



# ANALIZA

BCBP | [office@bezbednost.org](mailto:office@bezbednost.org) | Gundulićev venac 48 | 11000 Beograd

**Predrag Petrović**

## KORUPCIJA I BEZBEDNOSNO- OBAVEŠTAJNE SLUŽBE

Jun 2012.

### O autoru:

Predrag Petrović je izvršni direktor u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku. Magistrirao je na Fakultetu političkih nauka na temi „Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija“, koju je oktobra 2011. godine izdavačka kuća Čigoja objavila kao monografiju. Posebna interesovanja su reforma bezbednosno-obaveštajnih službi, privatizacija bezbednosti, borba protiv korupcije i reforma sektora bezbednosti. Autor je više radova koji su objavljeni u domaćim i stranim časopisima i publikacijama.

### Kontakt:

[predrag.petrovic@bezbednost.org](mailto:predrag.petrovic@bezbednost.org)

### Teme:

- **Kako se istražuje korupcija u službama bezbednosti?**
- **Šta je korupcija u službama bezbednosti?**
- **Koji su uzroci koruptivnih aktivnosti u službama bezbednosti?**
- **Koje su posledice korupcije u bezbednosnim službama?**

Sistematska domaća i strana istraživanja o korupciji u bezbednosno-obaveštajnim (dalje u tekstu: službe bezbednosti) službama su nepostojeća. Razlog tome je što službe bezbednosti rade na principima stroge tajnosti, koja je znatno veća nego što je to slučaj sa drugim državnim aparatima sile (npr. policija). Sledstveno tome i istraživanje ove i sličnih tema je veoma otežano. I pored toga, postoje pojedinačna istraživanja korupcije u službama bezbednosti koja se mogu svrstati u tri grupe. Na sledećim stranama ćemo ih ukratko predstaviti.

### Velike mogućnosti korupcije službi bezbednosti

Najpre, institucije čiji je glavni predmet interesovanja fenomen korupcije, kao i autori koji se bave reformom i rekonstrukcijom službi bezbednosti najčešće ukazuju na to da postoje velike mogućnosti za korupciju u ovim službama, te nude opšte principe (koji se mogu primenjivati i na ostale aktere sektora bezbednosti) za njihovo otklanjanje. Međutim, ova istraživanja se ne bave konkretnim (dominantnim) oblicima i vrstama korupcije<sup>1</sup> u službama bezbednosti, kao ni njihovim uzrocima i posledicama. Retke su, takođe, i studije slučaja, odnosno primeri koruptivnog ponašanja u službama bezbednosti. Uz to, o korupciji u službama bezbednosti se piše i kroz analizu mehanizama kontrole i odgovornosti u njima<sup>2</sup> te se o njoj govori kao o jednoj od glavnih prepreka u reformi službi bezbednosti u novim demokratijama.<sup>3</sup>

Tako, na primer, Transparency international (TI) u analizi ukazuje da su rizici od korupcije u službama bezbednosti u direktnoj vezi sa principima na kojima one zasnivaju svoj rad. To je, najpre, veiliki stepen tajnosti u kom one rade kako u odnosu na spoljno okruženje, tako i u okviru sopstvene strukture u kojoj delovi službi bezbednosti nemaju sve informacije i podatke. Pored toga, službama su poverena velika ovlašćenja, pre svega pravo na tajno prikupljanje podataka, kojima se značajno zadire u privatnost fizičkih i pravnih lica. Rečeno ne samo da ostavlja veliki prostor za korupciju, već i borbu protiv ovog problema čini teškom. Stoga, TI smatra da je borba protiv korupcije u službama bezbednosti „veoma važna i hitna“, a kao aktivnosti predlažu „otvaranje dijaloga kroz, na primer, dalja istraživanja i okrugle stolove“.<sup>4</sup> Kao osnovu za predložene aktivnosti nude vodič za dijagnosticiranje korupcije u odbrani *Proces samoprocene integriteta* (eng. *Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defense Establishments*)<sup>5</sup>, koji je međutim uopšten, te se pre svega odnosi na oblast odbrane. Reč obaveštajna služba (eng. *intelligence*) je u vodiču pomenuta svega dva puta i to pri nabranjanju aktera sistema odbrane i u opisu uloge parlamenta nad njima.<sup>6</sup> Pored toga, TI pridaje veliki značaj transparentnosti budžeta u borbi protiv korupcije, te smatra da je ravnoteža između zahteva za tajnošću rada službi i samim tim i trošenja sredstava koja su im dodeljena i potrebe javnosti da bude informisana o njenom radu moguće pomiriti kroz tzv. odloženu transparentnost (eng. *deffered transparency*). Odložena transparentnost omogućava deklasifikaciju poverljivih dokumenata nakon protoka izvesnog vremena zakonom utvrđena.

