

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Контрола над радом политичке полиције
(мастер рад)

Ментор
Доц. Др Дејан Вучетић

Студент
Јелена Павловић
Број индекса: М 062/13

Ниш, 2015

Садржај

I Увод	1
II Појам и правни оквир служби безбедности у Републици Србији	4
1. Безбедносно-информативна агенција	5
2. Војнобезбедносна агенција	9
3. Војнообавештајна агенција	11
III Парламентарна контрола служби безбедности	14
1. Одбор за контролу служби безбедности	16
2. Улога других одбора Народне скупштине у контроли служби безбедности	21
IV Извршна власт и контрола служби безбедности	23
1. Контрола служби безбедности од стране Владе	24
2. Контрола служби безбедности од стране Председника Републике	24
3. Контрола служби безбедности од стране Савета за националну безбедност	25
4. Биро за координацију рада служби безбедности	30
5. Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података	31
V Контрола и надзор коју спроводи судска власт	33
VI Контрола коју спроводе независне државне институције	40
1. Контрола служби безбедности од стране Заштитника грађана	40
2. Контрола служби безбедности од стране Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	43
3. Контрола служби безбедности од стране Државне ревизорске институције	47
VII Контрола коју остварују институције цивилног друштва и јавности	49
1. Грађани и јавност	49

2. Улога медија у контроли служби безбедности	50
3. Цивилно друштво	51
VIII Унутрашња контрола служби безбедности	54
1. Унутрашња контрола Безбедносно-информативне агенције	55
2. Унутрашња контрола војних служби безбедности	57
2.1 Генерални инспектор	57
IX Закључна разматрања	60
Литература	62
Остала истраживачка грађа	64
Сажетак	
Биографија студента	

I УВОД

Без обзира на економске, културне и друге облике развијености, на њихов положај, величину, нема државе на свету која у неком погледу није угрожена. Појава разних ратних сукоба, тероризма, наркоманије, поготову верског екстремизма нарушавају како безбедност једне државе, тако и безбедност њеног становништва. Према томе, свака држава ради на томе да сузбије ове појаве и сведе их на најмању могућу меру. Од краја Хладног рата сведоци смо суштинског ширења и продубљивања концепта безбедности у свету.¹ Држава, с друге стране, организује свој систем безбедности што карактерише увођење примене посебних овлашћења и мера, а то пак утиче на поштовање људских права и слобода.

У свакодневном животу често се срећемо са терминима службе безбедности, обавештајне службе, државна безбедност, политичка полиција, итд. Управо термин политичка полиција најбоље осликава актуелност ове теме и вишедеценијску борбу политичких странака на власти за успостављањем хегемоније над службама безбедности. Службе безбедности би требало да буду политички неутралне, али је преостало нешто од наслеђа социјализма, па се поставља питање до које мере је успостављен процес демократске контроле над службама безбедности. Термин политичка полиција је адекватан да се скрене пажња на тренутну ситуацију у службама безбедности, јер је неопходно да се реформишемо као друштво. Службе безбедности имају јак утицај и данас, као и пре двадесетак година. Руководиоци служби безбедности су неретко под утицајем актуелних политичара на власти и на тај начин стичу посебну моћ у управљању службама. Они настоје доћи до привилегованих информација, којима ће разним облицима притиска на политичаре и бизнисмене и уценама учествовати у политичком животу. У Србији се још увек злоупотребљава досијеима грађана, па тек када дође до промена на политичкој сцени сазнајемо шта су службе радиле а сакупљени подаци се сензуалистички објављују у јавности. То је питање политичке традиције код нас, а пракса показује да се ситуација битно не разликује ни у државама развијених демократија.

Предмет рада је контрола над радом политичке полиције у Србији и њене основне карактеристике. У раду су анализирана важећа законска решења, као и улоге свих актера

¹ Н.Нанги, Conceptualising Security Sector Reform and Restruction, Zurich, 2004, стр. 2.

који учествују у контроли политичке полиције. Контролу подједнако спроводе и парламентарна и извршна и судска власт. Сваки од ових облика контроле има своје специфичности. Посебан акценат је стављен и на судску контролу служби безбедности, јер службе безбедности могу угрозити људска права применом посебних мера и поступака, а нарочито из разлога што не постоји довољно јавних доступних информација о кршењу људских права на приватност приликом употребе посебних поступака и мера. Осим наведених у контролу рада служби безбедности су укључени и други органи и тела: Савет за националну безбедност, Биро за координацију, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као и други субјекти. Посебан одељак посвећен је интерној контроли која се спроводи у самим службама безбедности. Последњи део рада посвећен је контроли коју врше медији и цивилно друштво. Из свега наведеног се види да су у Србији заступљени сви облици контроле које поседују и друге демократске земље.

С обзиром на значај и моћ служби безбедности, контрола и надзор над истима представља императив сваког демократског поретка. Доношењем нових законских прописа у нашој земљи само је донекле уређена ова област, која је од великог значаја за заштиту права и слобода грађана, а пре свега мислим на заштиту права приватности, јер службе безбедности поседују систем мера и овлашћења којима се може задирати у основна људска права и слободе. За израду ове теме одлучила сам се с обзиром на дуготрајну актуелност исте у нашој земљи, а то првенствено због тога јер је присутна политичка борба за контролу над радом служби безбедности што резултира нестабилним и нездравим унутрашњим приликама у нашој земљи.

Циљ истраживања је да се утврде све карактеристике овог института у нашем позитивном праву, као и изналагање адекватних метода и поступака контроле политичке полиције у нашој земљи са свим специфичностима постојећих правних механизма, у циљу стварања уставног и законитог поступања служби безбедности, а у складу са опште прихваћеним демократским и правним стандардима. Без вишестраног и интердисциплинарног приступа овој области, тешко је схватити сложене односе који владају унутар служби безбедности. У раду су се користиле основне и посебне научно-истинитрестсавременом праву у раду је коришћен нормативно-компаративни метод, као и аналитички метод којим је анализиран спорадично и развој слуграживачке методе. Како је

акценат стављен на испитивање служби безбедности у савременом праву у раду је коришћен нормативно-компаративни метод, као и аналитички метод којим је анализиран спорадично и развој служби безбедности. Како рад политичке полиције одликује принцип тајности, посебан проблем представљао је недостатак прецизних података о њеном раду.

Без адекватне контроле и одговорности власт временом може постати бирократска, што је супротно интересима грађана. Данас постоје опште признати стандарди и решења која свака држава мора да испуњава, ако жели да буде демократска. Успостављање стабилног друштва свакако је циљ који се може остварити кроз учешће свих њених субјеката. Постоји интерес сваког демократског друштва да контролише сопствене носиоце силе. Свака држава која претендује да буде демократска мора да донесе системске законе из области безбедности. Систем безбедности је веома битан у функционисању једне државе, па је због тога, укључивање јавности прави пут ка демократизацији друштва, а средства јавног информисања могу у одређеним земљама имати функције аналогне функцијама контролних тела.

