

*Санела Вељковић¹
Марина Дабетић²
Анита Кликовац³*

НОРМАТИВНИ ОКВИР БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И МОГУЋНОСТИ ЗА ЊЕГОВО УНАПРЕЂЕЊЕ⁴

Сажетак

Свака држава формира систем националне безбедности ради заштите сопствених националних интереса и националних вредности. С обзиром да се национални интереси и националне вредности разликују од државе до државе, разликоваће се и њихови системи националне безбедности. Такође, на различито устројство система националне безбедности утичу и унутрашњи фактори који постоје у држави, али и спољашњи фактори, попут односа у региону и актуелних међународних односа. Стратегија националне безбедности је својеврстан кровни документ у овој области у коме свака држава дефинише своје националне вредности и националне интересе, целокупан систем и односе у њему, као и изазове, ризике и претње по националну безбедност. Поједини актери система, као што су полиција, војска и безбедносно-обавештајне службе, имају овлашћења да примене поједина средства, ресурсе и методе како би заштитили прокламоване вредности и интересе. Поменути актери морају да одговоре свим изазовима, ризицима и претњама који се могу појавити по националну безбедност државе и стога њихова средства и ресурси не могу бити мали, а методе видљиве. У раду је дат преглед нормативног оквира којим је уређен начин функционисања безбедносно-обавештајног система Републике Србије, надлежности и овлашћења служби безбедности, као и начин њихове организације и координације.

¹ Институт за нуклеарне науке Винча, Београд, Србија, sanelaveljkovic113@gmail.com

² Институт за нуклеарне науке Винча, Београд, Србија, fmarina@vin.bg.ac.rs

³ Министарство унутрашњих послова, Сектор за ванредне ситуације, anitaklikovac@yahoo.com

⁴ Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за нуклеарне науке „Винча” – Института од националног значаја за Републику Србију, финансираног од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, број гранта 451-03-136/2025-03/200017.

Кључне речи: *национална безбедност, безбедносно-обавештајни систем, службе безбедности, Република Србија.*

УВОД

Безбедност, као највише добро појединца и његове заједнице, била је на врху листе приоритета првих облика организовања људи. Претње по безбедност држава временом су еволуирале, те су данас државе много више забринуте због терористичких напада, организованог криминала, масовних миграција, енергетске несигурности и загађења животне средине (Patrick, 2011; Filipović, 2019). Уједно, данашње листе изазова, ризика и претњи по националну безбедност разликују се од државе до државе, јер постоје ситуације у којима иста претња не погађа две државе на исти начин и истим интензитетом. Гарантовање националне безбедности омогућено је захваљујући одређеним системима државе који су формиран у ту сврху. У савременој литератури не постоји сагласност око универзалне дефиниције система националне безбедности. Болдвин расправља о вишезначности и различитим интерпретацијама националне безбедности, указујући на недостатак јединствене дефиниције, чиме подвлачи да и појам безбедности није сам по себи довољно јасан, већ да му је потребна контекстуализација у погледу „безбедност за кога, за које вредности, колико безбедности, од којих претњи, колико и по којој цени” (Baldwin, 1997: 13-17). Бери Бузан не покушава да дефинише сам појам, већ даје дефиниције пет подручја деловања државе (војно, политичко, економско, социјално и еколошко), која заједно чине систем националне безбедности (Buzan, 1991). Према Зорану Драгишићу, систем националне безбедности подразумева „скуп функционално повезаних државних органа, органа локалне самоуправе и других организација, који делују у складу са правним поретком државе и теже да заштите унутрашњу и спољну безбедност државе, друштва и грађана” (Dragišić, 2009: 166-167). Са друге стране, Саша Мијалковић систем националне безбедности посматра као „форму организовања и функционисања државе и друштва у спровођењу превентивних, репресивних и санационих мера и радњи којима се референтне националне вредности и интереси остварују, унапређују, што омогућава заштиту од безбедносних изазова, ризика и претњи, односно ревитализују уколико су угрожени” (Mijalković, 2009: 292). У складу са наведеним дефиницијама, може се закључити да систем националне безбедности обухвата мање подсистеме чији је заједнички циљ заштита државе и друштва од различитих претњи, а који при свом деловању морају да се при-

државају уставног и нормативног поретка који постоји у држави.

Стратегија националне безбедности представља кровни документ у области националне безбедности, који уређује целокупан систем и односе међу његовим саставним елементима, те стога представља „целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се оствари спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних изазова, ризика и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина” (Ковач, 2003: 82). У актуелној Стратегији националне безбедности Републике Србије наводи се да систем националне безбедности представља „нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Републике Србије” (2019). Систем националне безбедности, иако подсистем политичког система државе, представља засебан систем који се и сам састоји од мањих подсистема који доприносе побољшању степена националне безбедности (Dragišić, 2009). Један од тих подсистема јесте и безбедносно-обавештајни систем.

Циљ рада јесте да прикаже природу безбедносно-обавештајног система у Републици Србији. Стога, у првом делу рада је представљен сам појам безбедносно-обавештајног система. Други део приказује структуру и организацију овог система у Србији. Трећи део је посвећен надлежностима и овлашћењима безбедносно-обавештајних служби. У четвртм делу, приказана је њихова координација.

ПОЈАМ БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОГ СИСТЕМА

У енглеском језику реч *intelligence* користи се како би се описали различити појмови који се доводе у везу са појмом безбедносно-обавештајног система. Тиме се уноси додатна забуна приликом покушаја превода на српски језик. У средишту бројних дефиниција налазе се информација, знање, процес, процене намењене извршној власти, као и саме безбедносно-обавештајне службе (Gill et al., 2008). Марк Ловентал (Mark Lowenthal) под термином *intelligence* подразумева „процес којим се специфичне врсте информација које су битне за националну безбедност траже, сакупљају, анализирају и достављају доносиоцима одлука; продукте тог процеса; обезбеђивање тих процеса и тих информација уз помоћ контраобавештајних активности; и извршавање операција које захтева легитимна власт” (Lowenthal, 2012: 8). Исти аутор наводи да безбедносно-обавештајни систем постоји из четири главна разлога: да би се избегла стратешка изненађења, јер агенције морају унапред бити

свесне претњи по безбедност државе; да би се обезбедила дугорочна експертиза, јер су службеници бирократе са богатим искуством и знањем о специфичним питањима; да би се подржао процес политике, јер агенције обезбеђују информације на основу којих креатори политике доносе одлуке; да би се одржала тајност информација, потреба и метода, јер је тајност оно што чини ове агенције посебним (2012).

Безбедносно-обавештајне службе државе имају четири главне активности; то су: „прикупљање информација о безбедносним претњама; анализе и процене које се достављају онима који креирају политике националне безбедности; контраобавештајни рад, који подразумева неутралисање деловања страних обавештајних служби на националну безбедност матичне државе; тајне акције чији је циљ тајни утицај на важна дешавања у иностраној држави” (Caparini, 2007: 5). С обзиром на важност информација које су битне за питања националне безбедности и процес доношења одлука на основу добијених информација и процена, веза између безбедносно-обавештајних служби (добављачи информација) и доносилаца одлука (корисници информација) јако је битна (Treverton, 2003: 179-184). Безбедносно-обавештајни систем прикупља информације о могућим изазовима, ризицима и претњама по националну безбедност државе. Информације морају бити благовремене и прецизне, како би доносиоци одлука доносили превентивне, а не реактивне одлуке. Управљачки део система безбедности увек мора бити обазрив и мора се водити анализама и проценама безбедносно-обавештајних служби које су састављене од људи који имају посебна знања о питањима националне безбедности. Овај процес је познат у академској литератури под називом „обавештајни циклус”.⁵

Начело тајности рада безбедносно-обавештајних служби често може бити у сукобу са начелом транспарентности рада државне управе. Ипак, да не постоји начело тајности, делатност безбедносно-обавештајног система би изгубила смисао, јер овај систем представља „очи и уши” националне безбедности (Dragišić, 2009: 173). Оно што је неопходно јесте адекватна нормативна регулација рада безбедносно-обавештајног система, која заправо иде у прилог самим службама безбедности, јер на тај начин оне бивају у стању да сачувају своју професионалну аутономију (Petrović, 2020b: 53). Постоје информације које морају остати тајне, како би делатност безбедносно-обавештајног система била успешна у одговору на изазове, ризике и претње по националну безбедност. Међутим, мора бити познат критеријум на основу којег се поједине информације класификују као тајне, како би се спречила

⁵ Више о обавештајном циклусу видети у: Phythian, M. (2013). *Understanding the intelligence cycle*. London: Routledge.