Pored toga, istraživači TI predlažu internu reviziju budžeta službi bezbednosti kao jedan od važnih instrumenata u kontroli pravilnog i zakonitog raspolaganja budžetima službi bezbednosti. S obzirom da interna revizija treba da ima pravo pristupa poverljivim podacima ona može da kontroliše i najosetljivije delove budžeta (tzv. tajni fondovi, crni budžeti).

## Kvarenje obaveštajnog ciklusa

Jedan deo istraživača koji se bave reformom i rekonstrukcijom službi bezbednosti govore o korupciji u širem smislu, kao kvarenju obaveštajnog ciklusa (eng. *corruption of intelligence cycle, failures of intelligence cycle management*).<sup>7</sup>



Dijagram 1: Obaveštajni ciklus<sup>8</sup>

Prema ovim autorima, korupcija obaveštajnog ciklusa se može dogoditi u svim njenim fazama, a dva najčešća razloga za to su politizacija službi bezbednosti,<sup>9</sup> ali i njihova prevelika autonomija, odnosno odsustvo delatne demokratske kontrole.<sup>10</sup> Tako, već u fazi određenja zahteva i potreba za prikupljanjem obaveštajnih podataka može doći do nepravilnosti, kada na primer nosioci izvršne vlasti zahtevaju od službi bezbednosti da prikupljaju podatke o nekoj opozicionoj grupi.<sup>11</sup> Opasnosti od politizacije postoje i u fazi prikupljanja podataka, kada se sirov materijal direktno prosleđuje nosiocima političke vlasti (eng. *stovepiping*), zaobilazeći tako proces provere i odabira podataka, njihovog tumačenja, smeštanja u kontekst i analiziranja, koje obavljaju za to obučeni obaveštajni analitičari.<sup>12</sup> Rečeno ne samo da utiče na donošenje nepravilnih odluka,<sup>13</sup> već može ugrožavati značajno privatnost širokog kruga subjekata, jer su sirovi podaci na raspolaganju širem krugu korisnika umesto da budu zaštićeni u arhivama službi i po završetku operacija uništeni.

Dalje, tokom analiziranja podataka i pisanja obaveštajnih izveštaja i procena, može doći do politizacije kada obaveštajni analitičari pišu izveštaje koje odgovaraju političkim odlučiocima (eng. *intelligence to please*), a ne one koje proizilaze iz prikupljenog sirovog materijala. Na taj način se zanemaruju veoma važne informacije koje potencijalno ne odgovaraju političkim odlučiocima, što može dovesti do njihovih pogrešnih odluka.

Opasnosti politizacije rada najviše su podložne resorne službe bezbednosti, odnosno one koje se nalaze u sastavu ministarstava,<sup>14</sup> i posebno službe bezbednosti u tranzicionim društvima sa dominirajućim partokratskim oblikom vladavine.<sup>15</sup> U ovim društvima političke partije na najviše pozicije u državnoj administraciji postavljaju partijski odane ljude koji potom zapošljavaju njima odane. Kako na taj način postavljeni ljudi znaju da zavise od političke partije (ili koalicije) koja je na vlasti, ta da sa eventualnom promenom vlasti neće zadržati pozicije u uokviru institucije, onda su oni voljni da sprovode partijsku umesto državne politike.

Radi sprečavanja politizacije službi bezbednosti predlaže se da one uživaju profesionalnu autonomiju u odnosu na organe izvršne vlasti, odnosno da postoje pravno određene granice šta se sme zahtevati od službi bezbednosti, da nosioci izvršne vlasti sve zahteve prema službama bezbednosti moraju da izdaju napismeno, da direktori službi bezbednosti uživaju nezavisnost svog položaja, te da zaposleni u službama imaju na raspolaganju mehanizme za prijavljivanje loše prakse, kao i jačanje svih vidova kontrole nad organima izvršne vlasti.<sup>16</sup>