II ПОЈАМ И ПРАВНИ ОКВИР СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Мали је број људи упознат са правим активностима служби безбедности и људима који обављају те послове. Служба је група људи која обавља послове у име друштва, односно, својим активностима, самостално или у сарадњи са другим државним органима, спроводи део државних и политичких циљева земље. Према Љубомиру Стајићу, службе безбедности „представљају специјализовану, релативно самосталну институцију државног апарата овлашћену да легалним, јавним, али и тајним начинима и средствима прикупља безбедносне податке и информације о другим државама или њеним институцијама, али и о могућим непријатељима, а ради вођења државне политике“.² „Обавештајне службе су друштвено-историјски и класно условљене специјализоване организације које у оквиру свог делокруга рада спровode тајне обавештајне, контраобавештајне и субверзивне садржаје према виталним интересима противника, користећи при томе специфичне методе и средства, са циљем остваривања одређених политичких интереса и заштите унутрашње и спољашње безбедности“.³

Постоји више подела служби безбедности, па у зависности од тога да ли припадају војним или невојним структурама (војне и цивилне) , да ли су усмерене на сва безбедоносна питања или само на поједина (опште и специјализоване) , да ли припадају влади или поједином министарству (централне и ресорне) , у зависности од проблематике којом се баве (економске, нуклеарне, службе политичких организација) и сл.⁴ Веома значајна подела је на контраобавештајне и безбедносне. Контраобавештајне службе спречавају делатности служби безбедности других држава, а обавештајне службе се баве прикупљањем података о другим државама.⁵

Службе безбедности делују у оквиру Устава, закона и других прописа и општих аката, и организују већи број субјеката који на основу прописаних правних норми обављају послове безбедности, чији је крајњи циљ остваривање једног значајног људског

² Љ.Стајић, Основи система безбедности, Нови Сад, 2013, стр. 221.

³ А.Савић, Национална безбедност, Земун, 2007, стр. 86.

⁴ Р.Лазич, Контрола служби безбедности у Србији, Београд, 2014, стр.42.

⁵ А.Савић, Увод у државну безбедност, Београд, 2000, стр. 45.

права, а то је право човека на безбедност.⁶ Службе безбедности штите људска права и слободе у Србији, односно, у свакој демократској држави од интервенције исте, односно институције и појединаца државе. Извориште њиховог деловања јесте Кривични законик Републике Србије које представља једно полазиште, а начин на који ће оне деловати, регулисан је законима којих има укупно пет. То су: Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о Војнобезбедносној и Војноинформативној агенцији, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закон о заштити података о личности. То су основни закони који регулишу како ове службе делују.

Најзначајнији закон који регулише ову материју јесте Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије⁷ којим је предвиђено постојање три безбедносно-обавештајне службе: Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација, и Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, као органи управе у саставу Министарства одбране. Закон о основама уређења служби безбедности забрањује оснивање и рад других служби безбедности које нису предвиђене поменутиим законом. Међутим, Закон је пропустио да спомене до тада постојеће службе безбедности при Министарству спољних послова: Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности, које су биле регулисане ранијим Законом о службама безбедности СРЈ (2002).⁸ То значи да су поменуте службе престале да са радом, јер више није било законског основа за њихово постојање.

1. Безбедносно-информативна агенција

Безбедносно-информативна агенција формирана је Законом о безбедносно-информативној агенцији⁹ који је ступио на снагу 27.07.2002. године, као посебна организација Владе Републике Србије са статусом правног лица. Безбедносно-

⁶ Ово право је гарантовано чланом 5. Устава Републике Србије (Службени гласник РС, бр.98/06) , као и бројним међународним документима које је наша земља ратификовала од којих су најзначајнији: Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода „Службени лист СЦГ-Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 (члан 5) и Закон о ратификацији међународног пакта о грађанским и политичким правима, Службени лист СФРЈ, бр.7/71 (члан 9) .

⁷ Службени гласник РС, бр. 116/2007.

⁸ Чл.5 и 12-16 Закона о основама уређења служби безбедности „Службени лист СРЈ“ бр.37/02.

⁹ Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014-99 (УС) , 66/2014.

информативна агенција обавља послове који се односе на заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије: истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, као и друге послове одређене законом.¹⁰

У обављању послова из своје надлежности, Агенција примењује одговарајуће оперативне методе, мере и радње, као и одговарајућа оперативно-техничка средства, којима се обезбеђује прикупљање података и обавештења ради отклањања и спречавања делатности усмерених ка подривању или рушењу Уставом утврђеног поретка Републике Србије, угрожавања безбедности у земљи и, у вези с тим, предузима друге потребне мере и радње на основу закона и прописа донетих у складу са законом.¹¹

У обављању послова из свог делокруга припадници Агенције овлашћени су да од државних и других органа, правних и физичких лица траже и добију обавештења, податке и стручну помоћ од значаја за разјашњавање чињеница везаних за обављање послова из делокруга Агенције. На пружање помоћи, давање обавештења и података нико не може бити принуђен, а ускраћивање или одбијање помоћи, давање обавештења или података мора бити засновано на законом утврђеним разлозима.¹²

О пословима из своје надлежности Агенција обрађује, чува и користи прикупљене информације и документацију, о чему води одговарајуће евиденције и обезбеђује заштиту њихове тајности. Начин евидентирања, обраде, чувања, коришћења, заштите и достављања другим надлежним државним органима информација и докумената, утврђује Влада.¹³

Припадници Агенције распоређени у посебне организационе јединице у откривању, праћењу, документовању, спречавању, сузбијању и пресецању делатности организација и лица усмерених на вршење организованог криминала и кривичних дела са елементом иностраности, унутрашњег и међународног тероризма и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против Уставом утврђеног

¹⁰Чл.1-2 Закона о безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014-99 (УС), 66/2014.

¹¹Ibid., чл. 9.

¹²Ibid., чл. 10.

¹³Ibid., чл. 11.

поретка и безбедности Републике примењују овлашћења утврђена законом и другим прописима које примењују овлашћена службена лица и радници на одређеним дужностима министарства надлежног за унутрашње послове, у складу са прописима о унутрашњим пословима.¹⁴

Изменама закона из 2014. године одређене су посебне мере којима се одступа од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, круг лица и услови под којима се оне могу одредити, а уређен је и поступак одлучивања о предлогу за одређивање посебних мера, њихово трајање, могућност проширења посебних мера у случају хитности и поступање са прикупљеним материјалом. Реч је о четири посебне мере, с тим да се уз две посебне мере које се односе на тајни надзор и снимање комуникације може одредити тајни надзор и снимање места, просторија и предмета, укључујући и уређаје за аутоматску обраду података и опреме на којој се чувају или се могу чувати електронски записи.

Законом је утврђен однос са судом, када се одступа од начела неповредивости и других средстава општења, што и представља један вид судске контроле Безбедносно-информативне агенције.

На образложени предлог директора Агенције, суд може одредити примену посебне мере. О предлогу одлучује председник Вишег суда у Београду, односно судија којег он одреди међу судијама који су распоређени у Посебно одељење тог суда за које је законом одређено да поступа у предметима кривичних дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела. Ова одлука се доноси у року од 48 часова од часа подношења предлога.¹⁵

Када то захтевају посебни разлози безбедности Републике Србије, Агенција може да преузме и непосредно обави послове који су у надлежности Министарства унутрашњих послова. Одлуку о преузимању и обављању послова из делокруга министарства надлежног за унутрашње послове споразумно доносе директор Агенције и министар унутрашњих послова. У случају сукоба надлежности одлучује Влада, у складу са законом.¹⁶

¹⁴Ibid.,чл. 12.