могућност злоупотребе класификационих категорија.

Када је реч о Сједињеним Америчким Државама, овлашћење за утврђивање стандарда класификације података поверено је председнику, и они као такви имају тенденцију да се мењају сваки пут када нова администрација преузме Белу кућу (Elsea, 2006: 4). У демократским друштвима, безбедност је једна од вредности која коегзистира са осталима (Caparini, 2007: 4). Безбедносно-обавештајни систем представља „један од најзначајнијих субјеката система безбедности свих модерних држава у свету, имајући у виду да је за развој и функционисање стабилног друштва, значај обавештајно-безбедносног система немерљив” (Marjanović i sar., 2022: 217). У супротстављању савременим изазовима, ризицима и претњама, пред безбедносно-обавештајним системом се налазе два захтева. Први се односи на очување безбедности државе и друштва, где се користе посебне активности и мере како би се то постигло, а други подразумева да су активности и мере ограничене, како не би дошло до кршења људских права и угрожавања слобода (Mirković, 2017: 90). Наведено подразумева да делатност безбедносно-обавештајних служби и њихова овлашћења морају бити на адекватан начин нормативно регулисана.

Стратегија националне безбедности из 2009. године представљала је први документ који је дефинисао структуру система националне безбедности Републике Србије. У складу са тим, у овом документу се наводи како систем националне безбедности у ширем смислу чине Народна скупштина, председник, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва, док у ужем смислу систем националне безбедности подразумева систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем, привремено формиране органе и координациона тела за поједине кризе (Strategija nacionalne bezbednosti, 2009: 29). Нова Стратегија донета крајем 2019. године је на побољшан начин дефинисала структуру система националне безбедности Републике Србије. Према њој, систем националне безбедности састоји се од управљачког дела, односно Народне скупштине, председника, Владе и Савета за националну безбедност, и извршног дела који обухвата систем одбране, систем унутрашње безбедности, безбедносно-обавештајни систем и друге субјекте значајне за националну безбедност (2019). Уједно, Стратегија је дефинисала појам безбедносно-обавештајног система Републике Србије као „функционално обједињен део система националне безбедности који чине Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција” (2019). У складу са тим, може се закључити да безбедносно-обавештајне службе представљају засебне и комплексне подсистеме унутар безбедносно-обавештајног система, при чему и сам безбедносно-обавештајни систем представља подсистем система националне безбедности.

ОРГАНИЗАЦИЈА И СТРУКТУРА

Након распада Државне заједнице Србије и Црне Горе и стицања независности 2006. године, Република Србија се суочила са потребом стварања нове политике националне безбедности, добивши прилику да самостално уреди свој безбедносно-обавештајни систем као део процеса „транзиције” државе (Savić & Đorđević, 2018: 28), па је те исте године, усвајањем Устава, отпочео процес доношења нових закона који регулишу ову област. С обзиром да су се по Уставном закону прво морали усвојити закони којима се уређују положај и избори за председника, одбрана и Војска, спољни послови и службе безбедности, Закон о основама уређења служби безбедности је донет по хитној процедури. Наведени Закон прописао је које службе безбедности постоје у Републици Србији, успоставио је Савет за националну безбедност, као и Биро за координацију. Такође, прописан је и парламентарни надзор над службама безбедности, као и накнадно доношење посебних закона којима ће се ближе уредити питања везана за безбедносно-обавештајне службе (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007; 72/2012). Већи део Закона је посвећен одредбама којима се ближе регулишу питања у вези са Саветом за националну безбедност и Бироом за координацију, него питањима у вези са самим службама безбедности. У члану 4. Закона, као службе безбедности Републике Србије наводе се Безбедносно-информативна агенција као посебна организација (у даљем тексту: БИА) и Војнообавештајна и Војнобезбедносна агенција као органи управе у саставу Министарства одбране (у даљем тексту: ВБА и ВОА). Ипак, непотпун садржај Закона о основама уређења служби безбедности и непостојање једног закона којим би се уредила сва важна питања од значаја за све три безбедносно-обавештајне службе касније су довели до тога да су поједина важна питања различито регулисана Законом о Безбедносно-информативној Агенцији и Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији (Milosavljević, 2016: 19).

Закон о Безбедносно-информативној агенцији (у даљем тексту: Закон о БИА) дефинише организацију рада Агенције. Агенцијом руководи директор кога поставља и разрешава Влада (члан 5). Ипак, треба имати у виду да у Закону нису наведени критеријуми које одређено лице треба да испуни како би постало директор БИА. Агенција се састоји од посебних организационих јединица за обављање послова који спадају у њену надлежност. Уз сагласност Владе, директор доноси Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Закон прописује које податке треба да садржи Акт, али уједно наводи да они представљају тајне податке (члан 7). У Акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, како је дефинисано За-

коном, налазе се на пример информације у вези са радним местима, односно њихов укупан број са називом. Није јасно зашто ово представља тајни податак, с обзиром на чињеницу да у данашње време велики број безбедносно-обавештајних служби у свету тај податак не класификује као тајну. Многе европске земље објављују податке о броју запослених у својим службама безбедности, попут на пример Холандије и Шведске (Petrović, 2020b: 172).

С обзиром да приликом избора директора БИА не постоје критеријуми које особа треба да испуни како би заузела место директора, може се закључити да су неопходне озбиљне модификације наведеног закона. Уједно, директора поставља и разрешава Влада. Међутим, било би пожељно у процес избора директора БИА укључити Народну скупштину, као тело које би поставило ограничења приликом избора кандидата. У многим политичким системима законодавно тело има одређену улогу приликом именовања директора безбедносно-обавештајних служби, јер тај процес мора бити отворен за контролу која не припада искључиво извршној власти (Born & Lee, 2005: 36). У Закону би своје место требало да нађу одредбе о дужини мандата директора, затим и одредница према којој би било дефинисано да ли постоји могућност да иста особа има два узастопна мандата, као и одредбе о одговорности директора приликом вршења својих надлежности (Petrović, 2020a: 9). У том правцу, Република Србија би могла размотрити преузимање позитивне праксе усвојене у суседној Црној Гори. Према Закону о Агенцији за националну безбједност (Službeni list RCG, br. 28/2005), директора именује и разрешава Влада, на предлог председника Владе, али предлог се доставља Скупштини ради давања мишљења (члан 25). Директор агенције се именује на пет година и има право на реизбор (члан 25). У члану 26. таксативно су набројана овлашћења директора Агенције за националну безбедност. У Босни и Херцеговини, Савјет министара (извршна власт) именује и разрешава генералног директора и његовог заменика, али уз консултације са члановима Предсједништва БиХ, Извршног одбора и Заједничке комисије (Zakon o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, члан 25). Директор и његов заменик имају мандате по четири године и право на реизбор (члан 26). У Закону се детаљно наводе његова права и дужности, као и листа правилника и прописа за чије доношење је одговоран. Набројане одредбе које недостају у вези са положајем директора БИА у тренутном закону, такође недостају и када се узме у разматрање позиција заменика директора БИА, што треба имати на уму приликом неке од наредних модификација овог закона.