Međutim, davanje prevelike autonomije službama bezbednosti u realizaciji postavljenih zadataka može takođe voditi ka zloupotrebama, posebno što one obavljaju svoje zadatke u velikoj tajnosti. Tako, službe bezbednosti mogu prikupljati podatke i informacije na zakonski neprimeren način i/ili zarad sopstvenih ciljeva. Prikupljeni podaci o pojedincima i poslovnim entitetima mogu biti zloupotrebjeni za njihovu ucenu i iznudu, ili zarad sticanja lične koristi čelnih ljudi službi. Službe bezbednosti mogu, takođe, pisati i neadekvatne izveštaje, pre naglašavajući, na primer, pretnju od terorizma po društvo i državu, kako bi izdejstvovali bolje materijalno-finansijske resurse. Međutim, velika autonomija službi bezbednosti može odgovarati i političkim odlučiocima, koji onda mogu lakše da poriču odgovornost (eng. *plausible deniability*) za pojedine (neuspešne) operacije, ili pak za loše stanje (npr. loše upravljanje sredstvima) u službama bezbednosti.<sup>17</sup> Tako, nosioci izvršne vlasti često tvrde da nisu znali za neke propuste u radu službi bezbednosti jer one rade pod okriljem velike tajnosti, ili da se, pak, radi o njenim otuđenim delovima, koji su se otrgli kontroli kako civilnih vlasti tako i samih službi bezbednosti. Često se zapravo radi o tome da nosioci izvršne vlasti namerno ne žele da znaju za

neke operacije kako bi lakše mogli da poriču odgovornost za njihov (ne)uspeh (eng. wilful ignorance).<sup>18</sup>

## Etika obaveštajnog rada

Zbog velikih teškoća u postizanju delotvorne kontrole rada službi bezbednosti i predupređivanja svih nepravilnosti u okviru njih putem zakonskih, odnosno institucionalnih mehanizama jedan broj autora smatra da je najbolji način kontrole službi bezbednosti zapravo putem vrednosti, odnosno jačanjem integriteta<sup>19</sup> službi bezbednosti, te se zalažu za jačanje etike rada službi bezbednosti. Tako je jedna grupa autora sačinjena od bivših radnika službi bezbednosti zapadnih država, stručnjaka iz oblasti etike ali i šire javnosti, sačinila nacrt etičkog kodeksa za radnike obaveštajne zajednice Sjedinjenih Američkih Država (SAD).<sup>20</sup> Autori su pošli od saznanja da se radnici službi bezbednosti obavljajući svoje aktivnosti svakodnevno suočavaju sa etički teškim izborima, sa kojima se ne suočavaju ostali službenici državne administracije. Zbog toga, etički kodeksi koji važe za čitavu državnu administraciju (SAD) se ne mogu primenjivati uspešno na službe bezbednosti, već je za njih potrebno sačiniti poseban etički kodeks.<sup>21</sup>

Autori smatraju da ovakav etički kodeks treba da se zasniva na nekoliko principa. Najpre, on mora biti aspirativan, pre nego preskriptivan, odnosno u njemu treba da su sadržane vrednosti ka kojima treba težiti, te ne treba da sadrži šta je dozvoljeno a šta nije. Drugo, on ne treba da bude zakon, već vodič za donošenje teških odluka. Treće, treba da je sačinjen od kratkih i lako razumljivih, nedvosmislenih rečenica. Konačno, etički kodeks mora biti javni dokument. Poslednja karakteristika etičkog kodeksa mu daje snagu, jer omogućava da o spornim postupcima pripadnika službi bezbednosti i javnost daje sud. Ukoliko bi kodeks bio tajni dokument, onda bi o etičnosti postupanja pripadnika službi bezbednosti isključivo odlučivali njima nadređeni, i to najčešće u tajnosti.<sup>22</sup>

Polazeći od ovih pretpostavki, autori su izradili nacrt etičkog kodeksa koji se sastoji od jedanaest tačaka. Najvažniji principa od kojih je sačinjen su privrženost vrednostima ljudskih prava građana sadržanim u ustavu, poštovanje zakonitosti i vladavine prava, međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima, odgovornosti za rad, dominacijom prethodnih vrednosti nad principom efikasnosti, te zalaganjem za rešavanjem problema unapred, pre nego što se dogode.<sup>23</sup>

Jedna grupa domaćih autora okupljenih u Centru za bezbednosne studije, oslanjajući se na prethodnu studiju takođe insistira na stavljanju naglaska u reformi službi bezbednosti u Srbiji i borbi protiv korupcije u okviru njih na jačanju integriteta i etike njihovog rada. U tom nastojanju oni su sačinili publikaciju Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad.<sup>24</sup> Međutim, i pored toga što su autori nastojali da ukažu na sve osobenosti obaveštajnog, odnosno kriminalističko-obaveštajnog rada,<sup>25</sup> osnovni elementi etičkog kodeksa su uopšteni. Tako su se kao elementi etičkog kodeksa našli privrženost javnom interesu, poštovanje vladavine prava i ljudskih prava, rukovođenje, sukob javnog i privatnog interesa, odgovornost, priznanje propusta, zaštita „duvača u pištaljku“, ponašanje javnog službenika u privatnom životu i razrešavanje etičkih dilema. Bez obzira na rečenu slabost publikacije ona predstavlja pionirski poduhvat u domaćoj stručnoj javnosti u istraživanju fenomena korupcije u obaveštajnom radu.