¹⁵Ibid.,чл. 15.

¹⁶Ibid.,чл. 16.

Организациона структура безбедносно-информативне агенције је веома битно питање које се обрађује како би сазнали ко, на који начин и на основу којих норми руководи њеним радом, каква је систематизација радних места и њихова структура.

Радам Агенције руководи директор кога поставља и разрешава Влада. У Агенцији се образују посебне организационе јединице за обављање безбедносних послова из њеног делокруга.¹⁷ У седишту Агенције, у зависности од послова којима се баве, формиране су управе, које обједињују сродне послове, у оквиру којих су функционално повезана одељења, одсеци и групе.



Слика 1. Организациона структура Безбедносно-информативне агенције (Преузето са званичног сајта Безбедносно-информативне агенције)¹⁸

Припадници Агенције своје послове извршавају у складу са законом, другим прописом и општим актом, налогом директора, односно, непосредно надређеног руководиоца. Они поседују службене легитимације, не могу бити чланови политичких партија и немају право на синдикално организовање и штрајк.

¹⁷ Ibid.,чл. 16.

¹⁸ <http://www.bia.gov.rs/rsc/o-agenciji/organizaciona-struktura.html>, преузето дана 02.05.2015.

2. Војнобезбедносна агенција

Како је напуштена идеја о обједињавању, у Србији и даље постоје две војне агенције. То су Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција које су органи управе у саставу Министарства одбране. Иако су агенције самосталне у обављању послова из своје надлежности, Закон о војнобезбедносној и војнообавештајној агенцији, садржи многобројне одредбе које се односе на обе агенције. Оно што битно разликује ове две агенције јесу послови и задаци које обављају, јер се Војнобезбедносна агенција бави безбедносним и контраобавештајним, а Војнообавештајна обавештајним пословима, који су само на први поглед сродни, а у ствари захтевају различит профил запослених који обављају сложене задатке.

Војнобезбедносна агенција је надлежна за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије, у оквиру које обавља безбедносне, контраобавештајне и остале послове и задатке од значаја за одбрану Републике Србије, у складу са законом и прописима донетим на основу закона.¹⁹



Слика 2. Организациона структура Војнобезбедносне агенције
(Преузето са званичног сајта Војнобезбедносне агенције)²⁰

У оквиру безбедносне заштите Министарства одбране и Војске Србије, послови које ВБА обавља су: безбедносна заштита снага, објеката и активности; безбедносна заштита тајних података; персонална безбедност, индустријска безбедност, безбедносна

¹⁹Члан 5. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, бр.88/2009, 55/2012-одлука УС и 17/2013,

²⁰ http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska_struktura.html, преузето дана 03.05.2015.

заштита информационо-телекомуникационих система и криптозаштите, безбедносна заштита других субјеката система одбране, као и остали послови и задаци безбедносне заштите.²¹

У оквиру контраобавештајне заштите ВБА: открива, прати и онемогућава обавештајно деловање субверзивне и друге активности страних држава, страних организација, група или лица усмерених против Министарства одбране и Војске Србије; открива, прати и онемогућава унутрашњи и међународни тероризам, екстремизам и друге облике организованог насиља усмерених против Министарства одбране и Војске Србије; открива и истражује и прикупља доказе за кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, кривична дела организованог криминала, кривично дело прања новца, као и кривична дела корупције и ако нису резултат деловања криминалне групе унутар Министарства одбране и Војске Србије; открива, истражује и прикупља доказе за кривична дела којима се угрожавају тајни подаци и кривична дела против безбедности рачунарских података, прописана Кривичним закоником, законом којим се уређује тајност података, као и другим законима када су наведена кривична дела усмерена против Министарства одбране и Војске Србије; планира, организује и спроводи контраобавештајну заштиту лица, објеката, активности и тајних података Министарства одбране и Војске Србије; прикупља, анализира, обрађује и процењује контраобавештајне податке из своје надлежности; обавља и друге контраобавештајне послове и задатке.²²

ВБА је у оквиру својих надлежности овлашћена да прикупља податке из јавних извора, од физичких лица и правних лица и од државних органа, организација и служби, као и од ималаца јавних овлашћења.²³ ВБА је овлашћена да прикупља податке од физичких лица само уз њихов претходни пристанак. ВБА је овлашћена да у оквиру своје надлежности, тајно прикупља податке применом посебних поступака и мера.

Посебни поступци и мере тајног прикупљања података предузимају се на основу писаног и образложеног налога директора ВБА или овлашћеног службеног лица које он овласти. Ови поступци и мере, предузимају се на основу образложене одлуке надлежног

²¹ Ibid., чл.6.

²² Ibid.,чл.6.

²³ Ibid.,чл.7.

вишег суда. Посебни поступци и мере које се односе на тајно снимање, документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава, тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући тајни електронски надзор садржаја телекомуникација и информационих система, тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета, предузимају се на основу писане и образложене одлуке Врховног касационог суда.

3. Војнообавештајна агенција

Војнообавештајна агенција је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану, који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца. Поменути подаци и информације које се односе на пролиферацију наоружања и војне опреме и претње тероризмом усмерени из иностранства према систему одбране Републике Србије.²⁴

У оквиру своје надлежности ВОА: прикупља и проверава податке, информације, обрађује их, анализира, процењује и доставља надлежним органима; сарађује и размењује информације и податке са службама, организацијама и институцијама Републике Србије које се баве безбедносно-обавештајним пословима, као и са службама других земаља и организација у складу са утврђеном безбедносно-обавештајном политиком, међународним уговорима и преузетим обавезама; чува прикупљене податке и информације у складу са законом, подзаконским актима и штити их од неовлашћеног откривања, коришћења, губитака или уништавања; планира, организује и спроводи безбедносну заштиту објеката Министарства одбране и Војске Србије у иностранству и лица која су од стране Министарства одбране и Војске Србије службено упућена у иностранство; штити опрему и средства која користи у раду од неовлашћеног приступа; прибавља, развија и користи информационе системе, системе веза и системе за пренос података, као и средства за заштиту информација; организује обуку припадника ВОА, организује специјалистичке

²⁴ Ibid.,чл.24.

курсе; врши истраживања, формира архиве и објављује сопствена издања; планира, организује и спроводи унутрашњу контролу рада припадника ВОА; захтева од надлежних служби безбедности безбедносне провере правних и физичких лица када је то неопходно за обављање послова из надлежности ВОА и др.²⁵

ВОА је у оквиру својих надлежности овлашћена да прикупља податке: из јавних извора; од физичких и правних лица; разменом података са другим службама безбедности; применом посебних поступака и мера.²⁶



Слика 3. Организација Војнообавештајне агенције
(Преузето са званичног сајта Војнообавештајне агенције)²⁷

²⁵ Ibid., чл.25.

²⁶ Ibid.,чл.26.

²⁷ <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/organizacija/>, преузето 05.05.2015.