У поређењу са Законом о БИА, Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (у даљем тексту: Закон о ВБА и ВОА) на много детаљнији начин регулише организацију ове две агенције. Агенције су органи

управе у саставу Министарства одбране. Оне су самосталне, иако међусобно сарађују и размењују податке. Закон садржи посебан део који се односи на руковођење агенцијама и њихово унутрашње уређење. Радом агенција руководе директори који су одговорни министру одбране. Они се постављају на период од пет година, као и њихови заменици. Да би лице постало директор агенције, оно мора да је завршило генералштабно усавршавање и да има искуство од најмање девет година на обавештајно-безбедносним пословима у систему одбране (члан 37). Закон о ВБА и ВОА детаљно наводи надлежности директора агенција. Директори војних агенција дају налоге и инструкције за рад; одговарају за функционисање агенције и за коришћење финансијских средстава; предлажу министру одбране планове развоја, опремања, годишње планове рада, као и доношење прописа; одлучују о пријему и престанку рада у агенцији; могу ослободити припадника агенције од обавезе чувања тајне; подносе извештаје о раду (члан 38, став 1). Такође, Закон наводи разлоге због којих директори и њихови заменици могу бити разрешени и пре времена на које су постављени. Дата могућност постоји у следећим случајевима: 1) на лични захтев; 2) ако трајно изгубе здравствену способност да обављају своју дужност; 3) када је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним за вршење дужности; 4) ако у руковођењу агенцијом не поступа у складу са Уставом, законом и другим прописима, према правилима струке, савесно, непристрасно и политички неутрално, чиме је проузроковано незаконито и нестручно функционисање агенције (члан 38, став 2). Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији у случају војних агенција доноси министар одбране на предлог директора агенције и он је означен одређеним степеном тајности.

Може се закључити да Закон о ВБА и ВОА на свеобухватнији и детаљнији начин регулише многа питања у односу на Закон о БИА, коме су неопходне значајне модификације, или пак усвајање потпуно новог закона који би био у складу са демократским стандардима. Неопходно је прописати критеријуме за избор директора и заменика директора БИА, дужину мандата, да ли постоји право на реизбор, која су њихова овлашћења и дужности, разлоге потенцијалног разрешења и сам поступак разрешења. Такође, у сам поступак избора директора треба укључити Народну скупштину, чија минимална улога може бити давање сагласности на предлог Владе. Затим, потребно је ограничити тајност података који спадају у садржај Акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и изменити поступак његовог доношења. По тренутним законским одредбама, директору БИА је потребна сагласност Владе приликом доношења Акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, док у случају војних агенција

тај документ доноси министар одбране на предлог директора агенције. Овај поступак може бити модификован на начин да председник Владе доноси акт на предлог директора БИА. Верује се да би сви наведени предлози допринели јачању угледа позиција директора и заменика директора БИА, као и јачању угледа саме Агенције.

НАДЛЕЖНОСТИ И ОВЛАШЋЕЊА

У складу са чланом 2. Закона о БИА, Агенција обавља послове који се односе на заштиту безбедности Републике Србије и спречавање делатности које су усмерене на подривање уставног поретка. Уједно, БИА прикупља, обрађује и процењује податке који су од значаја за безбедност. Агенција има овлашћења да примењује оперативне методе, мере, радње и оперативно-техничка средства којима се прикупљају неопходни подаци и обавештења (члан 9). С обзиром да БИА обавља безбедносне, обавештајне и контраобавештајне послове, посебно је проблематично што Законом нису дефинисане оперативне методе, мере, радње и оперативно-техничка средства које БИА може примењивати (Petrović, 2020b: 118). Наведена одредба је још проблематичнија с обзиром на чињеницу да одлуку о њиховој примени доноси директор или лице које он овласти. Приликом обављања својих послова, припадници Агенција имају овлашћење да од других органа, физичких и правних лица траже податке и обавештења (члан 10). Постоји могућност одбијања пружања помоћи или давања обавештења, али то мора бити засновано на законом утврђеним разлозима. Остаје нејасно који су то „законом утврђени разлози”, с обзиром да то законом није јасно дефинисано. Резултат тога јесте недоумица и потенцијално произвољно тумачење ситуација у којима може да се одбије давање обавештења или пружање помоћи припаднику Агенције.

Према Закону о БИА, Агенција има овлашћења за примену посебних мера којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења и оне су дефинисане чланом 13. Посебне мере могу се одредити према субјекту за ког постоји основ сумње да предузима радње усмерене против безбедности Републике Србије, а које се на други начин не би могле открити или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност (члан 14, став 1). Припадници Агенције могу да примене овлашћења која по закону имају припадници Министарства унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП) када је њихова делатност усмерена на пресецање организованог криминала, тероризма и најтежих облика кривичних дела (члан 12). Такође,

Агенција може да преузме и непосредно обави послове који се налазе у надлежности МУП-а ако посебни разлози безбедности то захтевају (члан 16). Ове одредбе су посебно проблематичне с обзиром да БИА не би требало да има полицијска овлашћења. У демократским државама је важно разграничити надлежности и овлашћења безбедносно-обавештајних агенција и других институција, јер у супротном би агенције имале могућност да рутински употребљавају посебна овлашћења (Born & Lee, 2005: 31). Поред тога, и када би дошло до прецизирања примене полицијских овлашћења, у том случају неопходно је да припадници БИА-е заврше основну полицијску обуку. Међутим, када би се приступило одузимању полицијских овлашћења, тиме би се спречило дуплирање ресурса, јер у оквиру МУП-а постоји Управа криминалистичке полиције која се бави борбом против организованог криминала (Petrović, 2020b: 58). У Црној Гори, Законом о Агенцији за националну безбједност је прописано да службеници Агенције за националну безбједност немају полицијска овлашћења (члан 30). Поједини службеници, који у извршавању својих послова могу бити посебно изложени опасности, као и службеници који обављају контраобавештајне и безбедносне послове, имају право ношења оружја. Међутим, право на његову употребу имају само у нужној одбрани и крајњој нужди (члан 31).

Према Закону, ВБА је задужена за безбедносноу и контраобавештајну заштиту Министарства одбране (у даљем тексту: МО) и Војске Србије (у даљем тексту: ВС). Ако одређене активности долазе од стране лица која нису припадници ВС или МО, ВБА предузима мере у сарадњи са БИА и полицијом. Поред наведеног, ВБА може да обавља унутрашњу контролу рада својих припадника, планира школовање и организује курсеве, врши научна истраживања и објављује сопствена издања, сарађује и размењује податке са другим организацијама и др. (члан 6). ВБА је овлашћена да прикупља податке из јавних извора, од физичких и правних лица, од државних органа, организација, као и од ималаца јавних овлашћења (члан 7). Агенција прикупља информације и од припадника МО и ВС и има могућност увида у њихову документацију. За разлику од припадника ВОА, припадници ВБА имају овлашћење да носе и употребљавају ватрено оружје у оквиру својих надлежности. ВБА поседује овлашћења за прикупљање података применом посебних поступака и мера за тајно прикупљање података (члан 11). Ако постоји могућност избора између више посебних поступака и мера, примениће се она којом се мање задира у људска права и слободе. Члан 12. дефинише које све посебне поступке и мере тајног прикупљања података ВБА има на располагању. У наставку, Закон детаљно уређује примену сваког од наведених посебних поступака и мера, што није случај када је у питању Закон о БИА у којем очигледно постоји доста

правних празнина (Veljković i sar., 2024: 119).