## Bibliografija:

- Abram Shulsky and G. Schmitt (2002). Silent warfare: understanding the world of intelligence. Herndon, Potomac Books Inc.
- Aleksandar Fatić, Srđan Korać, et al. (2011). Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad. Beograd, Centar za bezbednosne studije.
- Armstrong, E. (2005). "Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues." New York, United Nations.
- Born, H. and I. Leigh (2005). Making intelligence accountable: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies, Publishing House of the Parliament of Norway.
- Born, H. and I. Leigh (2010). "Democratic Accountability of Intelligence Services."
- Brian Snow and C. Brooks (2009). "Privacy and security: An ethics code for US intelligence officers." Communications of the ACM **52**(8): 30-32.
- Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate.
- FBI. "Intelligence Cycle." from <http://www.fbi.gov/about-us/intelligence/intelligence-cycle>.
- Gill, P. (1991). The Evolution of the Security Intelligence Debate in Canada since 1976'. Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the. Anthony Stuart Farson, David Stafford and W. K. Wark, Routledge.
- Hersh, S. M. (2003) The Stovepipe. The New Yorker
- Hulnick, A. S. (2006). "What's wrong with the Intelligence Cycle." Intelligence and national Security **21**(6): 959-979.
- Johnson, L. K. (2007). Handbook of intelligence studies, Taylor & Francis.
- Matei, F. C. and T. Bruneau (2011). "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress." Democratization **18**(3): 602-630.
- Morris, S. D. (2011). "Forms of Corruption." CESifo DICE Report(2).
- Peter Gill and M. Phythian (2006). Intelligence in an insecure world. Cambridge, Polity.
- Roger Z. George and J. B. Bruce (2008). Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations. Washington, Georgetown University, Center for Peace and Security Studies.
- Susan Pond and M. Pyman (2009). Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments. London, Transparency international.
- TransparencyInternational. "Control of Intelligence Services." from <http://www.ti-defence.org/our-work/defence-corruption-risks-typology/political/intelligence-services-control>.

## Endnote:

---

<sup>1</sup> Ne postoji opšteprihvaćena klasifikacija korupcije. U istraživanjima, ali i u široj javnosti najčešće se govori o mitu, iznudi, proneveri, prevari, nepotizmu i "vraćanju lopte" kao o vrstama korupcije. Međutim, ove klasifikacije nisu sistematizovane, odnosno nisu urađene prema jasnim i jedinstvenim kriterijumima. Stoga je Stefan Moris u svom tekstu *Oblici korupcije* nastojao da na sistematičan i jasan način klasifikuje tipove korupcije. Prema Morisu, postoji nekoliko različitih pristupa u klasifikaciji korupcije. Prvi je institucionalni, čiji je glavni kriterijum razvrstavanja korupcije institucija koja je zahvaćena korupcijom, te da li se ona dešava na višim ili nižim institucionalnim nivoima. Tako postoji korupcija u policiji, vojsci, carini i sl, kao i na višim i nižim

---

nivoima. Visoka korupcija se označava još i kao politička, a niža kao administrativna, odnosno birokratska. Drugi pristup kao osnov razvrstavanja korupcije uzima smer i vrstu transakcije. Tako, ukoliko podsticaji za korupcijom dolaze odozdo, od građana reč je o mitu, a ukoliko dolazi odozgo, od javnih službenika onda se radi o iznudi. U okviru ovog pristupa spada i podela na krupnu i sitnu korupciju, u zavisnosti od toga o kolikoj transakciji je reč. Konačno, postoji i sistemski pristup koji klasifikuje korupciju u zavisnosti od toga u kom stepenu je ona zahvatila društvo i državu. Tako postoji individualna (pojedinačni slučajevi korupcije), institucionalna (korupcija je zahvatila pojedinačnu instituciju) i sistemska korupcija (korupcija je zahvatila čitav sistem). Više o tome videti u: Morris, S. D. (2011). "Forms of Corruption." CESifo DICE Report(2).

<sup>2</sup> Videti na primer: Born, H. and I. Leigh (2005). Making intelligence accountable: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies, Publishing House of the Parliament of Norway. , Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate. , Born, H. and I. Leigh (2010). "Democratic Accountability of Intelligence Services."