Законом су утврђени посебни поступци и мере које Војнообавештајна агенција примењује у свом раду. Примену посебних поступака и мера уређује министар одбране на предлогдиректора ВОА, уз мишљење Савета за националну безбедност.²⁸

БИА није у саставу ниједног министарства што значи да има статус посебне републичке организације и директно је подређена влади. Служба је мешовитог типа, јер обавља и обавештајне и контраобавештајне задатке. Обавештајни и контраобавештајни елементи нису раздвојени што се може приметити и за функције. И ВБА и ВОА имају статус правног лица, али су органи управе у саставу министарства одбране, директно подређени министарству, а индиректно влади. Оно што је необично је то да ВБА и ВОА имају статус правног лица, а само министарство нема такав статус. Овакво решење је предвиђено вероватно из разлога да би се остварио принцип тајности који је својствен службама безбедности, јер статус правног лица имплицира да службе имају своју имовину и да купују средства како би несметано извршавала сложене задатке специфичне овој области.

²⁸ Члан Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр.88/2009, 55/2012-одлука УС и 17/2013.

II ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

Међу најефикаснијим, најбитнијим и најважнијим јесте механизам парламентарне контроле. Због природе службе безбедности, њихових циљева и улога, контрола коју би морао да врши парламент јесте свеобухватнија. Облици парламентарне контроле у упоредно-правним системима могу имати различите облике. У неким земљама конторлу врше одбори као што је случај код нас, а у другим посебна независна контролна тела као што је то на пример случај у Немачкој, Македонији или нама суседној Босни и Херцеговини, где парламентарни надзор врши Сигурносно-обавештајна комисија, односно након измена закона, Заједничка комисија за надзор над радом Обавештајно-сигурносне агенције БиХ. Разликују се и начини именовања чланова парламентарних одбора. У појединим земљама чланове именује извршна власт, што је по мом мишљењу најлошије решење, у другима их извршна власт предлаже, а парламент бира, док у највећем броју земаља парламент именује чланове одбора. У једном броју земаља присутна је пракса да службе безбедности не верују парламенту и плаше са да ће чланови надзорних одбора обелоданити њихове поверљиве информације,²⁹ па је и такав однос према овој врсти контроле.

Сврха парламентарног надзора није откривање индивидуалних случајева злоупотреба овлашћења у оквиру деловања институција, већ уочавање системских недостатака у примени посебних мера и давање предлога за решавање уочених проблема – било кроз препоруке институцијама о имплементацији постојећих закона, било унапређење легислативе, у случајевима када је то потребно.³⁰

Не постоји идеалан, општепримењљив модел парламентарне контроле, већ он мора бити прилагођен околностима у којима се наша држава налази. Парламентарна контрола регулисана је првенствено Уставом Републике Србије и бројним законима³¹ и подзаконским актима. Највишим правним актом, Уставом Републике Србије, чланом

²⁹ A.Willis, *Understanding Intelligence Oversight*, Geneva, 2010, str.41-42.

³⁰P.De Smet, *Confidence is fine, control is better*, Comunnity of Interest on the Practice and Organisation of intelligence, Belgium, 2008, str..23.

³¹ Законом о Народној скупштини, Пословником Народне скупштине, Законом о основама уређења службе безбедности, Законом о Безбедносно-информативној агенцији, Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Законом о Заштитнику грађана, Законом о тајности података, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Законом о заштити података о личности, Законом о Државној ревизорској институцији и другим прописима.

99.став 1.тачка 6, предвиђено је да Народна скупштина „надзире рад служби безбедности“. Овом уставном регулом дефинисан је пуноважан правни основ за парламентарну контролу служби безбедности у Србији.

Да би на основном нивоу могао да одговори захтевима контроле, парламент мора имати добар формални оквир и овлашћења за рад (квалитетна и законски дефинисана контролна овлашћења), људски и материјални потенцијал (посланике вичне теорији и пракси парламентарне контроле, квалитетну и бројну стручну службу, одговарајући буџет), али и изражену политичку вољу да контролу заиста и врши.³²

Како би парламент ефикасно вршио контролу над обавештајно-безбедносним службама потребно је да постоји добар законски оквир, а Народна скупштина се сада може похвалити великим бројем релативно новодонетих закона који регулишу ову област, политичка воља да се контрола заиста и врши, преовладавање ширег интереса над уском партијском политиком, специјализација појединих посланика, посебно оних који су чланови одбора који врше контролу над службама, као и сарадња са другим институцијама контроле. Оно што је најтеже унапредити од набројаног јесте степен политичке воље да се контрола врши. Стиче се утисак да чланови Одбора и нису били у довољној мери заинтересовани за делотворну контролу рада служби безбедности. Имало је мноштво примера да се на пленарним седницама парламента службе безбедности спомињу у негативном, сензационалистичком маниру, који је, најчешће, био у контексту придобијања јефтених политичких поена код грађана.³³

Потребно је да посланици сами схвате да је контрола сектора безбедности њихова обавеза према грађанима и демократији, а не одраз поверења или неповерења у руководство (министре или директоре служби) или запослене у овим институцијама.³⁴

У стручној литератури најчешће се говори о четири битна услова чија испуњеност одређује обим и садржину парламентарне контроле: правни оквир; оспособљеност посланика за вршење контроле; обичајна пракса и политичка воља.³⁵

³²Н.Вorn, I.Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, стр. 75-101.

³³ Р.Лазих, Контрола служби безбедности у Србији, Београд, 2014, стр.113.

³⁴ С.Јанковић, Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији, Српска правна ревија, број 7/2008, стр.100-114.

³⁵ Н.Вorn, I.Leigh, op. cit., стр.22

Парламентарна контрола се може посматрати у ширем и ужем смислу.³⁶ У ширем смислу контрола служби врши се: доношењем закона који регулишу надлежност, рад и контролу служби безбедности, основ њихове организације, међусобне односе са другим органима, и друге аспекте њиховог рада; одобравањем и контролом буџета служби безбедности; разматрањем извештаја независних контролних тела која бира и разрешава парламент, а која у вршењу својих овлашћења, такође у извесној мери могу да врше контролу служби безбедности. У ужем смислу, парламентарна контрола служби безбедности је првенствено везана за рад надлежног специјализованог одбора Народне скупштине који врши надзор над радом служби.

Законом о основама уређења служби безбедности, такође је предвиђено да Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног одбора Народне скупштине.³⁷ Пословником Народне скупштине Републике Србије који је усвојен на седници 26. јула, а ступио на снагу 5.августа 2010.године уместо Одбора за одбрану и безбедност формирана су два нова парламентарна тела: Одбор за одбрану и унутрашње послове (који има 17 чланова) и Одбор за контролу служби безбедности (који има 9 чланова) .

1. Одбор за контролу служби безбедности

Помак у контроли служби безбедности направљен је заокруживањем законског оквира за њено вршење, усвајањем Закона о Народној скупштини и новог Пословника³⁸, током прве половине 2010. године. Нови Пословник предвиђа три нова скупштинска одбора, који би требало да допринесу делотворнијој контроли и надзору сектора безбедности. То су Одбор за контролу служби безбедности, Одбор за одбрану и унутрашње послове (у чијој надлежности су контрола и надзор Министарства одбране, Војске Србије и Министарства унутрашњих послова) и Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Народна скупштина има право да формира одбор за сваку област. Ово право је од суштинског значаја, јер одбори одређују дневни ред

³⁶ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, Контрола служби безбедности, Београд, 2011, стр.26.

