikalne odgovornosti. Na primer, u martu 2001. godine, generalni inspektor uspostavljen je kao mehanizam interne kontrole, iako su bile potrebne dve godine da se neko stvarno imenuje na ovaj položaj. Konačno, za razliku od vojske, policija se prilično brzo integrisala u razne modalitete međunarodne saradnje.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) rano je počelo da se bavi najkompleksnijim bezbednosnim izazovima sa kojima se Srbija suočavala u to vreme.

22 Zakon o civilnoj službi (2009); Zakon o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije (2009); Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji (2009); Zakon o tajnosti podataka (2009).

Vlada Srbije osnovala je Poseban odred za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala (POSKOK) u novembru 2001. godine. U vrlo kratkom vremenskom periodu jedinica je prikupila dokaze o umešanosti JSO i RDB u politička ubistva tokom prethodnog režima i sastavila Belu knjigu o organizovanom kriminalu koja je jasno definisala „Zemunski klan” kao jednu od najozloglašnijih grupa u Srbiji. Vlada Srbije je, međutim, zastrašena od strane JSO, ugasila POSKOK i zamenila ga Upravom za borbu protiv organizovanog kriminala (UBPOK). UBPOK nije dao prioritet borbi protiv „Zemuskog klana”, uprkos činjenici da ga je Bela knjiga jasno identifikovala kao jednu od najopasnijih grupa u zemlji. Ovo pokazuje da su, iako je bilo pokušaja reforme policije, rezervisani domeni u obaveštajnom sektoru (o kojima će kasnije biti više reči) zajedno sa politizovanim rukovodstvom policije, ozbiljno ograničili kapacitet vlade za borbu protiv organizovanog kriminala.

Naredna faza reforme policije započela je već tokom vanrednog stanja i operacije „Sablja” koja je usledila nakon ubistva premijera Zorana Đinđića 12. marta 2003. godine. U aprilu je MUP predstavio Dokument vizije, u kome se na oko 600 stranica analizira situacija u srpskoj policiji sa konkretnim političkim preporukama. Takođe, operacija „Sablja” vratila je policiji status i samopouzdanje, koji su bili značajno narušeni tokom perioda Miloševićeve vladavine.²³ Sledeći korak u reformi policije učinjen je u novembru 2005. godine, kada je usvojen novi Zakon o policiji. Zakon je demilitarizovao policiju i uveo mesto direktora policije, državnog službenika kojeg je Vlada imenovala na period od pet godina.

Veoma važan za dalje reforme policije bio je i proces liberalizacije viznog režima sa EU. U aprilu 2008. godine Evropska komisija je Vladi Srbije predstavila Mapu puta. Ona se sastojala od niza reformi koje je Srbija trebalo da sprovede da bi bila stavljena na takozvanu „belu Šengen” listu. Reforme su se odnosile na sigurnost ličnih dokumenata, ilegalnu imigraciju i readmisiju, javni red i bezbednost i spoljne odnose. Do kraja 2009. godine MUP je uspešno realizovao sve zadatke iz Mape puta. Kao rezultat toga, Srbija je dobila bezvizni režim u decembru 2009. godine. Napredak je takođe napravljen u reformi upravljanjem vanrednim situacijama, i nakon pet godina rasprava sa MO oko toga ko ima vodeću ulogu u ovoj oblasti ovo pitanje rešeno je u korist Sektora za vanredne situacije unutar MUP.²⁴

Međunarodna policijska saradnja dodatno je osnažena potpisivanjem Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, Evropske policijske saradnje (2006) i Strateškog sporazuma o saradnji sa Europolom (2008), kao i mnogih

23 Barry Ryan, „All that’s constant is change: a brief political history of police reform in Serbia”, *Western Balkans Security Observer*, no. 11, 2008, p. 18.

24 Intervju sa pomoćnikom ministra unutrašnjih poslova i načelnikom Sektora za vanredne situacije Predragom Marićem, 4. jun 2012.

drugih bilateralnih i multilateralnih sporazuma. Konačno, snage MUP-a takođe su učestvovala u međunarodnim civilnim misijama u Liberiji (UNMIL), Haitiju (MINUSTAH) i na Kipru (UNFICYP). U periodu između 2006. i 2010. godine izgradnja normativnog i političkog okvira završena je usvajanjem velikog broja zakona i strategija.²⁵ U decembru 2010. godine usvojena je Strategija razvoja MUP-a 2011–2016. Ona je identifikovala četiri ključne oblasti od strateškog značaja u budućem razvoju MUP-a koje su se u velikoj meri podudarale sa drugom generacijom RSB. To su: organizacija i upravljanje; ljudska, društvena i državna bezbednost; nacionalna, regionalna i međunarodna partnerstva; unutrašnji i spoljni nadzor, transparentnost i odgovornost.²⁶

Reforma obaveštajnih službi

Posle pada Miloševića Jugoslavija je imala šest obaveštajnih službi. Svaka republika (Srbija i Crna Gora) imala je svoj RDB. Na saveznom nivou postojale su dve vojne obaveštajne agencije: Obaveštajna uprava (OU) i Uprava bezbednosti (UB) i dve obaveštajne agencije u Ministarstvu spoljnih poslova: Služba za informisanje i dokumentaciju (SID) i Služba bezbednosti (SB). Iako je čitava obaveštajna zajednica imala dugu tradiciju da bude politička tajna policija, najmoćniji je bio RDB.²⁷ Posebno ozloglašen deo ovog sektora bila je JSO, zvanično deo RDB-a, ali u stvarnosti izdvojena paravojna jedinica potčinjena svom komandantu Legiji i koja je preko načelnika RDB odgovarala Slobodanu Miloševiću.

Pre dolaska na vlast, koalicija DOS je obećala sveobuhvatnu obaveštajnu reformu, uključujući tu i otvaranje tajnih dosijea i efikasan parlamentarni nadzor. Pokazalo se da je ovo lakše reći nego učiniti. Dogovori koji su omogućili mirnu tranziciju 5. oktobra 2000. nažalost su stvorili rezervisan domen u obaveštajnom sektoru. Ovo se pre svega odnosi na JSO, paravojnu jedinicu koja je takođe bila poznata i kao „Crvene beretke”. Ona je bila usko povezana sa kriminalnim

25 Strategije: Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji (2006); Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (2008); Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala (2009); Strategija za borbu protiv droge u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine (2009); Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine (2009); Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011–2016 (2010). Zakoni: Zakon o ličnoj karti (2006); Zakon o putnim ispravama (2007); Zakon o azilu (2007); Zakon o zaštiti državne granice (2008); Zakon o strancima (2008); Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (2009).