Према Закону о ВБА И ВОА, ВОА је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану који се односе на прикупљање, анализу и заштиту информација о опасностима које долазе од стране других држава, група и појединаца. ВОА прикупља податке и информације, анализира их и доставља надлежним органима, сарађује и размењује информације и податке са другим организацијама, чува прикупљене податке и информације, организује безбедносну заштиту својих активности, лица, објеката и објеката МО и ВС у иностранству, као и лица која су службено упућена у иностранство (члан 25). Уједно, ВОА штити своју опрему и средства, развија информационе системе, системе веза и системе за пренос података, организује обуку припадника и специјалистичке курсеве, врши истраживања и објављује сопствена издања, спроводи унутрашњу контролу рада, може да захтева безбедносне провере лица, планира опремање и врши набавку ствари за своје потребе (члан 25). Чланом 27. Закона дефинисани су посебни поступци и мере које ВОА има на располагању и уређује начин њихове примене.

КООРДИНАЦИЈА

Законом о основама уређења служби безбедности, координација и усклађивање рада безбедносно-обавештајних служби поверени су Савету за националну безбедност. У члану 5. прецизно су наведене надлежности овог тела. Савет разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке у вези са радом служби безбедности, усмеравањем њиховог рада, усмеравањем њихове сарадње са страним службама безбедности, усклађивањем делатности државних органа које су посвећене међународној сарадњи (члан 5). Такође, Савет прати извршавање закључака које је донео и може давати мишљења о предлозима планова рада служби безбедности, о предлозима њихових буџета, о предлозима за постављање и разрешење директора служби безбедности (члан 5). Нормативна неусклађеност је видљива у последњој наведеној надлежности Савета за националну безбедност. Иако Закон о основама уређења служби безбедности прописује да Савет даје мишљење о предлогу за постављање директора служби безбедности, оваква одредба је изостављена у Закону о БИА, који предвиђа да директора агенције поставља и разрешава Влада.

Савет за националну безбедност чине председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба ВС, директори служби безбедности и секретар који учествује у његовом раду, али без права одлучивања (члан 6). Ре-

публика Србија може усвојити примере добрих пракси других држава по питању састава Савета, па би тако у Савету своје место могао наћи и председник парламента, чиме би се обезбедио додатни надзор над овим телом (Petrović, 2020b: 39). Такође, један од већих недостатака Савета представља чињеница да у његов састав не улази министар спољних послова, с обзиром да је спољна политика веома важан сегмент система националне безбедности држава, а посебно када се говори о Републици Србији као војно неутралној држави (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007; 72/2012). Секретара Савета за националну безбедност именује и разрешава председник Републике. Међутим, ова позиција би требало да буде стручна позиција, она за коју би били прописани критеријуми које лице треба да испуни, попут на пример вишегодишњег радног искуства у безбедносно-обавештајном систему (Petrović, 2020b: 134).

Председник Републике сазива седнице Савета и заједно са председником Владе утврђује предлог дневног реда. Закључке и друге акте Савета за националну безбедност потписује председник Републике и често се сматра да ово решење није адекватно. С обзиром да је у Републици Србији политички систем полупредседнички, те председник и Влада заједно чине извршну власт, ову одредбу би требало модификовати на тај начин да председник Републике и премијер заједно сазивају седнице, као и да се на закључцима и другим актима Савета нађу потписи и председника Републике и премијера. У овом погледу, Република Србија би могла размотрити увођење института „супотписа”, који постоји у хрватском систему, а који омогућава да председник Хрватске и премијер Хрватске заједно сазивају седнице и заједно стављају потпис на одлуке које Вијеће за националну сигурност донесе (Рејић, 2016: 10).⁶ Седнице Савета за националну безбедност се одржавају по потреби, а најмање једном у три месеца, и на њих могу бити позвани руководиоци других органа и институција. Закон је предвидео и постојање Канцеларије Савета за националну безбедност, као и Биро за координацију рада. Ово тело утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности, утврђује начин оперативног усклађивања, оснива мешовите радне групе, анализира резултате и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци (члан 11). Директори служби безбедности и секретар Савета улазе у састав Бироа за координацију, али по позиву могу учествовати и представници других државних органа, организација и институција (члан 12).

⁶ Вијеће за националну сигурност Хрватске је пандан Савету за националну безбедност у Србији.

Проблем се може јавити и са контролом Савета за националну безбедност, јер Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије не садржи одредбу која се односи на контролу овог тела (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 116/2007; 72/2012). То може бити посебно проблематично с обзиром да у његов састав не улазе председник Народне скупштине или председник Одбора за контролу служби безбедности. У случају будућих евентуалних промена Устава у Републици Србији, требало би додати одредбе које се односе на Савет за националну безбедност, као што је то урађено члановима 130-133 Устава Црне Горе, којим су дефинисане надлежности, састав и улога Савјета за одбрану и безбједност у проглашењу ратног стања.⁷ Тренутно, положај и надлежности Савета за националну безбедност регулисани су Законом о основама уређења служби безбедности. Питања која се тичу толико важног тела за целокупан систем националне безбедности би требало да буду регулисана минимум посебним законским актом, ако у будућем периоду не би пронашла своје место у уставним одредбама.

ЗАКЉУЧАК

У савременим условима, системи националне безбедности држава морају да пронађу адекватан одговор на нове изазове, ризике и претње који временом све више еволуирају. Из тог разлога, неопходно је да систем националне безбедности буде организован на одговарајући начин и сви његови подсистеми координисани, како не би долазило до преклапања надлежности и расипања ресурса. Безбедносно-обавештајни систем, као један од његових подсистема, представља засебан систем сачињен од још мањих подсистема. Безбедносно-обавештајне службе јесу ти подсистеми, од којих је свака истовремено и засебан систем. Њихов заједнички задатак је заштита националних вредности и националних интереса.

Безбедносно-обавештајни систем Републике Србије је формиран након стицања независности 2006. године. Касније су донети бројни закони, подзаконски акти и стратешка документа, како би се регулисало функционисање овог система. Упоредна анализа Закона о БИА и Закона о ВБА и ВОА показује да је Закон о војним агенцијама много више у складу са демократским стандардима, што је последица тога да је Република Србија након 2006. године пропустила прилику да целокупан безбедносно-обавештајни систем регулише једним законом. Закон о ВБА и ВОА је опширнији, свеобухватнији и детаљнији у многим деловима. Са друге стране, упоредна анализа указује

⁷ За више: Устав Црне Горе, *Службени лист ЦГ*, бр. 1/2007 и 38/2013 - Амандмани I-XVI.

на потребу за суштинском изменом постојећег Закона о БИА, или доношењем потпуно новог закона. Треба посебно истаћи да би пука модификација важећег закона била недовољна, имајући у виду да би захтеване промене биле обимне и суштинске.