³⁷Чл.16, став 1. Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр.116/07, 72/12.

³⁸Службени гласник РС, бр.52/2010.

својих састанака и имају право да спроводе саслушања и захтевају присуство министра или других функционера органа државне управе на својим састанцима.³⁹ Оцењено је да се Скупштина и њени дотадашњи одбори (Одбор за одбрану и безбедност и Одбор за финансије) нису претерано бавили контролом и надзором начина на који су државни актери у сектору безбедности трошили буџетски новац. Одбор је пропуштао да контролише и надзире ефикасност и делотворност државних актера у сектору безбедности, као и да провери да ли се и како се у њима поштују људска права, не само грађана, већ и запослених.

Пословником је Одбор за контролу служби безбедности део ширег сектора безбедности који чини и Одбор за одбрану и унутрашње послове. Ова два поменута одбора се у најширем значењу баве сектором безбедности.

Најважнији, најефикаснији је Одбор за контролу служби безбедности, који је успостављен у парламенту, а ни Влада, ни било који орган нема формалних овлашћења у погледу предлагања или давања сагласности на чланство у Одбору. Надлежности Одбора за контролу служби безбедности, према Пословнику јесу следеће: надзире уставност и законитост рада служби безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; разматра предлог буџетских средстава потребних за рад служби безбедности и надзире законитост трошења буџетских средстава и других средстава за рад; разматра и усваја извештај о раду служби безбедности; разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби; покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби; разматра петиције, предлоге и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца; утврђује чињенице о утврђеним незаконитостима и неправилностима у раду служби безбедности и њихових припадника и о томе доноси закључке; извештава

³⁹С. Јанковић, Парламентарна контрола служби безбедности, Антологија текстова са Школа реформе сектора Безбедности, Београд, 2006, стр.101.

Народну скупштину о својим закључцима и предлозима; обавља и друге послове у складу са законом и пословником. Одбор има 9 чланова.⁴⁰

Рад Одбора за контролу служби безбедности, у складу са Законом о основама уређења служби безбедности, заснива се на следећим начелима: подређености и одговорности служби безбедности изабраним властима Републике Србије; политичке, идеолошке и интересне неутралности служби безбедности; обавезе служби безбедности да информишу јавност о извршавању својих задатака, у складу са законом; дужности носилаца надзора над радом служби безбедности да обавештавају јавност о резултатима надзора; професионалне одговорности и оперативне самосталности припадника служби безбедности у извршавању добијених задатака и одговорности руководиоца служби за рад служби.⁴¹

Директор Безбедносно-информативне агенције је дужан да се одазове позиву за седницу Одбора, уколико је спречен дужан је да на седницу упути свог заменика, односно, овлашћеног представника.⁴² Законом је утврђена обавеза директора да најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине, подноси Одбору извештај о раду службе⁴³, а то може учинити и по потреби, или на захтев Одбора.⁴⁴

Супротно ранијој пракси, Законом о основама уређења служби безбедности у члану 17., ставом 2., предвиђено је да седнице Одбора могу бити затворене за јавност, што може довести до произвољног обавештења председника одбора упућеног јавности.

Што се тиче непосредног надзора, директор је дужан да на захтев Одбора омогући члановима одбора приступ у просторије службе, дозволи им увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе, и одговори на њихова питања у вези са радом службе.⁴⁵

Законом је експлицитно одређено које податке чланови Одбора не могу тражити од служби безбедности: податке о идентитету садашњих и бивших сарадника службе; припадницима службе са прикривеним идентитетом; трећим лицима којима би откривање тих података могло да штети; методима прибављања обавештајних и безбедносних

⁴⁰ Чл.66 Пословника Народне скупштине, Службени гласник РС, бр. 52/2010 и 13/2011.

⁴¹ Чл.15 Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр.116/07, 72/12.

⁴² Ibid.,чл.17.

⁴³ Редовни извештај

⁴⁴ Ванредни извештај

⁴⁵ Ibid.,чл.19, став 1.

података; акцијама које су у току; начину примене посебних поступака и мера; подацима и информацијама које су прибављене разменом са страним службама и међународним организацијама; тајним подацима и информацијама других државних органа у поседу службе.⁴⁶

Оваквом законском регулативом у значајној мери се ограничава могућност за свеобухватну контролу рада служби безбедности. Првенствено мислим на забрану давања података који се односе на начин примене посебних поступака и мера. Овакво законско решење би требало преиспитати. Да би чланови Одбора имали комплетну слику о раду служби безбедности, требало би да имају могућност увида у сваку информацију, без обзира на степен тајности. Рацио оваквог законског решења не постоји, с обзиром да су чланови одбора и лица која учествују у његовом раду дужна да штите и чувају поверљиве информације до којих дођу у раду Одбора и после престанка чланства, односно рада у Одбору. Чланови Одбора потписују изјаву о обавези чувања тајне после избора у Одбор, а лица која учествују у раду Одбора, пре почетка ангажовања у Одбору.⁴⁷

Одбор за контролу служби безбедности који у актуелном сазиву по први пут функционише одвојено од Одбора надлежног за одбрану и унутрашње послове, донео је почетком 2013. Одлуку⁴⁸ којом се ближе уређује начин вршења непосредног надзора над радом служби безбедности и у складу са њом спровео надзорне посете БИА, ВБА, ВОА. Основни циљ ових посета јесте надзор над уставношћу и законитошћу примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података. Ова одлука садржи јасна правила и процедуре којих се морају придржавати чланови Одбора, али и службе које се контролишу. Процедуре за остваривање непосредне контроле и надзора законитости рада служби безбедности обухватају следеће елементе: Одбор на седници затвореној за јавност одлучује о надзорној посети. Надзорна посета врши се у седишту службе безбедности или њеној подручној јединици и може да траје до три радна дана; Надзорну посету предлажу чланови одбора; Одлука одбора о надзорној посети садржи: датум, време и локацију посете, предвиђено време трајања посете, састав делегације Одбора и циљ посете; одлука о надзорној посети доставља се директорима служби безбедности, најкасније три дана пре

⁴⁶ Ibid.,чл.19, став 2.

⁴⁷Ibid., чл.20.

⁴⁸Одлука којом се ближе уређује начин вршења непосредног надзора над радом служби безбедности од 29.03.2103.год.

дана одређеног за посету; за време надзорне посете делегација Одбора може да тражи од припадника службе безбедности да из свог делокруга даје објашњења и одговоре на питања; по обављеној контроли, шеф делегације или секретар Одбора, ако учествује у надзорној посети, сачињава записник о извршеном надзору са закључцима и евентуалним предлогом мера, у року од пет дана од дана завршене надзорне посете; записник о извршеном надзору Одбор разматра на првој наредној седници Одбора затвореној за јавност; Одбор подноси Народној скупштини извештај о извршеном надзору над радом службе безбедности, са закључцима и предлогом мера.