26 MUP. Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011–2016.

27 RDB je bio deo policije do 2002. godine, kada je preimenovan u Bezbednosno-informativnu agenciju (BIA) i uspostavljen kao autonomna agencija potčinjena direktno republičkoj vladi. SID i SB su postepeno marginalizovani a Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti (2007) ih uopšte i ne spominje.

podzemljem i dosledno je podrivala sve napore nove vlade da se na efikasan način nosi sa organizovanim kriminalom, korupcijom, političkim atentatima ili ratnim zločinima iz prošlosti. Iz straha od Legije i njegovog JSO, Đinđićeva vlada propustila je da napravi temeljnu istragu umešanosti ove jedinice u politička ubistva i njene veze sa organizovanim kriminalom. Međutim, ona se nije mogla odupreti pritisku koji je izvršila međunarodna zajednica da sarađuje sa sudom u Hagu, a u hapšenju optuženika su često upravo bili korišćeni pripadnici JSO. To je, na primer, bio slučaj i tokom hapšenja Slobodana Miloševića 1. aprila 2001. godine. Međutim, kada su pripadnici jedinice JSO počeli da strahuju da bi i sami mogli biti uhapšeni i izručeni Hagu, oni su organizovali pobunu od 9. do 17. novembra 2001.²⁸ Protestujući zbog hapšenja osumnjičenih ratnih zločinaca i njihovog izručenja Hagu, JSO, koji je po snazi bio drugi samo nakon VJ, blokirao je autoput u Beogradu. Vlada je ispunila većinu njihovih zahteva. Jedan od rezultata bio je prinudna ostavka direktora RDB-a i njegovog zamenika i njihova zamena kadrovima koje su predložili JSO i „zemunski klan”.

Vlada Srbije bila je ponižena, ali ne i u potpunosti poražena. Shvativši u kojoj meri je JSO blokirao dalje RSB, Vlada Srbije je odlučila da pojača obaveštajnu reformu i svoje napore u borbi protiv organizovanog kriminala. Već u januaru 2002. godine Vlada Srbije je formirala Savet za državnu bezbednost, na čelu sa premijerom Đinđićem, sa ciljem civilne kontrole nad RDB.²⁹ JSO je izdvojen iz RDB i inkorporisan u MUP kao zasebna organizaciona jedinica. U julu 2002. godine doneta su dva zakona o obaveštajnim agencijama, stavljajući ih pod nominalnu demokratsku kontrolu po prvi put u istoriji Srbije. Prvi je bio Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije koji je regulisao vojne službe na saveznom nivou i stavio ih pod nadzor uglavnom tada već disfunkcionalne jugoslovenske skupštine. Drugi je bio Zakon o BIA koji je i RDB, do tada u sastavu MUP-a, preimenovao i reorganizovao u autonomnu Bezbednosno-informativnu agenciju (BIA) kao agenciju direktno podređenu Vladi Srbije.

Nažalost, ove promene su došle prekasno. Sa svojim ljudima koji su vodili BIA, „Zemunski klan” je imao u Vladi Srbije svoje oči i uši. Da bi sprečio namere Vlade da se obračuna sa mafijom, „Zemunski klan” je uz pomoć JSO, ali i svojih ljudi u BIA, izvršio atentat na premijera Đinđića 12. marta 2003. godine. Nakon atentata, proglašeno je vanredno stanje i pokrenuta je operacija Sablja koja je trajala do 22. aprila. Glavni cilj operacije bilo je hapšenje pripadnika JSO i „Zemuskog klana”, koji su odmah identifikovani kao ključni zaverenici. Tokom akcije, privedeno je više od 10.000 ljudi među kojima su bili visoki vojni zvaničnici, opozicioni političari, novinari, pa čak i estradne zvezde. Iako je relativno mali

28 Legija je imenovan za komandanta JSO 1999. godine. U junu 2001. godine zvanično je podneo ostavku, ali je ostao njen *de facto* komandant do rasformisanja ove jedinice u martu 2003.

29 Ovo telo je raspušteno nakon formiranja Vlade Vojislava Koštunice 2004. godine.

broj uhapšenih bio i osuđen, Vlada Srbije je oslanjajući se na policiju, a posebno na Žandarmeriju, uhapsila većinu pripadnika „Zemunskog klana” i rasformirala JSO. Organizovani kriminal je bio daleko od poraženog, ali je iz sektora bezbednosti izbačeno jedno od najzlokobnijih nasleđa Miloševićevog režima.³⁰

Ubrzo nakon Đinđićevog ubistva protivnički blokovi su se rotirali na pozicijama. Dok je Boris Tadić, lider DS, postao predsednik Srbije, Vojislav Koštunica je postao premijer, a njegova Demokratska stranka Srbije (DSS) formirala je Vladu Srbije u martu 2004. godine. DSS je tako preuzeo kontrolu nad policijom i BIA, na čije čelo je imenovan Rade Bulatović, Koštuničin čovek od poverenja. Iako je JSO, kao glavni rezervisani domen u obaveštajnom sektoru, uklonjen tokom operacije „Sablja”, ostatak BIA nikada nije temeljno reformisan, i politizacija agencije je nastavljena. To je bilo olakšano Koštuničinim razumevanjem nacionalističkog projekta iz devedesetih u kome je RDB imao značajnu ulogu. Iako je izvestan broj osumnjičenih za ratne zločine izručen Hagu, Koštuničina vlada je insistirala na tome da je reč o „dobrovoljnim predajama”. Hapšenje ključnih osumnjičenih za ratne zločine, poput Ratka Mladića i Radovana Karadžića, koji su bili u bekstvu uprkos optužnicama u Haškom tribunalu i velikom pritisku međunarodne zajednice, nije bio prioritet.

Dok je EU uslovljavala dalje pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) napretkom u saradnji Srbije sa tribunalom u Hagu, predsednik Boris Tadić je pokrenuo osnivanje Saveta za nacionalnu bezbednost (SNB) još u januaru 2006. godine. Zbog odsustva dogovora sa Koštunicom oko načina rada i nadležnosti, ovo telo je osnovano tek Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, usvojenim u decembru 2007. godine. Ključni zadatak SNB bio je da koordiniše civilne i vojne obaveštajne službe s ciljem lociranja, hapšenja i izručenja osumnjičenih ratnih zločinaca koji su još uvek bili na slobodi. Predsednik Srbije predsedavao je SNB ex officio, dok je mesto sekretara SNB-a, kao i de facto šefa Biroa za koordinaciju obaveštajnih službi bilo zakonom rezervisano za njegovog šefa kabineta. Takvim institucionalnim dizajnom predsednik Tadić je imao za cilj jačanje kontrole nad celokupnom obaveštajnom zajednicom, između ostalog i zbog toga kako bi Srbija mogla efektivnije da saraduje sa tribunalom u Hagu. Ove institucionalne promene urodile su plodom. Posle izbora održanih u maju 2008. godine, prvi put od početka demokratske tranzicije, formirana je vlada bez Koštunice i njegovog DSS-a. Novoformirana vlada na čelu sa DS imenovala je u julu novog šefa BIA. Samo nekoliko dana kasnije uhapšen je Radovan Karadžić. Preostala dvojica osumnjičena za ratne zločine, Ratko Mladić i Goran Hadžić, uhapšeni su 2011. godine.