Анализа нормативног оквира Републике Србије показала је и да поједини закони који се односе на безбедносно-обавештајни систем треба да буду предмет наредних законских усвајања, измена и допуна. Превасходно, неопходно је увести критеријуме за избор директора БИА, одредити његов мандат, (не)могућност реизбора, прецизно дефинисати његове одговорности и надлежности, увести могућност његовог разрешења пре истека мандата и регулисати сам поступак. Потребно је да се у процес избора директора укључи Народна скупштина, пре свега, у виду давања сагласности на предлог Владе. Такође, новим нормативним оквиром требало би регулисати и положај заменика директора БИА. Постојеће законске одредбе које директору дају овлашћење да самостално доноси Акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места потребно је измењити на начин да директор убудуће има овлашћење да само предложи тај акт, док би његово усвајање било у надлежности председника Владе. На тај начин увео би се додатни механизам контроле над унутрашњим устројством службе. Уједно, неопходно је регулисати тренутан проблем који постоји у вези са тајношћу података које садржи овај акт, односно који подаци ће бити класификовани као тајни, којим степеном и на који временски рок.

Нови Закон би требало да дефинише које оперативне методе, мере, радње и оперативно-техничка средства БИА има на располагању приликом обављања послова који спадају у њену надлежност. Следећи проблем представљају полицијска овлашћења која БИА има на располагању и која треба да буду, у најмању руку, уређена законом, као што је то случај са ВБА. Неопходно је донети и нов Закон о Савету за националну безбедност. Питања у вези са Саветом као најважнијим телом за координацију целокупног безбедносно-обавештајног система не би требало да буду регулисана Законом о основама уређења служби безбедности. Такође, поједина питања би требало да буду уређена на другачији начин. Неопходне су и модификације Закона о БИА у смислу да је за постављање директора агенције неопходно мишљење Савета за националну безбедност, ако жели да се задржи ова одредба из Закона о основама уређења служби безбедности.

Sanela Veljković¹
Marina Dabetić²
Anita Klikovac³

THE NORMATIVE FRAMEWORK OF THE SECURITY- INTELLIGENCE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA AND POSSIBILITIES FOR ITS IMPROVEMENT⁴

Abstract

Every state forms its national security system to protect its national interests and national values. Since these interests and values differ from state to state, national security systems also differ. The structure of a national security system is influenced not only by internal factors within the state, but also by external factors, such as regional relations and contemporary international dynamics. A National Security Strategy functions as an overarching document in this area, defining national interests and values, the system and internal relations, as well as challenges, risks, and threats to national security. Certain actors within the system, such as the police, military, and security-intelligence agencies, hold the authority to apply specific instruments, resources, and methods to protect the proclaimed values and interests. These actors must respond to all challenges, risks, and threats that may arise, which requires significant resources and methods that are not always publicly visible. This article provides an overview of the normative framework regulating the functioning of the security-intelligence system of the Republic of Serbia, the competences and powers of its security services, as well as their organization and coordination.

Keywords: *national security, security-intelligence system, security services, Republic of Serbia.*

¹ Vinča Institute for Nuclear Sciences - Institute of National Importance for the Republic of Serbia, sanelaveljkovic113@gmail.com

² Vinča Institute for Nuclear Sciences - Institute of National Importance for the Republic of Serbia, finarina@vin.bg.ac.rs

³ Ministry of Internal Affairs, Emergency Situations Sector, anitaklikovac@yahoo.com

⁴ This work was carried out within the scientific research activities of the Vinča Institute of Nuclear Sciences, National Institute of the Republic of Serbia, funded by the Ministry of Science, Technology, and Innovation, grant number 451-03-136/2025-03/200017.

INTRODUCTION

Security, as the highest good of both the individual and their community, has been among the top priorities since the earliest forms of human organization. Threats to state security have evolved over time; today, states are far more concerned with terrorist attacks, organized crime, mass migration, energy insecurity, and environmental degradation (Patrick, 2011; Filipović, 2019). Moreover, contemporary lists of challenges, risks, and threats to national security differ from country to country, given that the same threat may not affect two states in the same way or to the same degree. Guaranteeing national security is enabled by specific state systems established for that purpose. Contemporary literature does not provide a universally accepted definition of the national security system. Baldwin examines the ambiguity and diverse interpretations of national security, pointing to the absence of a single definition and highlighting that the very concept of security requires contextualization regarding “security for whom, for which values, how much security, against what threats, how much, and at what cost” (Baldwin, 1997: 13–17). Barry Buzan does not attempt to define the concept itself; instead, he identifies five areas of state activity (military, political, economic, societal, and environmental), which together form the national security system (Buzan, 1991). According to Zoran Dragišić, the national security system constitutes “a set of functionally interconnected state bodies, local self-government bodies, and other organizations that act in accordance with the legal order of the state and aim to protect the internal and external security of the state, society, and citizens” (Dragišić, 2009: 166–167). Saša Mijalković, on the other hand, views the national security system as “a form of organization and functioning of the state and society in the implementation of preventive, repressive, and restorative measures and actions through which reference national values and interests are realized and enhanced, enabling protection from security challenges, risks, and threats, or revitalized if endangered” (Mijalković, 2009: 292). Based on these definitions, it may be concluded that the national security system consists of smaller subsystems whose common goal is the protection of the state and society from various threats, and whose activities must adhere to the constitutional and normative order of the state.

The National Security Strategy serves as the overarching document governing national security, regulating the entire system and relations among its constituent elements. Accordingly, it represents “a comprehensive and relatively permanent program through which external and internal security of the state should be achieved, in peace and war, by effectively addressing security challenges, risks, and threats, in order to protect freedoms, property security, citizen rights, and democratic achievements” (Kovač, 2003: 82). The current National

Security Strategy of the Republic of Serbia defines the national security system as “a normatively, structurally, and functionally regulated whole whose activities ensure the protection and realization of the national interests of the Republic of Serbia” (2019). Although a subsystem of the state’s broader political system, the national security system is itself composed of several smaller subsystems that contribute to the enhancement of national security (Dragišić, 2009). One such subsystem is the security-intelligence system.

The aim of this paper is to examine the nature of the security-intelligence system in the Republic of Serbia. The first part discusses the concept of the security-intelligence system. The second part presents its structure and organization in Serbia. The third part analyzes the competences and powers of Serbia’s security-intelligence agencies. The fourth part addresses their coordination mechanisms.

THE CONCEPT OF THE SECURITY-INTELLIGENCE SYSTEM

In the English language, the term *intelligence* is used to describe several concepts associated with the security-intelligence system, which creates additional confusion when translating the term into Serbian. Across numerous definitions, central elements include information, knowledge, processes, assessments intended for the executive branch, and the intelligence and security services themselves (Gill et al., 2008). Mark Lowenthal defines *intelligence* as “the process by which specific types of information relevant to national security are requested, collected, analyzed, and delivered to decision-makers; the products of that process; the protection of those processes and information through counterintelligence; and the conduct of operations authorized by legitimate authority” (Lowenthal, 2012: 8). He further states that the security-intelligence system exists for four main reasons: Avoiding strategic surprise, as agencies must be aware in advance of threats to state security; Providing long-term expertise, since agency personnel tend to be career bureaucrats with substantial experience and knowledge in specific issues; Supporting the policy-making process, by providing information upon which policymakers base their decisions; Maintaining secrecy, since the confidentiality of information, needs, and methods is what makes these agencies distinctive (2012).