Норме Закона о основама уређења службе безбедности, представљају добар оквир за делотворну парламентарну контролу. Највећи недостаци крију се у ономе што Закон не помиње. Да би биле потпуне, ефикасне и систематичне, спољашње контроле и надзор-посебно у организацијама затвореног типа какве су службе безбедности, морају се ослањати на механизме и инструменте унутрашње контроле, што у закону није јасно регулисано, али је остављена могућност да се доношењем упутства или одлуке, што је и учинио садашњи одбор за контролу службе безбедности, успостави веза између унутрашње и парламентарне контроле.⁴⁹ Законом о ВБА и ВОА је таква веза успостављена, јер је регулисано да генерални инспектор контролише рад војних служби безбедности, и да о својим налазима обавештава парламент, односно, одбор за контролу службе безбедности и то најмање једном годишње. Законом о основама уређења службе безбедности предвиђена су два тела која врше контролу над службама безбедности: Савет за националну безбедност и Биро за координацију. Закон не успоставља никакву везу између парламентарне контроле с једне стране и Савета за националну безбедност и Бироа за координацију с друге стране. Такође, у њему нема одредби које би омогућавале члановима Одбора да траже и добију изјаве од припадника службе, нити заштитних механизма за припаднике службе који се обрате Одбору указујући на незаконитост у раду неке од безбедносних агенција.⁵⁰

⁴⁹ Р. Лазић, *op.cit.*, стр.60.

⁵⁰ Ђ.Поповић, Савет за националну безбедност Републике Србије-лична карта, Београд, 2009 г.,стр.45.

2. Улога других одбора Народне скупштине у контроли служби безбедности

Када се говори о другим надлежним одборима који контролишу службе безбедности, пре свега се мисли на Одбор за контролу трошења буџета. Буџет сваке државе представља „најважнију политичку изјаву извршне власти у току године, документ који обезбеђује отвореност, одговорност, обухватност и добру владавину.⁵¹

Према Уставу Републике Србије, Народна скупштина, на предлог Владе, усваја буџет и завршни рачун Републике Србије.⁵² На основу Пословника о раду Народне скупштине Републике Србије, формиран је Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. Овај одбор разматра предлог закона и другог општег акта и друга питања из области: система финансирања, државних функција, пореза, такса и других јавних прихода; републичког буџета и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања; завршног рачуна буџета; завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и ревизије завршних рачуна; зајмова, гаранција и игара на срећу; јавног дуга и финансијске имовине Републике Србије; јавних набавки; кредитно-монетарног, банкарског, девизног и царинског система; осигурања имовине и лица; имовинскоправних односа и експропријације; плаћања и платног промета, хартија од вредности и тржишта капитала; спречавања прања новца и борбе против корупције; рачуноводства и ревизије; као и друга питања из области финансија.⁵³

Такође, Одбор разматра извештај Државне ревизорске институције, о чему подноси извештај, са ставовима и препорукама Народној скупштини; контролише примену републичког буџета и пратећих финансијских планова у смислу законитости, сврсисходности и ефикасности трошења јавних средстава, о чему подноси извештај, са предлогом мера Народној скупштини. Одбор обавља и друге послове, у складу са законом и Пословником. Одбор има 17 чланова.⁵⁴

Према члану 58, став 2 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, подаци о финансијском и материјалном пословању ове две агенције представљају тајне

⁵¹ Парламентарни надзор безбедносног сектора- Приручник за посланике бр.5, Београд, стр.129.

⁵² Чл.99, став 1, тачка 11. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/2006.

⁵³ Чл. 45. Пословника о раду Народне скупштине, Службени гласник РС бр. 52/10 и 13/11.

⁵⁴ Ibid., члан 55.

податке, у складу са законом којим се уређује заштита тајних података.⁵⁵ Како се Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција финансирају из буџета Републике Србије, постоји оправдан интерес јавности да зна колики се део буџетских средстава издваја за њихов рад. Закон о Безбедносно-информативној агенцији не садржи одредбу о тајности података везаних за финансијско и материјално пословање. На званичној интернет-страници Безбедносно-информативне агенције могу се пронаћи подаци везани за износ буџетских средстава намењених агенцији.⁵⁶

Практична препрека за ефикасни надзор и одговорност настаје из често сасвим површне природе, тзв. „моћи новчаника“. Познато је, на пример да су трошкови неких служби безбедности дубоко уграђени у укупан владин буџет и да то представља строго чувану државну тајну. Зато многи парламенти у пракси имају веома ограничену контролу буџета када су у питању службе безбедности.⁵⁷

Поред Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, одређена контролна овлашћења у односу на службе безбедности, имају и Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу и Одбор за културу и информисање.

⁵⁵ Закон о тајности података, Службени гласник РС“, бр.104/2009.

⁵⁶ <http://www.bia.gov.rs/budzet.htm> (приступљено 26.04.2015)

⁵⁷ Р.Лазих, *op. cit.*, стр.127.

IV ИЗВРШНА ВЛАСТ И КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

Ефикасан парламентарни надзор зависи од ефикасне контроле служби коју остварује извршна власт. Парламенти се могу са поверењем ослонити на извршну власт да одговара за поступке служби безбедности само ако влада и министри у њој имају стварну моћ и могућност да обављају контролу и довољно су информисани о поступцима који се предузимају у њихово име.⁵⁸ Притом се не мисли на директну контролу, јер ако би извршна власт била свакодневно укључена у рад служби, не би била ни меродавна да буде актер спољашње контроле.

Да би се спречила злоупотреба и остварила ефикасна контрола, потребно је законским актима одредити овлашћења надлежних министара. Равнотежа између осигуравања правилне демократске контроле безбедносног сектора и спречавања политичке манипулације је веома деликатна, постоји на пример могућност да се службе безбедности искористе за прикупљање информација о политичким противницима владе. Ако се службеници безбедносних агенција боје непримерене политичке манипулације, потребно је да имају на располагању механизме помоћу којих могу изразити своју забринутост и изван организације.⁵⁹

Службе безбедности су подређене изабраним властима, а то значи да службе које чине професионалци морају да буду потчињене политичким функционерима, што се очитује саставом Савета за националну безбедност.⁶⁰

У неким системима се од председника владе тражи да националним службама безбедности даје смернице у писменој форми. Зато је „председник владе најдиректније одговоран за спровођење надзора, али у једном демократском систему требало би да води рачуна да не постане исувише укључен у свакодневно управљање агенцијом, што би ослабило надзор и његову улогу као спољашњег механизма контроле.⁶¹

Код контроле од стране извршне власти постоји велика опасност од политизације служби безбедности. Иако су службе безбедности подвргнуте начелу политичке, идеолошке и интересне неутралности, ипак је то само једна утопијска идеја.

⁵⁸ Р.Лазих, *op. cit.*, стр.131.

⁵⁹ *Ibid.*, стр.133.

⁶⁰ М.Петровић, М.Прица, Посебно управно право са међународним управним правом, Ниш, 2011, стр. 59.

⁶¹ Н.Ворн, I. Leigh, *op.cit.*, str.55.