Sve u svemu, pokazalo se da je najteže reformisati obaveštajni sektor, s obzirom na to da je on u sebi sadržao jak rezervisani domen. Iako se čini da je rezer-

30 Milorad Ulemek 'Legija' uhapšen je 2004, a 2007. godine je osuđen na 40 godina zatvora.

visani domen u obaveštajnim agencijama iskorenjen do 2011. godine, normativni okvir za demokratsku kontrolu obaveštajnih službi je delimično zaokružen. Službe bezbednosti (BIA i VBA) zadržale su policijska ovlašćenja, što nije uobičajeno u konsolidovanim demokratijama. Monitoring centar za presretanje komunikacija nalazio se i dalje u okviru BIA, što je otvaralo prostor za političke zloupotrebe i narušavanje autonomije drugih organa u okviru sektora. Zakone koji su usvojeni trebalo je u potpunosti primeniti, posebno kada je reč o parlamentarnoj kontroli. Pored slabog parlamentarnog nadzora i snažne politizacije, najveći teret obaveštajnih reformi ostala je činjenica da se lustracija nikada nije dogodila dok tajni dosijei nisu bili u potpunosti otvoreni za javnost. Nova vlast koja je formirala SNS 2012. godine ne samo da je propustila priliku da ispravi greške koje su pravile vlade pre toga, već su ubrzo počeli da urušavaju mlade i lomljive tekovine prve decenije demokratskih reformi.

3. Umesto druge generacije reformi: zarobljavanje države

Već nakon svetske ekonomske krize iz 2008. godine započet je globalni trend slabljenja demokratije. Izveštaj organizacije Freedom House za 2020. godinu pokazuje da se trend opadanja nivoa sloboda u svetu nastavlja već četrnaestu godinu zaredom.³¹ Slični procesi zahvatili su i Zapadni Balkan. U njihovom izveštaju iz 2016. godine piše kako je „nakon suštinskog progressa od 2004. do 2010. godine, podregion Balkana nazadovao šest godina zaredom, i prosečan skor demokratije je tamo isti kao što je bio i 2004. godine”.³² Tokom poslednjih godina, razmere ove regresije poprimile su obeležja zarobljene države, odnosno procesa u kome pojedinci i grupe „postupno i sistematično menjaju formalna 'pravila igre' prvo u jednom, a kasnije i u drugim sektorima, kako bi ostvarivali svoje interese na uštrb javnog dobra”.³³ Pored brojnih istraživača koji na ovaj problem ukazuju, to je prepoznala i sama EU koja je 2018. godine u svojoj strategiji proširenja iznela da: „ove zemlje pokazuju jasne elemente zarobljene države, uključujući veze sa organizovanim kriminalom i korupcijom na svim nivoima vlasti i administracije, kao i snažno preplitanje javnih i privatnih interesa”.³⁴

31 Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy*, New York 2020.

32 Freedom House, *Nations in Transit*, 2016, 2. https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf. Accessed 12 July 2018.

33 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji: početna studija*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2020, 12.

34 European Commission, Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A

Do demokratskog nazadovanja i zarobljavanja države došlo je i u Srbiji. Iako su mnoge neliberalne prakse preživjele pad Slobodana Miloševića, o čemu je ranije bilo reči, proces postepene demokratizacije napredovao je sve do dolaska SNS na vlast 2012. godine.³⁵ Od tada, barem sudeći po izveštajima Freedom House, demokratizacija u Srbiji stagnira sve do 2015. godine, kada je krenuo proces demokratske recesije.³⁶ Koncentracija moći u rukama najpre prvog-potpredsednika Vlade, pa premijera, a zatim i predsednika Republike Aleksandra Vučića, kontinuirani pritisci na političke protivnike i medije, kao i strateške manipulacije izbornim procesom doveli su do toga da 2020. godine Freedom House u svom izveštaju Nations in Transit Srbiju prvi put od pada Miloševića kategorizuje kao hibridni režim.³⁷

Važan aspekt ove demokratske recesije je i urušavanje tekovina prve generacije RSB. I pre 2012. godine, civilnu kontrolu je neretko karakterisalo narušavanje profesionalne autonomije vojske. Ovaj problem, kako ga Hantington naziva, „subjektivne kontrole”, produbljen je nakon dolaska SNS na vlast, a politizacija oružanih snaga još je više uzela maha.³⁸ Najtragičniji primer partifikacije i kršenja profesionalne autonomije vojske je incident iz marta 2015. godine kada se srušio vojni helikopter usmrтивši sedam ljudi, među kojima i životno ugrožena beba iz Novog Pazara. Na osnovu izveštaja vojne komisije, kao i informacija koje su dostupne u javnosti, uzrok nesreće je po svemu sudeći bila politička odluka. Zaobilazeći Generalštab, ignorišući upozorenja pilota i uprkos slaboj vidljivosti tada je politički naređeno da helikopter ipak sleti na aerodrom Nikola Tesla gde bi trebalo da ga dočekaju mediji i ministri odbrane i zdravlja.³⁹ Drugi eklatantan

Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement With the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final, p. 3.

- 35 Prema Nebojši Vladislavljeviću, erozija demokratije započela je još za vreme drugog mandata Borisa Tadića (2008–2012) zbog ekonomske krize, oseke međunarodne promocije demokratije i, što je najvažnije, činjenice da je DS tada imao pod svojom kontrolom obe glave izvršne vlasti, i predsednika i vladu. Takođe, Vladislavljević smatra da je urušavanje pod naprednjacima počelo ranije nego što to notira Freedom House. Nebojša Vladislavljević, *Uspom i pad demokratije posle Petog oktobra*, nav. delo, 20, str. 325.
- 36 Freedom House, *Nations in Transit* 2018, Serbia: Country Profile.
- 37 Sličnu dijagnozu su ponudili i drugi izveštaji respektabilnih nezavisnih istraživačkih organizacija koje prate stanje demokratije u svetu. Na osnovu baze podataka *Varieties of Democracy*, Srbija je toliko nazadovala od 2012. godine da je danas klasifikovana isto kao i Rusija, Sudan ili Venecuela: kao izborna autokratija. To je sistem u kome formalno postoje demokratska pravila igre, ali ih vlast sistematski i nekažnjeno krši. To je sistem u kome postoje višestranački izbori ali je izborna utakmica toliko nefer da je vlast teško ili nemoguće smeniti na izborima već samo na ulici. Anna Lührmann, Marcus Tannenbergh & Staffan I. Lindberg, “Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes”, *Politics and Governance*, Vol 6, no. 1, 2018, p. 17.
- 38 Samuel Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil–Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge 1957, pp. 80–85
- 39 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, nav. delo, str. 53.

slučaj partifikacije dogodio se tokom predizborne kampanje u maju 2020. godine. Tada je vojska grubo zloupotrebljena odlukom da se pošalje na teritoriju opštine Šid kako bi pomagala policiji u upravljanju migracijama iako su motivi za to bili pre svega partijsko političke, a ne bezbednosne prirode.

U sistemu odbrane je nakon 2012. godine zaustavljen i proces postepenog otvaranja prema javnosti. Izmenama Zakona o odbrani iz 2018. godine, kao i podzakonskim aktima, kojima je proširen prostor za ekstenzivno i neselektivno određivanje stepena tajnosti za dokumenta koja bi inače trebalo da budu dostupna javnosti, sistem odbrane delimično je izmešten iz sistema prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.⁴⁰ Osim toga, vojni establišment se tokom prethodnih godina sve više zatvarao za saradnju sa nezavisnim državnim organima i civilnim društvom, što je anuliralo godine napornog truda.