Security-intelligence agencies typically engage in four principal types of activities: the collection of information on security threats; the production of analyses and assessments for national security policymakers; counterintelligence activities aimed at neutralizing foreign intelligence operations targeting the security of the home state; covert actions intended to exert secret influence on important developments in foreign states (Caparini, 2007: 5). Given the importance of information

relevant to national security and decision-making processes based on acquired data and assessments, the relationship between security-intelligence agencies (information providers) and decision-makers (information users) is critically important (Treverton, 2003: 179–184). The security-intelligence system gathers information on potential challenges, risks, and threats to national security. Information must be timely and accurate so that decision-makers can act preventively rather than reactively. The managerial segment of the security system must exercise caution and base its decisions on the analyses and assessments of security-intelligence services, which employ individuals with specialized expertise in national security matters. This process is known in academic literature as the “intelligence cycle.”⁵

The principle of secrecy in the work of security-intelligence agencies often conflicts with the principle of transparency in public administration. Nevertheless, without secrecy, the activities of the security-intelligence system would lose their purpose, as this system serves as the “eyes and ears” of national security (Dragišić, 2009: 173). What is essential is adequate normative regulation of the work of the security-intelligence system, which ultimately benefits the agencies themselves by enabling them to preserve their professional autonomy (Petrović, 2020b: 53). Some information must remain secret to ensure the successful functioning of the security-intelligence system. However, clear criteria must exist for classifying certain information as secret to prevent misuse of classification categories.

In the United States, for instance, the President is authorized to establish standards for information classification, and these standards tend to change with each new administration (Elsea, 2006: 4). In democratic societies, security is a value that coexists with others (Caparini, 2007: 4). The security-intelligence system represents “one of the most significant components of the security system of modern states worldwide, given that the importance of the intelligence-security system for the development and functioning of a stable society is immense” (Marjanović et al., 2022: 217). In confronting contemporary challenges, risks, and threats, the security-intelligence system faces two primary demands. The first is to safeguard the security of the state and society through the use of special measures and activities; the second is to ensure that these measures remain limited so as not to violate human rights and freedoms (Mirković, 2017: 90). This requires that the activities and powers of security-intelligence agencies be properly regulated by law.

The National Security Strategy of 2009 was the first document to define the structure of the national security system of the Republic of Serbia. According to this Strategy, the national security system in a broader sense consists of the National

⁵ For more on the intelligence cycle, see: Phythian, M. (2013). *Understanding the intelligence cycle*. London: Routledge.

Assembly, the President, the National Security Council, the Government, the courts, and the public prosecution service, while in a narrower sense it includes the defense system, the Ministry of Interior forces, the security-intelligence system, and temporary bodies and coordination structures established in times of crisis (Strategija nacionalne bezbednosti, 2009: 29). The new Strategy adopted in late 2019 refined the definition of the national security system. According to this document, the system comprises a managerial component – namely the National Assembly, the President, the Government, and the National Security Council – and an executive component that includes the defense system, the internal security system, the security-intelligence system, and other actors relevant to national security (2019). The Strategy also defines the security-intelligence system of the Republic of Serbia as “a functionally integrated component of the national security system consisting of the Security Intelligence Agency (BIA), the Military Security Agency (VBA), and the Military Intelligence Agency (VOA)” (2019). Consequently, security-intelligence services represent distinct and complex subsystems within the broader security-intelligence system, which itself is a subsystem of the national security system.

ORGANIZATION AND STRUCTURE

After the dissolution of the State Union of Serbia and Montenegro and the attainment of independence in 2006, the Republic of Serbia faced the need to formulate a new national security policy and gained the opportunity to independently structure its security-intelligence system as part of the state’s broader “transition” process (Savić & Đorđević, 2018: 28). That same year, with the adoption of the Constitution, the process of creating new laws regulating this area began. Because the Constitutional Law required that legislation governing the status and election of the President, defense and the armed forces, foreign affairs, and the security services be adopted first, the Law on the Fundamentals Regulating Security Services was passed under urgent procedure (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007; 72/2012). This Law defined which security services exist in the Republic of Serbia, established the National Security Council, and created the Coordination Bureau. It also prescribed parliamentary oversight of the security services and required the subsequent adoption of special laws governing specific issues related to individual security-intelligence services. Notably, a large part of the Law is devoted to provisions regulating the National Security Council and the Coordination Bureau, rather than issues pertaining directly to the security services themselves. Article 4 of the Law identifies the security services of the Republic of Serbia as the Security Intelligence Agency (BIA) as a separate organization, and the Military Intelligence Agency (VOA) and

the Military Security Agency (VBA) as administrative bodies within the Ministry of Defence. However, the incomplete nature of the Law on the Fundamentals Regulating Security Services and the absence of a single legal act governing all major issues relevant to the three agencies ultimately resulted in important matters being regulated differently in the Law on the Security Intelligence Agency and in the Law on the Military Intelligence and Military Security Agencies (Milosavljević, 2016: 19).

The Law on the Security Intelligence Agency (hereafter: the Law on BIA) defines the organization of the Agency's work. The Agency is headed by a Director appointed and dismissed by the Government (Article 5). Notably, the Law does not specify criteria a person must meet in order to be appointed Director. The Agency consists of internal organizational units responsible for tasks within its jurisdiction. With the consent of the Government, the Director issues the Act on Internal Organization and Job Classification. The Law defines the required content of this Act but also designates it as a classified document (Article 7). The Act on Internal Organization includes, for instance, information on job positions and their total number. It is unclear why such information is considered secret, given that many modern security-intelligence agencies worldwide do not classify this data. Several European countries, including the Netherlands and Sweden, publicly disclose the number of employees in their security services (Petrović, 2020b: 172).

Since there are no criteria for selecting a BIA Director, serious amendments to the Law are necessary. Furthermore, because the Director is appointed and dismissed by the Government, it would be desirable for the National Assembly to play a role in the selection process and introduce constraints on the choice of candidates. In many political systems, the legislature participates in the appointment of intelligence agency directors to ensure that the process is subject to oversight beyond the executive branch alone (Born & Lee, 2005: 36). The Law should specify the Director's term of office, whether reappointment is possible, the Director's responsibilities and competences, and the procedures and grounds for removal from office (Petrović, 2020b: 9). In this regard, Serbia could consider adopting positive practices from Montenegro. Under the Montenegrin Law on the National Security Agency (Službeni list RCG, no. 28/2005), the Director is appointed and dismissed by the Government upon the proposal of the Prime Minister, but the proposal must be submitted to Parliament for its opinion (Article 25). The Director is appointed for five years and may be reappointed (Article 25). Article 26 specifies the Director's powers in detail. In Bosnia and Herzegovina, the Council of Ministers appoints and dismisses the Director General and Deputy Director of the Intelligence-Security Agency, but only after consultations with the members of the Presidency, the Executive Board, and the Joint Committee (Zakon o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, Article 25). Their

terms last four years, with the possibility of reappointment (Article 26). The Law enumerates their rights and duties as well as the regulations for which they are responsible. The same types of missing provisions concerning the Director of BIA also apply to the position of the Deputy Director and should be addressed in future amendments to the Law.

In contrast to the Law on BIA, the Law on the Military Security Agency and the Military Intelligence Agency (hereafter: the Law on VBA and VOA) regulates the organization of these two agencies in far greater detail. The agencies are administrative bodies within the Ministry of Defence. They operate independently but cooperate closely and exchange data. The Law contains a separate section on agency leadership and internal organization. The agencies are headed by Directors who are accountable to the Minister of Defence. Directors and their Deputies are appointed for five-year terms. To become a Director, a candidate must have completed General Staff development training and have at least nine years of experience in intelligence-security positions within the defense system (Article 37). The Law clearly lists the Directors' competences. Directors of the military agencies issue orders and instructions; are responsible for agency functioning and financial management; propose development, equipment, and annual work plans; propose regulations; decide on employment and termination; may release personnel from the obligation of maintaining secrecy; and submit reports on their work (Article 38, paragraph 1). The Law also specifies the grounds on which Directors and Deputy Directors may be dismissed prior to the expiration of their term. These include: 1) resignation; 2) permanent loss of ability to perform duties; 3) conviction for a criminal offense resulting in imprisonment of at least six months or an offense rendering the person unfit for service; 4) acting contrary to the Constitution, laws, professional standards, impartiality, or political neutrality, resulting in unlawful or unprofessional functioning of the agency (Article 38, paragraph 2). The Act on Internal Organization and Job Classification for the military agencies is adopted by the Minister of Defence upon the Director's proposal and is classified with an appropriate level of secrecy.