Професионалци раде за политичке функционере и тешко је одвојити једне од других. Једно од ограничења уставних права припадника служби безбедности је да не могу бити чланови политичких партија. Поставља се питање да ли то ограничење има сврху, када се на челу службе налазе страначки функционери.⁶²

Зато је неопходно утврдити јасна законска ограничења, као заштиту од онога што од служби безбедности извршна власт може тражити да уради, као и од других врста злоупотребе.

1. Контрола служби безбедности од стране Владе

Како су службе безбедности органи државне управе, оне подлежу надзору Владе. Разлика је у томе што су војне службе ресорни органи управе у саставу Министарства одбране, па је њихов положај усмерен ка министру, док је БИА као посебна организација, обавезна да се стриктно придржава начелних ставова у обављању послова из свог делокруга. Влада остварује следеће надлежности према службама безбедности: утврђује безбедносно-обавештајну политику; одређује смернице за рад служби безбедности; врши контролу законитости рада служби безбедности; поставља и разрешава директоре и заменике директора; директор БИА је обавезан да два пута годишње поднесе извештаје о стању безбедности у Републици Србији и о раду службе којом руководи.

Влада предлаже Скупштини законе из ове области, а и доноси бројне подзаконске акте неопходне за рад БИА, као што су бројне уредбе којима се ближе уређује њихов рад, а самим тим се и интересује за њихово спровођење.

2. Контрола служби безбедности од стране Председника Републике

Према Уставу Републике Србије⁶³ и Закону о Председнику Републике⁶⁴, Председник Републике изражава државно јединство Републике Србије. Ова општа формулација наводи на питање да ли је Председник Републике орган извршне власти или

⁶² М.Петровић, М.Прица, *op.cit.*, стр.52.

⁶³ Члан 111. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/2006.

⁶⁴ Члан 1. Закона о председнику Републике Србије, Службени гласник РС, бр.111/2007.

је у Републици Србији извршна власт бицефална, односно, подељена између Владе и Председника Републике.⁶⁵

Устав Републике не предвиђа експлицитно улогу Председника Републике у контроли служби безбедности, што није учињено ни Законом о Председнику Републике. Ипак, Законом о основама уређења служби безбедности, предвиђено је оснивање Савета за националну безбедност, где је председник Републике и председник Савета. Секретара Савета именује и разрешава Председник Републике који је уједно и члан Бироа за координацију. Приметно је и да је новим Уставом ојачана улога председника Републике, у односу на Устав из 1990.године. Како је Уставом предвиђено да председник Републике „командује“ Војском, јасно је да је он у ланцу команде, врховни командант Војске. Будући да Војска чини централни елемент одбране земље, цивилном су команданту надлежности проширене и на национални систем одбране, па и на службе безбедности, као такође важним карикама безбедносног система у Србији.⁶⁶

Једино оправдање за горе наведено проширење надлежности Председника Републике може се потражити у законској формулацији „ако то налаже њихова природа“. Овакво решење изазива многе контроверзе, јер један део стручне јавности сматра да су овлашћења председника Републике на незаконит начин проширена, док други мањи део стручне јавности, сматра да би Савет за националну безбедност требало предвидети као уставну категорију, у циљу његовог оснажења, као јачег фактора у демократској контроли служби безбедности.

3. Контрола служби безбедности од стране Савета за националну безбедност

Законом о основама уређења служби безбедности основан је Савет за националну безбедност, као тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности.⁶⁷ Институција Савета је позната како у државама у којима постоји висок степен демократије, тако и у државама у транзицији. У свету постоји неколико најосновнијих модела: савет као уставна категорија, савет образован декретом

⁶⁵Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op. cit.*, стр.18 и 19.

⁶⁶М.Хаџић, *Појмовник-цивилни ланац командовања*, Београд, 2008, стр.8.

⁶⁷Члан 5. Закона о основама служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007 и 72/2012.

председника државе, савет образован посебним законом, државе које немају класичан савет.⁶⁸ Углавном су земље у транзицији приликом доношења устава предвиделе и савете за националну безбедност, додељујући им одређене надлежности, док савет образован председничким декретом хабићује у државама са изразито председничким системом, где председник својом одлуком образује савет као консултативно тело. Савет образован посебним законом је модел који између осталог постоји и у Србији, где је Савет за националну безбедност, као што је горе наведено, образован Законом о основама уређења служби безбедности и као такав представља законско решење донето од највишег законодавног тела. Модел који се не уклапа у ниједан постојећи, познат је и као „немачки модел“, он је нешто слично Савету и зове се Здружена команда за борбу против тероризма.⁶⁹ САД су прве у свету, након Другог светског рата, Законом о националној безбедности из 1947.године, формирале Савет за националну безбедност.⁷⁰ У упоредно-правним системима постоје другачија решења и искуства која се тичу посебних контролних тела. На пример, у Великој Британији, рад служби безбедности индиректно контролише Заједнички одбор за обавештајна питања који је део Кабинета премијера. Чланови овог одбора су представници Министарства иностраних послова, Министарства одбране, укључујући и начелника Војно-обавештајне службе, министарства унутрашњих послова, трговине и индустрије, међународног развоја, финансија, економских односа, представници Кабинета премијера и начелници трију обавештајних служби. Контролу безбедносних служби и Заједничког одбора спроводи Одбор за обавештајна и безбедносна питања. Чланови овог одбора јесу посланици, али Одбор није тело Парламента. Чланови Одбора одговарају премијеру који потом упознаје чланове Парламента са њиховим радом. Са друге стране, у Француској постоји неколико независних институција под окриљем извршне власти, од којих је најзначајније тело La Commission nationale de controle des interceptions de securite (CNCIS) . Комисијом председава лице именовано на мандат од шест година од стране председника и једном годишње доставља премијеру извештај о резултатима свога рада.

Још пре доношења Закона о основама уређења служби безбедности у правном систему Србије је постојало слично тело, односно, Савет за државну безбедност, које је

⁶⁸ Ђ.Поповић, Савет за националну безбедност Републике Србије-лична карта, Београд, 2009, стр.1-2.

⁶⁹ В.Цвијан, Савет за националну безбедност Републике Србије, Српска правна ревија, бр.7/2008, стр.76.

⁷⁰ А.Савић, М.Бајагић, Безбедност света- од тајности до јавности, Београд, 2005, стр.26.

српска влада формирала 2002.године. 2006-те године Влада Србије је донела одлуку о образовању Савета за националну безбедност, када је и први пут употребљена ова језичка формулација. Међутим, у раду тадашњег Савета постојао је дуализам између председника Владе и председника државе, и управо због овог дуализма, односно, неслагања између председника Републике и председника Владе, Савет није ефикасно функционисао.

Законом су уређени послови Савета од значаја за усклађивање и усмеравање рада служби безбедности, који представља облик цивилне контроле служби безбедности. Законом је и одређено да је рад служби безбедности под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, као и других државних органа и јавности, у складу са законом.⁷¹

Савет чине: председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба Војске Србије и директори служби безбедности.⁷² Из састава Савета јасно је да је реч о посебном радном и контролном телу извршне власти. То се види из тога што у његовом раду не учествују ни председник Врховног касационог суда, ни председник Народне скупштине, као ни представници Одбора за контролу служби безбедности, већ у њему учествују само представници извршне власти.⁷³

Савет се стара о националној безбедности тако што: разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности; разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и службе безбедности, али и њихову сарадњу са другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација; предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности; разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности, и други надлежни државни органи; разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда која су

⁷¹ Члан 3. Закона о основама служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.