Paradigmatičan primer obračuna sa kritičarima vlasti dogodio se 2015. godine kada je pokrenuta politička i medijska hajka na zaštitnika građana Sašu Jankovića. Predstavnici vladajuće elite, ali i provladini tabloidi su protiv njega pokrenuli hajku preko tabloida *Informer* i televizije *Pink*, samo zbog toga što je, radeći svoj posao, utvrdio nezakonitost u postupanju VBA. Ona se ogledala u neovlašćenom uzimanju izjava od svedoka i snimaka sa nadzornih kamera nakon sukoba Vojne policije i Žandarmerije na beogradskoj Paradi ponosa 2014. godine. Tada su podaci o ličnosti Saše Jankovića, na primer da je bio vlasnik pištolja kao i drugi detalji iz istrage o samoubistvu, koja je obavljena 24 godine pre toga, curili iz Policije ka tabloidima.⁴¹ Na sličan način, afera Krušik sa kraja 2019. godine ukazala je na problem visoke korupcije u sektoru namenske industrije u koju je direktno umešan otac tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova Nebojše Stefanovića. S obzirom na to da je uhapšen uzbunjivač Aleksandar Obradović, koji je javnosti dostavio podatke o aferi, ona je postala i paradigmatičan primer kako se sistem obračunava sa uzbunjivačima u sektoru odbrane umesto da ih štiti.⁴²

Slični procesi zahvatili su i policiju. Iako je politizacije policije bilo i pre 2012. godine, ona je u proteklim godinama direktno stavljena u funkciju odbrane partijskih interesa stranke na vlasti. Kako primećuje Saša Đorđević, postoje barem tri mehanizma ove partifikacije. Prvo, policija se koristi za rešavanje slučajeva koji su korisni vladajućoj stranci. Odmah nakon formiranja nove vlade formirana je u okviru MUP radna grupa čiji je cilj bio da istraži 24 sporne privatizacije, što je dovelo do hapšenja Miroslava Miškovića u decembru 2012. godine i ogromnog

40 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, nav. delo, str. 51.

41 Nebojša Vladislavljević, Aleksandra Krstić, and Jovica Pavlović, "Communicating Power and Resistance in Democratic Decline: The 2015 Smear Campaign Against Serbia's Ombudsman", in: Katrin Voltmer et al. (eds.) *Media, Communication and the Struggle for Democratic Change*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019, pp. 205–228.

42 *Ibid.*, p. 57.

skoka popularnosti Vlade.⁴³ U ovom, kao i u mnogim drugim sličnim slučajevima bombastično najavljenih i medijski praćenih hapšenja, pokazalo se da su dokazi veoma tanki ili epiloga na sudu uopšte nije ni bilo. Drugo, policija pod pritiskom vlasti ne rešava slučajeve u koje su umešani predstavnici vladajuće elite. Najeklatantniji primer dogodio se u Hercegovačkoj ulici 25. aprila 2016. godine. Tom prilikom, policija se oglušila na pozive građana koji su prijavili grupu od nekoliko desetina lica pod fantomkama, a koja je u ranim jutarnjim časovima oduzimala privatnu imovinu, bagerima rušila privatne objekte i neovlašćeno lišavala slobode građane Beograda koji su se tu zatekli.⁴⁴ I treće, informacije iz policije cure i zloupotrebljavaju se protiv političkih protivnika, o čemu je bilo reči.

Posebno ilustrativan je tretman koji su tokom proteklih godina imali uzbunjivači unutar policije. Iako je 2014. godine usvojen Zakon o zaštiti uzbunjivača, policajci koji su se osmelili da u javnost iznesu informacije o kršenju ljudskih prava ili sprezi policije i kriminala nisu bili zaštićeni. Najbolji primer je slučaj policajca Milana Dumanovića koji je u javnosti govorio o protivzakonitom zadatku na koji je poslat na teritoriju Bosne i Hercegovine, tokom komemoracije žrtvama genocida u Srebrenici u julu 2015. godine. Umesto da dobije zaštitu, on je udaljen sa posla i sudi mu se za odavanje službene tajne. I drugi policajci koji su javno otkrili nezakonito postupanje policije završili su slično.⁴⁵

Tokom prethodnih godina, umanjena je i transparentnost rada policije.⁴⁶ MUP redovno ne dostavlja sve zakonom predviđene izveštaje na vreme (ili čak uopšte), a od šest izveštaja koje po Zakonu o policiji ima obavezu da dostavi javnosti, tokom 2019. godine nije dostavljen nijedan. Osim toga, MUP prednjači po broju žalbi zbog nepostupanja po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje su od 2016. godine u porastu. Paradigmatičan slučaj ne-transparentnog rada policije je i naručivanje i montiranje na beogradskim ulicama hiljada pametnih kamera za video nadzor marke Huawei koje u sebi imaju kontroverzni softver za prepoznavanje lica. Čitav proces nabavke je od početka sproveden u tajnosti, bez prethodno održane javne debate, a MUP redovno odbija zahteve za slobodan pristup informacijama sa tim u vezi. Konačno, Poverenik je u novembru 2019. godine odbacio MUP-ovu Procenu uticaja ove tehnologije na zaštitu podataka o ličnosti iz septembra iste godine zbog toga što ne zadovoljava ni sadržinske ni formalne kriterijume predviđene Zakonom o zaštiti podataka o

43 Nebojša Vladislavljević, Aleksandra Krstić, and Jovica Pavlović, "Communicating Power and Resistance in Democratic Decline: The 2015 Smear Campaign Against Serbia's Ombudsman", in: Katrin Voltmer et al. (eds.) *Media, Communication and the Struggle for Democratic Change*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019, pp. 42–43.

44 Zaštitnik građana, Utvrđenje i preporuke Zaštitnika građana, del. br. 17008, 9. maj 2016.

45 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, nav. delo, str. 41.

46 Isto, str. 36–37.

ličnosti.⁴⁷ Konačno, što se tiče ljudskih resursa, u policiji je nastavljeno zapošljavanje bez javnog konkursa i jasnih kriterijuma za zapošljavanje i napredovanje. Zakon o policiji iz 2016. godine jeste predstavljao pomak unapred, pošto je regulisao zapošljavanje i napredovanje, ali je izmenama i dopunama zakona iz 2018. opet omogućeno da ministar svojevolejno zapošljava mimo konkursa.

U obaveštajnom sektoru je takođe od 2012. godine došlo do poništavanja tekovina prve generacije reformi. Najpre je gotovo celokupna izvršna vlast i sektor bezbednosti, a posebno njegov obaveštajni deo, stavljen pod apsolutnu kontrolu vladajuće SNS i njenog lidera Aleksandra Vučića. Čim je SNS došao na vlast, ekspresno je promenjen Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti kako bi još kao prvi potpredsednik Vlade i ministar odbrane, umesto šefa kabineta predsednika Republike, Vučić mogao da postane i sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost, koji je istovremeno i de facto šef Biroa za koordinaciju službi bezbednosti. Vučić je tim činom preuzeo kontrolu nad službama što mu je pomoglo da se ubrzo ustoliči kao najmoćniji čovek u državi.⁴⁸ Na ovom mestu je ostao preko pet godina kada je, postavši predsednik Republike, imenovao na tu funkciju visokog funkcionera SNS, ministra unutrašnjih poslova Nebojšu Stefanovića.