It may be concluded that the Law on VBA and VOA regulates numerous issues more comprehensively and in greater detail than the Law on BIA, which requires major reform or the adoption of an entirely new law aligned with democratic standards. Clear criteria for selecting the BIA Director and Deputy Director are necessary, along with provisions on term length, reappointment, responsibilities, grounds for dismissal, and procedures for removal. The National Assembly should be included in the appointment process, at least through granting approval of the Government's proposal. Additionally, the scope of classified information relating to the Act on Internal Organization must be limited, and the procedure for its adop-

tion revised. Under current rules, the BIA Director requires Government approval to adopt the Act, while the equivalent document for the military agencies is adopted by the Minister of Defence. A possible modification would be for the Prime Minister –rather than the Government collectively – to adopt the Act upon the Director’s proposal, which would strengthen the mechanisms of oversight. Overall, these changes would enhance the standing of the Director and Deputy Director of BIA and improve the overall reputation and functioning of the Agency.

COMPETENCES AND POWERS

Under Article 2 of the Law on BIA, the Agency performs tasks related to the protection of the security of the Republic of Serbia and the prevention of activities aimed at undermining the constitutional order. BIA also collects, processes, and evaluates data relevant to security. The Agency is authorized to apply operational methods, measures, actions, and operational-technical means necessary for gathering required information (Article 9). Because BIA performs security, intelligence, and counterintelligence activities, it is particularly problematic that the Law does not define the operational methods, measures, actions, or technical means that the Agency is allowed to use (Petrović, 2020b: 118). This gap is even more concerning given that decisions regarding the use of such measures are made by the Director or a person authorized by the Director. In carrying out their duties, Agency personnel may request information and data from other state bodies, legal entities, and natural persons (Article 10). These entities may refuse to provide assistance or information only for reasons explicitly prescribed by law. However, because the law does not specify what constitutes “legally prescribed reasons,” the provision is vague and susceptible to arbitrary interpretation. This creates uncertainty regarding the circumstances under which providing information to BIA or assistance to an Agency member may be refused.

Under the Law on BIA, the Agency may apply special measures that derogate from the inviolability of letters and other means of communication. These are listed in Article 13. Such measures may be ordered against a subject for whom there is reasonable suspicion of undertaking activities directed against the security of the Republic of Serbia – and only if the information cannot be obtained by other means or could only be obtained with disproportionate difficulty or significant danger (Article 14, paragraph 1). Additionally, BIA personnel may exercise the powers granted to members of the Ministry of the Interior (MUP) when their activities involve combating organized crime, terrorism, and the gravest forms of criminal offenses (Article 12). The Agency may also assume and directly carry

out tasks under the authority of MUP if special security considerations require it (Article 16). These provisions are particularly problematic because BIA should not possess police powers. In democratic states, it is important to clearly separate the competences and authorities of intelligence agencies from those of other institutions; otherwise, agencies may routinely rely on exceptional powers (Born & Lee, 2005: 31). Even if the application of police powers were clarified, BIA personnel would require basic police training. Conversely, removing police powers entirely would prevent duplication of resources, especially since MUP already includes the Criminal Police Directorate, which combats organized crime (Petrović, 2020b: 58). In Montenegro, the Law on the National Security Agency explicitly provides that agency personnel do not possess police powers (Article 30). Certain officials who perform high-risk, counterintelligence, or security duties may carry firearms, but may use them only in self-defense or extreme necessity (Article 31).

Under the Law on VBA and VOA, the Military Security Agency (VBA) is responsible for security and counterintelligence protection within the Ministry of Defence (MO) and the Serbian Armed Forces (VS). If threats originate from persons outside the VS or MO, VBA undertakes measures in cooperation with BIA and the police. VBA also carries out internal control of its personnel, plans training and organizes courses, conducts research, publishes its own materials, and cooperates and exchanges information with other organizations (Article 6). It collects information from public sources, from natural and legal persons, from state bodies and organizations, and from holders of public authority (Article 7). VBA gathers information from MO and VS personnel and has access to their documentation. Unlike VOA personnel, VBA officers are authorized to carry and use firearms in the performance of their duties. VBA is also empowered to collect information using special procedures and measures for secret data collection (Article 11). If several measures are available, preference must be given to the one that interferes least with human rights and freedoms. Article 12 specifies the special procedures and measures accessible to VBA. The Law then details the application of each measure – something the Law on BIA conspicuously lacks, leaving significant legal gaps (Veljković et al., 2024: 119).

Under the Law on VBA and VOA, the Military Intelligence Agency (VOA) is responsible for intelligence activities relevant to defense, including the collection, analysis, and protection of information on dangers originating from foreign states, groups, or individuals (Article 25). VOA collects and analyzes information, cooperates and exchanges data with other bodies, safeguards its own collected information, and ensures the security of its activities, personnel, facilities, and facilities of the MO and VS abroad. VOA also protects its equipment and systems, develops information, communication, and data-transmission systems, organizes training

and specialist courses, conducts internal control, may request security vetting of individuals, plans equipment procurement, and undertakes acquisitions for its operational needs (Article 25). Article 27 defines the special procedures and measures at VOA's disposal and regulates the manner of their application.

COORDINATION

Under the Law on the Fundamentals Regulating Security Services, the coordination and harmonization of the work of security-intelligence agencies are entrusted to the National Security Council. Article 5 clearly enumerates the competences of this body. The Council reviews intelligence and security assessments and adopts conclusions related to the work of the security services, the direction of their activities, their cooperation with foreign intelligence and security services, and the harmonization of activities of state bodies involved in international cooperation (Article 5). The Council also monitors the implementation of its conclusions and may issue opinions on draft work plans of the security services, on their proposed budgets, and on proposals for the appointment and dismissal of the directors of the security services (Article 5). A normative inconsistency becomes apparent in this last competence: although the Law on the Fundamentals Regulating Security Services requires the Council to issue an opinion on proposals for the appointment of security service directors, this provision is omitted in the Law on BIA, which states simply that the Government appoints and dismisses the Director.

The National Security Council consists of the President of the Republic, the Prime Minister, the Minister of Defence, the Minister of the Interior, the Minister of Justice, the Chief of the General Staff of the Serbian Armed Forces, the directors of the security services, and a Secretary who participates in the Council's work without voting rights (Article 6). Serbia could consider adopting positive practices from other countries by including, for example, the Speaker of Parliament among the Council's members, thus strengthening oversight of this body (Petrović, 2020b: 39). Additionally, a significant shortcoming is the absence of the Minister of Foreign Affairs in the Council, given that foreign policy is a crucial segment of national security – especially in the case of the Republic of Serbia as a militarily neutral state (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007; 72/2012). The Secretary of the National Security Council is appointed and dismissed by the President of the Republic. However, this position should be a professional one, governed by clear criteria – such as years of experience in the security-intelligence system (Petrović, 2020b: 134).