<sup>3</sup> Matej, F. C. and T. Bruneau (2011). "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress." Democratization **18**(3): 602-630.

<sup>4</sup> TransparencyInternational. "Control of Intelligence Services." from <http://www.ti-defence.org/our-work/defence-corruption-risks-typology/political/intelligence-services-control>.

<sup>5</sup> Susan Pond and M. Pyman (2009). Integrity Self-Assessment Process: A Diagnostic Tool for National Defence Establishments. London, Transparency international.

<sup>6</sup> Ibid. p.8.

<sup>7</sup> Literatura o kvarenju obaveštajnog ciklusa je brojna, jer su o ovoj problematici pisali kako autori koji su se bavili reformom službi bezbednosti tako i oni koji su pisali o njihovoj rekonstrukciji. Videti na primer: Hulnick, A. S. (2006). "What's wrong with the Intelligence Cycle." Intelligence and national Security **21**(6): 959-979., Peter Gill and M. Phythian (2006). Intelligence in an insecure world. Cambridge, Polity., Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate.

<sup>8</sup> Više o obaveštajnom ciklusu videti: FBI. "Intelligence Cycle." from <http://www.fbi.gov/about-us/intelligence/intelligence-cycle>.

Johnson, L. K. (2007). Handbook of intelligence studies, Taylor & Francis.

<sup>9</sup> Više o različitim vidovima politizacije službi bezbednosti videti u: Roger Z. George and J. B. Bruce (2008). Analyzing Intelligence: Origins, Obstacles, and Innovations. Washington, Georgetown University, Center for Peace and Security Studies. pp. 91-104.

<sup>10</sup> Detaljnije o korupciji svih faza obaveštajnog ciklusa videti u: Peter Gill and M. Phythian (2006). Intelligence in an insecure world. Cambridge, Polity. pp. 103-123.

<sup>11</sup> Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate. p. 11.

<sup>12</sup> Najpoznatiji primer u ovom pogledu predstavljao je prosleđivanje sirovog materijala o (ne)postojanju oružja za masovno uništenje u Iraku bušovom kabinetu, što je predstavljalo osnovu za donošenje odluke o invaziji na Irak. Za te svrhe je bila formirana čak i posebna Kancelarija za specijalne planove (The Office of Special Plans). Više o tome videti: Hersh, S. M. (2003) The Stovepipe. The New Yorker

---

<sup>13</sup> Kada politički odlučio izdaju loše zahteve za obavljanje neke obaveštajne delatnosti, te se mešaju u obaveštajne operacije tada se to u stručnoj terminologiji naziva GIGO model (garbage-in, garbage-out).

<sup>14</sup> Abram Shulsky and G. Schmitt (2002). Silent warfare: understanding the world of intelligence. Herndon, Potomac Books Inc. pp. 135-141.

<sup>15</sup> Više o tome videti u: Matei, F. C. and T. Bruneau (2011). "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress." Democratization **18**(3): 602-630.

<sup>16</sup> Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants. Hans Born and M. Caparini. Aldershot, Ashgate.

<sup>17</sup> Abram Shulsky and G. Schmitt (2002). Silent warfare: understanding the world of intelligence. Herndon, Potomac Books Inc. p. 92.

<sup>18</sup> Gill, P. (1991). The Evolution of the Security Intelligence Debate in Canada since 1976'. Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the. Anthony Stuart Farson, David Stafford and W. K. Wark, Routledge.

p. 76

<sup>19</sup> Ne postoji opšteprihvaćena definicija integriteta javnog službenika. Najčešće se definiše kao čestitost ili poštenje javnog službenika u obavljanju poverenih dužnosti, usmereno na dostizanje najboljeg mogućeg načina služenja javnom interesu i upravljanja resursima zajednice, odnosno integritet podrazumeva da javni službenik u obavljanju poverenih funkcija postupa samostalno i nezavisno od bilo kakvog spoljnog finansijskog ili drugog uticaja. Više o tome videti u: Armstrong, E. (2005). "Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues." New York, United Nations. pp. 1-2.

<sup>20</sup> Brian Snow and C. Brooks (2009). "Privacy and security: An ethics code for US intelligence officers." Communications of the ACM **52**(8): 30-32.

<sup>21</sup> Ibid. p. 30.

<sup>22</sup> Ibid. p. 31.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Aleksandar Fatić, Srđan Korać, et al. (2011). Etički standardi za kriminalističko-obaveštajni rad. Beograd, Centar za bezbednosne studije.

<sup>25</sup> Ibid. p. 41-65.