Totalna kontrola vladajuće stranke nad sektorom bezbednosti uspostavljena je postavljanjem Bratislava Gašića za direktora BIA u maju 2017. godine, što je prvi slučaj u savremenoj istoriji Srbije da je visoki funkcioner jedne vladajuće stranke došao na čelo tajne službe. Izmenama Zakona o BIA, usvojenim na jesen 2017. godine, povećana su i diskreciona ovlašćenja direktora BIA, među kojima je i ono da zapošljava bez konkursa. Partijsko zapošljavanje je nastavljeno po dubini, o čemu ilustrativno govori i niz slučajeva istaknutih naprednjaka koji su tokom ovog perioda posao dobili u BIA.⁴⁹ Konačno, transparentnost obaveštajnog sektora, iako nikada nije bila na zavidnom nivou, od dolaska naprednjaka na vlast postaje još manja. Od 2014. godine budžeti VBA i VOA se više ne prikazuju posebno u okviru budžeta MO, budžet BIA se vidi samo u celokupnom iznosu, a javnost nije upoznata ni sa ukupnim iznosom njenih javnih nabavki.⁵⁰

Od 2012. godine sve je uočljiviji trend otvorene partifikacije BIA i njene instrumentalizacije od strane režima za borbu protiv političkih protivnika i neistomišljenika. To se reflektovalo i u govoru visokog predstavnika BIA koji je na

47 MUP, Procena uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video nadzora, Septembar 2019; Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Mišljenje Poverenika na akt Ministarstva unutrašnjih poslova – Procena uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video nadzora, 12. novembar 2019.

48 Predrag Petrović & Katarina Đokić, „Crne tačke reformi službi bezbednosti u Srbiji”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2017, str. 8.

49 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, nav. delo, str. 23.

50 Isto, str. 30.

konferenciji 2018. godine rekao da je jedna od ključnih pretnji po nacionalnu bezbednost delovanje spoljnog faktora koji kontroliše pojedince iz redova opozicionih političkih stranaka, medija i NVO.⁵¹ Da ovo nisu samo puste reči pokazuju i brojni konkretni slučajevi. Na primer, zbog sumnje da ga je BIA snimala i pratila, novinar KRIK-a, Stevan Dojčinović, obratio se zaštitniku građana ali BIA je odbila da dostavi tražene informacije. Poverenik je ustanovio i da je preko BIA procurela fotografija specijalnog tužioca protiv koga se vodila hajka u jednom tabloidu. Komentarisanje ministra odbrane Vulina iz februara 2020. godine još uvek neobjavljenog teksta u jednom nedeljnom listu ukazuje na to i da se vojne službe izgleda koriste za špijuniranje neistomišljenika.⁵² Pored partifikacije, nekoliko skorašnjih afera, poput „Krušika” u vezi sa namenskom industrijom, kao i „Jovanjice” u vezi sa proizvodnjom marihuane, ukazuje i na potencijalnu kriminalizaciju službe.⁵³

Paralelno sa naprednjačkim zarobljavanjem sektora bezbednosti, sposobnost drugih grana vlasti da vrše ulogu kočnice i ravnoteže tokom proteklih nekoliko godina sistematski je slabljena. Zbog proporcionalnog izbornog sistema, prakse blanko ostavki, odsustva poslaničke volje i znanja i ograničenih vremenskih i stručnih resursa, Narodna skupština nije imala impresivne kapacitete za efektivnu kontrolu i nadzor nad sektorom bezbednosti ni pre 2012. godine.⁵⁴ Osvajanje većine mesta u skupštini od strane SNS-a, međutim, skupštinu je svelo na glasačku mašinu.⁵⁵ Iako je zakonski okvir čak u pojedinim aspektima poboljšana, na primer Zakon o policiji iz 2016. godine predviđa parlamentarnu kontrolu posebnih dokaznih radnji, u praksi je ova kontrolna uloga Skupštine tokom prethodnog saziva u potpunosti obesmišljena.

Skupština je po hitnoj proceduri usvajala mnoge zakone te nije bilo adekvatne rasprave. Tokom saziva od 2016. do 2020 godine čak 35% zakona je usvojeno po hitnoj proceduri, a ukoliko se uzmu samo u razmatranje zakoni iz oblasti bezbednosti taj procenat raste na 42% (14 od 33 zakona).⁵⁶ Sednice nadležnih odbora trajale su prekratko, bez ozbiljne rasprave i uglavnom prolazile u hvalospevima izvršnoj vlasti i stavljanju pečata na predloge zakona, strategija izveštaja i međunarodnih ugovora.⁵⁷ Najilustrativniji primer je 35. sednica Odbora za odbranu i

51 Đorđe Nasković, „BIA: Spoljni faktor najveća pretnja po bezbednost zemlje”, N1, 5. oktobar 2018.

52 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, nav. delo, str. 31.

53 Isto, str. 32.

54 Miroslav Hadžić & Sonja Stojanović, *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2012*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2012.

55 Institut za evropske poslove, Kapaciteti odbora za kontrolu službi bezbednosti, maj 2017.

56 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, nav. delo, str. 75.

57 Dostupno preko: http://www.parlament.gov.rs/35._sednica_Odbora_za_odbranu_i_unutra%C5%A1nje_poslove.38347.941.html (Pristupljeno 17. novembra 2020).

unutrašnje poslove koja je održana 23. decembra 2019. godine. Tokom sednice koja je trajala svega 28 minuta, pored predloga Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane, usvojene su izmene Zakona o Vojsci i Zakona o odbrani, jedan međunarodni sporazum, kao i predlog odluke o učešću Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama. Ova sednica predstavlja školski primer skupštinskog odbora koji služi samo kao fasadna glasačka mašina za stavljanje pečata na inicijative koje dolaze iz izvršne vlasti. Osim toga, izveštaji MUP i MO su neredovno podnošeni Odboru za odbranu i unutrašnje poslove. Narodna skupština ni ranije nije sprovodila efektivnu budžetsku kontrolu trošenja u sektoru bezbednosti na koji odlazi najveći deo budžeta (oko 14% u 2020. godini), a novi Zakon o javnim nabavkama, koji je stupio na snagu u julu 2020, dodatno sužava nadležnosti Narodne skupštine u ovoj oblasti.⁵⁸

Vladajuća većina je u Skupštini na sve načine vezivala ruke opozicionim poslanicima kroz rutinsko preglasavanje opozicionih poslanika i odbacivanje svih njihovih predloga. Gotovo svi amandmani, kao i svi predlozi za formiranje anketnih odbora koji su dolazili od opozicionih poslanika glatko su odbijani. Osim toga, njihov rad je opstruiran i putem uskraćivanja ili odugovlačenja sa izdavanjem bezbednosnih sertifikata bez kojih je nemoguć uvid u tajne podatke, pa samim tim ni efektivna skupštinska kontrola. Vladajuća većina je skupštinski nadzor nad sektorom bezbednosti opstruirala i uskraćivanjem prava na poslaničko pitanje, izbegavanjem razmatranja izveštaja nezavisnih kontrolnih institucija i korišćenjem govornice za vređanje, obračun i diskreditovanje opozicije.⁵⁹ Zbog opstrukcije njihovog rada, opozicioni poslanici su od februara 2019. godine bojkotovali rad Skupštine. Opravdano je očekivati da će kapacitet za efektivnu skupštinsku kontrolu sektora bezbednosti biti još manji tokom 12. saziva koji je konstituisan u avgustu 2020. godine i u kome gotovo da i nema opozicionih stranaka, zbog toga što su junske izbore bojkotovale ili nisu prešle cenzus.