The President of the Republic convenes sessions of the Council and, together with the Prime Minister, determines the proposed agenda. Conclusions and other acts of the Council are signed by the President. This arrangement is often viewed as inadequate. Since Serbia has a semi-presidential system in which the President and the Government jointly constitute the executive branch, this provision should be revised so that the President and the Prime Minister jointly convene sessions and co-sign the Council's conclusions and other acts. Serbia could draw inspiration from Croatia, where the institution of "co-signature" exists: the President and the Prime Minister convene sessions jointly and co-sign decisions adopted by the National Security Council (Pejić, 2016: 10). Council sessions are held as needed, but at least once every three months, and heads of other bodies and institutions may be invited to participate. The Law also provides for the Office of the National Security Council and the Coordination Bureau. The Bureau determines tasks requiring operational harmonization among the security services, establishes methods for such harmonization, creates joint working groups, analyzes results, and reports to the Council as needed, but at least once every six months (Article 11). Directors of the security services and the Council's Secretary form the Bureau, though representatives of other bodies may participate upon invitation (Article 12).

A potential issue concerns the oversight of the National Security Council. The Law on the Fundamentals Regulating Security Services does not contain any provision concerning the control of this body (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2007; 72/2012). This is particularly problematic given that neither the Speaker of Parliament nor the Chair of the Parliamentary Committee for the Oversight of Security Services is included among Council members. In the event of future constitutional amendments, Serbia should consider incorporating provisions on the National Security Council, similar to Articles 130–133 of the Constitution of Montenegro, which define the competences, composition, and role of the Council for Defence and Security in proclaiming a state of war.⁶ At present, the position and competences of Serbia's National Security Council are regulated solely by statute. Matters pertaining to such an important body within the national security system should be regulated at least by a separate law, if not by constitutional norms.

⁶ For more, see: Constitution of Montenegro (Ustav Crne Gore), *Official Gazette of Montenegro*, No. 1/2007 and 38/2013 – Amendments I–XVI.

CONCLUSION

Under contemporary conditions, national security systems must identify adequate responses to emerging challenges, risks, and threats, which continuously evolve over time. For this reason, a national security system must be properly organized, and all of its subsystems must be well coordinated in order to avoid overlapping competences and the inefficient use of resources. The security-intelligence system, as one of these subsystems, is itself composed of several smaller subsystems – namely, the individual security-intelligence services. Each of these services simultaneously constitutes an autonomous subsystem, with the shared task of protecting national values and national interests.

The security-intelligence system of the Republic of Serbia was established following the country's independence in 2006. Since then, numerous laws, by-laws, and strategic documents have been adopted to regulate its functioning. A comparative analysis of the Law on BIA and the Law on VBA and VOA demonstrates that the latter is far more aligned with democratic standards. This is largely due to the fact that Serbia missed the opportunity, after 2006, to regulate the entire security-intelligence system through a single comprehensive law. The Law on VBA and VOA is more extensive, comprehensive, and detailed in many respects. Conversely, the comparative analysis highlights the need for a substantial revision of the existing Law on BIA – or the adoption of a completely new law. Minor amendments would not be sufficient, as the required reforms are extensive and fundamental in nature.

The analysis of Serbia's normative framework also shows that several laws related to the security-intelligence system must be subject to new legislative adoption, amendment, or supplementation. Above all, it is essential to introduce clear criteria for the selection of the Director of BIA, stipulate the duration of the Director's mandate, regulate the (non-)possibility of reappointment, precisely define the Director's responsibilities and competences, establish the possibility of removal prior to the expiration of the term, and regulate the removal procedure itself. The National Assembly must be included in the appointment process – at least through granting approval of the Government's proposal. The new normative framework should also regulate the status of the Deputy Director of BIA. Existing statutory provisions allowing the Director to independently adopt the Act on Internal Organization and Job Classification must be amended so that the Director may only propose the Act, while its adoption would fall under the competence of the Prime Minister. This would introduce an additional oversight mechanism over the internal structure of the service. Furthermore, it is necessary to resolve the current issue concerning the secrecy of information contained in the Act – specifying which data are to be classified, at what level, and for what duration.

A new law must also define the operational methods, measures, actions, and operational-technical means available to BIA when performing tasks within its jurisdiction. Another problem concerns the police powers currently granted to BIA, which must be regulated at a minimum with the same level of legal precision found in the Law on VBA and VOA. Additionally, a new Law on the National Security Council is needed. Matters concerning the Council – the most important body for coordinating the security-intelligence system – should not be regulated merely by the Law on the Fundamentals Regulating Security Services. Several aspects of the Council's functioning should be reformed. Finally, amendments to the Law on BIA are required to ensure that the appointment of the Director remains subject to the opinion of the National Security Council, in accordance with the provision found in the Law on the Fundamentals Regulating Security Services.

REFERENCE LIST

Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26.

Born, H. (2007). Parliamentary and External Oversight of the Intelligence Services. In *Democratic Control of Intelligence Services* (pp. 163-177). Routledge.

Born, H. & Lee, J. (2005). *Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: Pravni standardi i najbolji načini nadzora rada obaveštajnih službi*. Oslo: Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama i Centar za ljudska prava Univerziteta u Darmutu.

Buzan, B. (1991). *Peoples, States and Fear*. Harvester: New York.

Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. In *Democratic Control of Intelligence Services* (pp. 3-24). Routledge.

Dragišić, Z. (2009). Sistem nacionalne bezbednosti - pokušaj definisanja pojma. *Vojno delo*, 61(3), 162-176.

Elsea, J. K. (2006). *The protection of classified information: The legal framework* (No. CRSRS21900).

Filipović, M. (2019). Konceptualizacija održivog razvoja i ekološko obrazovanje. *Vojno delo*, 72(2), 55-68.

Gill, P., Marrin, S., & Phythian, M. (2008). *Intelligence theory: Key questions and debates*. Routledge.

Kovač, M. (2003). *Strategijska i doktrinarna dokumenta nacionalne bezbednosti - teorijske osnove*. Beograd: Svet knjige.

Lowenthal, M. (2012). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington, D.C: CQ Press.

Marjanović, Z., Labović, D. & Braković, Ž. (2022). Normativni aspekti tajnih metoda rada Vojnobezbednosne agencije u Republici Srbiji. *Diplomatija i bezbednost*, 5(1), 203-245.

Mijalković, S. (2009). *Nacionalna bezbednost*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.

Milosavljević, B. (2008). Ovlašćenje policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka - domaći propisi i evropski standardi. U: *Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja* (str. 59-75). Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Milosavljević, B. (2016). *Analiza pravnog uređenja obaveštajno-bezbednosnog sistema Republike Srbije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Mirković, V. (2017). Sudska kontrola specijalnih istražnih mera službi bezbednosti u Republici Srbiji. *NPB - Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 22(3), 89-105.

Patrick, S. (2011). *Weak links: fragile states, global threats, and international security*. Oxford University Press.

Pejić, J. (2016). *Bezbednosno-obaveštajni sistemi u državama članicama Evropske unije: primeri Holandije i Hrvatske*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Petrović, P. (2020a). *Ključne tačke reforme službi bezbednosti: iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Petrović, P. (2020b). *Reforma službi bezbednosti u Srbiji 2000-2017. Doktorska disertacija*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Savić, A., & Đorđević, N. (2018). Obaveštajno-bezbednosni sistemi Srbije: vekovno iskustvo i pouke. *Diplomatija i bezbednost*, 1(2), 15-33.

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009.

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2019.

Treverton, G. (2003). *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. Cambridge: Cambridge University Press.

Veljković, S., Ćurčić, M. & Dabetić, M. (2024). Pravo na privatnost i posebne mere tajnog prikupljanja podataka u Republici Srbiji. *Oditor*, 10(3), 111-137.

Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost, *Službeni list RCG*, br. 28/05, 86/09, 73/10, 20/11, 08/15.

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, *Službeni glasnik RS*, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US, 66/2014, 36/2018.

Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013.

Zakon o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 12/2004, 20/2004, 56/2006, 50/2008 - dr. zakon i 12/2009.

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007 i 72/2012.