U pogledu sudske kontrole, uprkos brojnim izazovima u reformi pravosuđa nakon 2000. godine, tokom prvih deset godina demokratske tranzicije uspostavljen je kakav-takav normativni okvir za sudski nadzor sektora bezbednosti, što je bio „značajan napredak u odnosu na raniju praksu”⁶⁰ Nakon 2012. godine nije bilo velikih zakonskih unapređenja u ovoj oblasti, a izmene koje su usvajane često su vršene kako bi se stvorili dodatni preduslovi za političku zloupotrebu službi. Jedna od njih je izmena Zakona o BIA iz 2014. godine kojom je, umesto Vrhovnog

58 Predrag Petrović & Jelena Pejić-Nikić, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, nav. delo, str. 72.

59 Na primer, na dve sednice održane krajem 2017. godine, za manje od dva sata Odbor za odbranu i unutrašnje poslove doneo je odluku o 19 predloga zakona iz oblasti bezbednosti. Milan Aleksić, „Preugovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2018, str. 12.

60 Miroslav Hadžić & Sonja Stojanović Gajić, *Godišnjak reforme sektora bezbednosti*, Službeni glasnik, Beograd 2012, str. 36.

kasacionog suda, imenovan Viši sud u Beogradu za odobravanje posebnih mera tajnog nadzora. Pošto prethodna odredba nije nikada bila sporna, i ostala je da važi u slučaju vojnih službi, stvorena je osnovana sumnja da je motiv za ovo rešenje u činjenici da je na čelu Višeg suda u Beogradu lični prijatelj Aleksandra Vučića.⁶¹

U proteklih nekoliko godina pravosudni organi su u brojnim slučajevima otvoreno štitili nosioce izvršne vlasti od svake odgovornosti. Hapšenja redovno na konferencijama za štampu najavljuju političari, u potpunosti zaobilazeći tužilaštvo, a hapšenja uglavnom ne rezultiraju sudskim epilogom. Primera političkog pritiska na sudove ima jako puno. Jedan od njih je svakako opstrukcija pravde unutar pravosudnih organa povodom slučaja nelegalnog rušenja u Hercegovačkoj ulici, u aprilu 2016.⁶² Kao saučesnik u ovom nasilju po svemu sudeći je učestvovala i Policija Srbije koja se te noći oglušivala na pozive građana. Iako je Zaštitnik građana u svom izveštaju svojevremeno ustanovio da je naređenje da se ne postupa došlo sa vrha, više od dve godine kasnije Viši sud u Beogradu osudio je jedino šefa smene beogradske policije na uslovnu kaznu zatvora od pet meseci.⁶³ Još jedna ilustracija političke instrumentalizacije pravosuđa je slučaj dva policajca koji su tajno boravili 2015. godine u Potočarima na komemoraciji žrtvama genocida u Srebrenici. Nakon što su javno govorili o tome da su bili protivzakonito poslani na teritoriju druge države, oni su otpušteni i uhapšeni, određen im je pritvor i sudi im se za odavanje službene tajne u tajnom postupku.⁶⁴ I u drugim politički osetljivim slučajevima, poput pada vojnog helikoptera, navodnog pokušaja „atentata” u Jajincima ili nasilja obezbeđenja vladajuće stranke nad novinarima u Pionirskom parku, pravosudni organi po svemu sudeći nisu uspeli da se odupru snažnim političkim pritiscima.

Nezavisni državni organi, uspostavljeni u Srbiji nakon demokratskih promena 2000. godine, uprkos mnogim teškoćama, iz godine u godinu popravljali su svoj učinak u kontroli sektora bezbednosti. Ovaj proces se usporava u poslednjim godinama drugog mandata Borisa Tadića i potpuno prekida sa dolaskom SNS na vlast 2012. godine, nakon čega se otpori pretvaraju u pritiske i otvorene napade. Najočigledniji primer je slučaj tadašnjeg Zaštitnika građana, Saše Jankovića, o čemu je bilo reči. Sa sve jačim pritiscima suočavao se i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Rodoljub Šabić. Iako je otpora prema radu Poverenika bilo i za vreme prethodnih vlasti, kako Šabić kaže, on

61 Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2020, str. 18.

62 Milica Vojinović, „Najvažniji slučajevi zaglavljani u tužilaštvu”, KRIK, 10. april 2018.

63 Bojana Pavlović, „Uslovna kazna zatvora za nesavestan rad tokom rušenja u Savamali”, KRIK, 23. maj 2018.

64 Bojana Jovanović, „Detalji tajne operacije u Potočarima”, KRIK, 6. januar 2017.

je za vreme naprednjaka bio „jači i neskriveniji nego ikada”.⁶⁵ Konačno, nakon višegodišnjih pokušaja pritiska na još jedan nezavisni organ, Agenciju za borbu protiv korupcije, vlast je napokon uspela da ovu ustanovu stavi pod svoju kontrolu. Najpre je skupštinska većina izabrala politički podobne članove Odbora ove agencije, koji su, zatim, u januaru 2018. godine izabrali za novog direktora osobu koja je bila član SNS do dana stupanja na novu dužnost.⁶⁶ Nakon isticanja mandata Jankoviću i Šabiću, na njihova mesta postavljene su nove osobe koje su pokazale daleko manju spremnost da efektivno nadziru rad sektora bezbednosti.

Konačno, tokom prethodnih nekoliko godina značajno je unazadna i kontrola javnosti. Mnoge organizacije civilnog društva koje se bave bezbednosnom politikom ne samo da su pogoršale saradnju sa državom već su postale meta otvorenih napada. Na svaku kritiku koja dolazi od ovih organizacija naprednjačka vlast odgovarala je političkom i medijskom kampanjom ličnog i profesionalnog diskreditovanja.⁶⁷ Novinari koji nadziru najosetljivija pitanja, poput kriminala, korupcije i sektora bezbednosti, došli su pod pritisak nezapamćen od vremena vladavine Slobodana Miloševića. U pojedinim slučajevima postoje indicije da se u kampanjama koje protiv njih vode prorežimski mediji koriste informacije do kojih dolaze policija i službe bezbednosti, što je posebno zabrinjavajući indikator duboke politizacije kako medija tako i sektora bezbednosti.⁶⁸ Fizički napadi na novinare su u stalnom porastu, često uz javni podsticaj visokih državnih funkcionera, uglavnom nekažnjeno i bez sudskog epiloga.⁶⁹ Još jedan skorašnji primer zarobljavanja države i njene zloupotrebe za obračun sa neistomišljenicima jeste i gruba zloupotreba Zakona o sprečavanju novca i finansiranja terorizma. Pozivajući se na ovaj zakon, Uprava za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija je 2020. godine od banaka tražila uvid u sve transakcije 20 ljudi i 37 organizacija koje predstavljaju najglasnije kritičare režima Aleksandra Vučića. Ovu grubu zloupotrebu antiterorističkog zakonodavstva za obračun sa neistomišljenicima osudila je i Kancelarija visokog komesara za ljudska prava UN.⁷⁰

65 Dragan Janjić, „Šabić: Politički pritisci na nezavisne institucije”, *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 24. maj 2017.

66 N1, „Agencija za borbu protiv korupcije u doba SNS”, 6. mart 2018.

67 BCBP, „MUP ponovo napada BCBP”, 27. decembar 2017.

68 Jelena Radivojević, „Zaštitnik građana ima tri nedelje da se izjasni o Dojčinovićevom slučaju”, 17. maj 2018.

69 Dostupno preko: Beta, „Ko novinare pretvara u mete”, 22. mart 2018.

70 Ovaj postupak je osudila i kancelarija visokog komesara za ljudska prava UN. Dostupno preko: UN, “Serbia’s anti terrorism laws being misused to target and curb work of NGOs, UN human rights expert warn”, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, November 11 2020.

Zaključak

Kada je Srbija započela demokratizaciju 2000. godine, sve su šanse bile protiv lakih i brzih reformi sektora bezbednosti. Imala je nejasne granice, duboko polarizovanu političku scenu i oružanu pobunu na jugu zemlje. Takođe, dogovori sklopljeni pre, tokom i nakon 5. oktobra 2000. godine olakšali su mirnu promenu režima, ali su zato stvorili rezervisane domene i defektnu demokratiju u godinama koje su dolazile. Uprkos tome, tokom prve decenije demokratske tranzicije uspostavljen je normativni okvir za demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti. Kada su Crna Gora i Kosovo otišli svojim putem, donosioci odluka u Srbiji konačno su usmerili svoju pažnju ka izgradnji institucija demokratskog upravljanja, uključujući tu i sektor bezbednosti. U periodu između 2006. i 2010. godine postignut je lavovski deo reformi u sektoru bezbednosti i uspostavljen pravni i institucionalni okvir. Sa postignutom prvom generacijom RSB-a polagane su velike nade u vezi s početkom druge generacije.

Ipak, proces je zastao povratkom na vlast političara i stranaka iz Miloševićevog vremena na izborima 2012. godine. Tada je započela i erozija postignuća prve generacije reformi, da bi posle 2014. godine došlo do njihovog urušavanja demokratskih ustanova i zarobljavanje države od strane SNS i njenog lidera Aleksandra Vučića. Zaokupljena krizama koje su se smenjivale, od ukrajinske, preko sirijske i migrantske, pa sve do aktuelne epidemiološke krize, međunarodna zajednica je okretala glavu od ubrzane demokratske regresije u Srbiji u iščekivanju da njena sve autokratskija vlast isporuči stabilnost u ovom rovitom delu Balkana. Nedemokratsko upravljanje sektorom bezbednosti je trenutno najveća politička pretnja nacionalnoj bezbednosti Srbije. Kada je celokupan sektor bezbednosti zarobljen od jedne stranke, i kada nema adekvatnog demokratskog nadzora, to je multiplikator korupcije i organizovanog kriminala, a povećava se i potencijal za eskalaciju etničkih i međudržavnih sukoba i tenzija. Autoritarna kontrola nad sektorom bezbednosti imaće posebno snažan nasilni potencijal kada režim bude počeo da slabi i gubi međunarodnu podršku i unutrašnju snagu, kao i prilikom njegove smene. Jednom kada se to bude desilo, Srbija će opet biti pred sličnim izazovima kao i posle 5. oktobra, samo ovoga puta sa jasnim lekcijama iz sopstvenog iskustva koje je skupo platila.

Literatura

Aleksić, Milan. „Preugovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2018, str. 12. Dostupno preko: https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/koalicija_preugovor_alarm_izvetaj_o_napretku_srbij.pdf (Pristupljeno 18. novembra 2020).

- BCBP, „MUP ponovo napada BCBP”, 27. decembar 2017. Dostupno preko: <http://www.bezbednost.org/Saopstenja/6677/MUP-ponovo-napada-BCBP.shtml> (Pristupljeno 12. jula 2018).
- Beta, „Ko novinare pretvara u mete”, 22. mart 2018. Dostupno preko: <https://beta.rs/supro-media/86397-ko-novinare-pretvara-u-mete> (Pristupljeno 12. jula 2018).
- Cottey, Andrew, Timothy, Edmunds and Anthony, Forster, “The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations”, *Armed Forces & Society*, vol. 29, no.1, 2002, pp. 31–56.
- Diamond, Larry, “Defining and Developing Democracy”, in: Robert A. Dahl, Ian Shapiro and José Antonio Cheibub (eds.), *The Democracy Sourcebook*, MIT Press, Cambridge MA, 2003.
- Edmunds, Timothy, “Intelligence Agencies and Democratisation: Continuity and Change in Serbia after Milošević”, *Europe-Asia Studies*, vol. 60, no. 1, 2008, pp. 25–48.
- Edmunds, Timothy, “Illiberal Resilience in Serbia”, *Journal of Democracy*, vol. 20, no. 1, 2009, pp. 25–48.
- Ejduš, Filip, “Democratic Security Sector Governance in Serbia”, Frankfurt: PRIF Reports, no. 94, 2010.
- Ejduš, Filip, „Demokratsko upravljanje sektorom bezbednosti u Srbiji”, u: Dušan Pavlović (ur.), *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*, str. 107–118, Heinrich Boll, Beograd 2010.
- Ejduš, Filip, “Muddling Through a Rocky Road: Security Sector Reforms in Serbia”, in: Robert Ondrejscak (ed.), *Security Sector Reform: Global Case Studies*, pp. 42–64, CENAA, Bratislava 2016.
- Ejduš, Filip, „Sektor bezbednosti Srbije u doba demokratskog deficita”, *Evropske sveske*, br. 8, 2018, str. 17–24.
- Elek, Bojan, Dunja Tasić and Saša Đorđević, *Procena integriteta policije u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2015.
- European Commission, Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement With the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final.
- Freedom House, Nations in Transit, 2016, New York. Available from: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf (Accessed 12 July 2018).
- Freedom House, Nations in Transit 2018, Serbia: Country Profile, Dostupno preko: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Serbia.pdf (Accessed 12 July 2018).
- Freedom House. Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy, New York. 2020. Available from: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf (Accessed 17 November 2020).
- Hadžić, Miroslav & Stojanović Sonja, „Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji”, Službeni glasnik, Beograd 2012.
- Huntington, Samuel, *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*, Harvard University Press, Cambridge 1957.

- Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma 1993.
- Janjić, Dragan, „Šabić: Politički pritisci na nezavisne institucije”, *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 24. maj 2017. Dostupno preko: <https://www.balcanicaucaso.org/bhs/zone/Srbija/Sabic-Politicki-pritisci-na-nezavisne-institucije-180163> (Pristupljeno 12. jula 2018).
- Jovanović, Bojana, „Detalji tajne operacije u Potočarima”, *KRIK*, 6. januar 2017. Dostupno preko: <https://www.krik.rs/detalji-tajne-operacije-u-potocarima/> (Pristupljeno 12. jula 2018).
- Institut za evropske poslove, Kapaciteti odbora za kontrolu službi bezbednosti, maj 2017. Dostupno preko: <http://iea.rs/wp-content/uploads/2017/06/Analiza-kapaciteta-Odbora-za-kontrolu-sluzbi-bezbednosti.pdf> (Pristupljeno 17. novembra 2020).
- Keil, Soeren, “Europeanization, State-Building and Democratization in the Western Balkans”, *Nationalities Papers*, vol. 41, no. 3, 2013, pp. 343–353.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2, 2002, pp. 51–65.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Lührmann, Anna, Tannenbergs Marcus & Lindberg I. Staffan, “Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes”, *Politics and Governance*, vol. 6, no. 1, 2018, pp. 60–77.
- Marović, Marija, Ejduš Filip & Kostić Ivan, *Sukob percepcija? Bezbednost na jugu Srbije*, Balkanski centar za Bliski istok, Beograd 2012.
- MUP, Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011–2016, decembar 2010. Dostupno preko: http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf (Pristupljeno 24. novembra 2020).
- MUP, Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova za period 2018–2023. godine, 2018. Dostupno preko: http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/bd1c8991-471c-46a0-abc4-e92cd98e25a8/PDF_LAT_Strategija+razvoja+MUP-a+2018-2023.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mtlzHRw (Pristupljeno 17. novembra 2020).
- MUP, Procena uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video nadzora, septembar 2019. Dostupno preko: <https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/MUP-Procena-uticaja-obrade-na-zastitu-podataka-o-licnosti-koriscenjem-sistema-video-nadzora.pdf?fbclid=IwAR3NnJspgO79vO24PuTIEJcJEEExKXLpUiD1HRbwcbkQHXzcR4zcKSVxePs>. (Pristupljeno 18. novembra 2020).
- Nasković, Đorđe, „BIA: Spoljni faktor najveća pretnja po bezbednost zemlje”, *N1*, 5. oktobar 2018. Dostupno preko: <http://rs.n1info.com/Vesti/a425693/Spoljni-faktor-na-jveca-pretnja-po-bezbednost-zemlje.html> (Pristupljeno 19. novembra 2020).
- N1*, „Agencija za borbu protiv korupcije u doba SNS”, 6. mart 2018. Dostupno preko: <http://rs.n1info.com/a369533/Vesti/Istinomer-tajmlajn-Agencija-za-borbu-protiv-korupcije-u-doba-SNS.html> (Pristupljeno 12. jula 2018).

- Pavlović, Bojana, „Uslovna kazna zatvora za nesavestan rad tokom rušenja u Savamali”, KRIK, 23. maj 2018. Dostupno preko: <https://www.krik.rs/uslovna-kazna-za-nesavestan-rad-tokom-rusenja-u-savamali/> (Pristupljeno 12. jula 2018).
- Pavlović, Dušan & Antić Slobodan, *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Službeni glasnik, Beograd 2007.
- Petrović, Predrag, “Reserved Domains as Obstacles to Adopting the Law on Private Security Sector”, *Western Balkans Security Observer*, no. 18, 2010, pp. 13–29.
- Petrović, Predrag, „Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2020. Dostupno na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/zarobljavanja_bezb-obavestajnog-sektora_u_srbiji.pdf (Pristupljeno 18. novembra 2020).
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Mišljenje Poverenika na akt Ministarstva unutrašnjih poslova – Procena uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video nadzora, 12. novembar 2019. Dostupno preko: https://praksa.poverenik.rs/predmet/detalji/FB967E2A-AE57-4B2C-8F11-D2739FD85A9B?fbclid=IwAR2DfLPYklHl_Hn5KxueWCB9byteAYGcroRsnfZoPlNtTvImJwE1ccPeTeg (Pristupljeno 18. novembra 2020).
- Petrović, Predrag & Đokić, Katarina, „Crne tačke reformi službi bezbednosti u Srbiji”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2017. Dostupno preko: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/crne_take_reforme_slubi_bezbednosti_u_srbiji.pdf (Pristupljeno 18. novembra 2020).
- Petrović, Predrag & Pejić-Nikić, Jelena, *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji: početna studija*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2020.
- Petrović, Predrag, *Reforma službi bezbednosti u Srbiji 2000–2017*, Doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, 2020, str. 111.
- Pond, Elizabeth, *Endgame in the Balkans: Regime Change European Style*, Brookings Institution Press, Washington 2006.
- Radojević, Jelena, „Zaštitnik građana ima tri nedelje da se izjasni o Dojčinovićevom slučaju”, 17. maj 2018. Dostupno preko: <https://www.krik.rs/zastitnik-gradanab-ia-ima-tri-nedelje-da-se-izjasni-o-dojcinovicevom-slucaju/> (Pristupljeno 12. jula 2018).
- Ryan, Barry, “All that’s constant is change: a brief political history of police reform in Serbia”, *Western Balkans Security Observer*, no. 11, 2008, pp. 11–19.
- UN, “Serbia’s anti terrorism laws being misused to target and curb work of NGOs, UN human rights expert warn”, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 11 November 2020. Available from: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26492&LangID=E> (Accessed 19 November 2020).
- Vladislavljević, Nebojša. „Mešoviti režimi, protesti i 5. oktobar”, u: Pavlović Dušan (ur.), *Razvoj demokratskih ustanova: deset godina posle*, str. 13–25, Fondacija Heinrich Böll, Beograd 2010.
- Vladislavljević, Nebojša, Aleksandra Krstić, and Jovica Pavlović, “Communicating power and resistance in democratic decline: The 2015 smear campaign against Serbia’s

- ombudsman”, in: Katrin Voltmer et al. (eds.), *Media, Communication and the Struggle for Democratic Change*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019, pp. 205–228.
- Vladislavljević, Nebojša, *Uspón i pad demokratije posle Petog oktobra*, Arhipelag, Beograd 2019.
- Vojinović, Milica, „Najvažniji slučajevi zaglavljani u tužilaštvu”, KRIK, 10. april 2018. Dostupno preko: <https://www.krik.rs/najvazniji-slucajevi-zaglavljani-u-tuzilastvu/> (Pristupljeno 12. jula 2018).
- Zaštitnik građana, Utvrđenje i preporuke Zaštitnika građana, Republika Srbija, del. br. 17008, 9. maj 2016. Dostupno preko: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf> (Pristupljeno 19. novembra 2020).

Filip Ejđus

THE FAILED DEMOCRATISATION OF THE SECURITY SECTOR IN SERBIA

Abstract: During the first twenty years of transition, Serbia has come a full circle from the authoritarian regime of Slobodan Milosevic, which was replaced on October 5, 2000, through the emerging young democracy, to the restoration of autocratic tendencies, state capture and return to a hybrid regime. While the rise and fall of democracy in Serbia has been the subject of other studies, there have been no comprehensive analyzes of the effect of this process on the security sector and vice versa. This chapter first discusses the obstacles to the rapid democratization of the security sector of the Republic of Serbia in the early years of transition. After that, the first generation of democratic security sector reforms is analyzed. The last section focuses on the collapse of democratic institutions and the capture of the security sector since 2012.

Key words: Serbia, democratization, security sector reform, hybrid regime, state capture.