⁷² Ibid., члан 6.

⁷³ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op. cit.*, стр.62.

значајна за националну безбедност; разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.⁷⁴

Савет усмерава и усклађује рад служби безбедности тако што: разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите, и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности; доноси закључке у вези са радом служби безбедности и Бироа за координацију; доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности; доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација; доноси закључке којима усклађује делатности државних органа посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране; прати извршавање закључака које је донео; даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности; даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати реализацију одобрених буџетских средстава; даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности. Савет се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права подложна угрожавању разменом информација или другим оперативним радњама.⁷⁵

Што се тиче начина рада Савета, седницу Савета, сазива председник Републике, а предлог дневног реда утврђују заједно председник Републике и председник Владе. Седници председава председник Републике, а ако је он спречен председник Владе. Седнице Савета одржавају се по потреби, а најмање једном у три месеца. Председник Републике може, на своју иницијативу, или на иницијативу члана Савета, позвати на седницу Савета руководиоце других државних органа и институција и друга лица која нису чланови Савета. Савет доноси и Пословник о свом раду. Пословником и другим општим актима Савета ближе се уређују остала питања која су од значаја за рад Савета, Бироа за координацију и Канцеларије Савета, као и начин на који се обављају административни и технички послови за Савет.⁷⁶

⁷⁴ Чл. 5., ст.2. Закон о основама служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.

⁷⁵ Ibid., члан 5, ставови 3 и 4.

⁷⁶ Ibid., члан 9 и 10.

На основу наведеног може се закључити да је Савет тело које се стара о националној безбедности и усклађује рад истих. Надлежни државни органи су у обавези да сарађују са саветом, посебно у извршењу горе поменутих закључака. Оно што је евидентно јесте да Савет није у могућности да доноси акте обавезујуће снаге.

Међутим, поставља се питање, да ли бар у делу контролних овлашћења, Савет треба да обавља послове без учешћа директора служби безбедности. Овако је тешко претпоставити, да ће у вршењу „контроле“ над самим собом, као чланови Савета, директори агенција независно и непристрасно обављати контролу, јер се она, посредно или непосредно у значајној мери управо на њих и односи.⁷⁷

Тиме што је предвиђено да је секретар кабинета председника Републике, секретар Савета по положају, значајно су проширене надлежности председника Републике као „врховног команданта“ и на контролу служби безбедности, што је у доброј мери у супротности са уставним овлашћењима институције председника Републике.

На овај начин је дошло до стварања персоналне уније. Наиме, шефа кабинета председника Републике је секретар савета по положају. На овај начин се председнику Републике дало истакнуто место у раду служби безбедности, у њиховом главном усмеравању. Намеће се питање, да ли овако гломазан колегијум може да буде практичан и ефикасан, али ово може бити последица коалиционог система власти од 2000-те године. Коалициони партнери су себи наметнули право да буду присутни у службама безбедности.⁷⁸ Теоретичари, попут Мирослава Хацића сматрају да је забрињавајуће да секретар кабинета председника Републике, који би требало да, пре свега, стручно и административно опслужује председника, стиче и неформалну политичку моћ. Оно што би сигурно требало урадити јесте да се самовоља председника, у делу који се односи на сектор безбедности, законским нормама битно измени и ограничи.

Изменама и допунама Закона о основама уређења служби безбедности које су извршене јула 2012-те године, секретара Савета за националну безбедност именује и разрешава председник Републике.

⁷⁷ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op.cit.*, стр.64 и 65.

⁷⁸ М.Петровић, М.Прица, *op.cit.*, стр.53 и 54.

4. Биро за координацију рада служби безбедности

Биро за координацију утврђен је Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије, као координационо тело унутар Савета за националну безбедност, дакле предвиђено је да координира радом служби, а не да их контролише, јер се у саставу савета налазе директори служби, а то би значило да контролишу сами себе.

Биро, у оквиру својих надлежности: оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности, а посебно утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности других државних органа и с тим у вези координира њихове активности; утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима; оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке и анализира резултате оперативног усклађивања и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци.⁷⁹

Биро за координацију чине директори служби безбедности и секретар Савета. У раду Бироа могу да учествују по позиву: представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције, Републички јавни тужилац, директор управе царина, као и руководиоци других државних органа, организација и институција.⁸⁰

Како Биро за координацију чине руководиоци служби безбедности и секретар Савета, јасно је да праве контроле служби од стране Бироа нема, а и не може је бити. Више забрињава већ раније поменута чињеница, да у раду Бироа учествује секретар Савета за националну безбедност, којег поставља председник Републике, што је још један доказ претераног уплива председника у овај сегмент сектора безбедности.⁸¹

Спорна је и правна природа Бироа, али се на основу законских одредби може закључити, да је Биро координационо тело у саставу Савета за националну безбедност.

⁷⁹ Чл.11, ст.2. Закона о основама служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.

⁸⁰ Ibid., члан 12.

⁸¹ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op. cit.*, стр.69.

5. Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података

Законом о основама уређења служби безбедности предвиђено је да ће Влада уредбом образовати канцеларију Савета за националну безбедност (што је Влада и учинила 6. фебруара 2009. године)⁸² као службу Владе која обавља стручне и административне послове за потребе Савета, а нарочито: послове у вези са сазивањем и припремањем седница Савета; стручне послове у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета; послове административно-техничке подршке Бироу за координацију; чување и стављање на увид члановима Савета извештаја и других аката Савета.⁸³ Што се тиче Канцеларије она обавља стручне и административне послове, али не врши ни директно ни индиректно контролу над службама безбедности. Како је она служба Владе, на њу се примењују прописи о уређењу, начину рада, финансирању и радним односима у органима државне управе.⁸⁴ Парадоксално је то што се Владине службе оснивају за обављање послова органа државне управе, а Савет за националну безбедност свакако није орган државне управе. Доношењем Закона о тајности података,⁸⁵ проширене су надлежности Канцеларије и на заштиту тајности података, и она је наставила са радом под називом Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, са класичним пословима органа државне управе (на пример доношење решења о издавању сертификата и дозвола, што је класичан управни, а не стручни посао) .

Овим телом руководи директор Канцеларије Савета, којег поставља и разрешава Влада, по прибављеном мишљењу Савета за националну безбедност. Он се поставља на време од пет година и одговоран је Влади и председнику Владе. Канцеларија Савета има заменика директора, којег такође поставља Влада, на предлог директора Канцеларије Савета, на време од пет година.

Директор има заменика, кога сам предлаже, а кога поставља Влада на период од 5 година, по претходно прибављеном мишљењу Савета. Заменик директора Канцеларије

⁸² Уредба о оснивању канцеларије Савета за националну безбедност, Службени гласник РС, бр.12/09

⁸³ Члан 8. Закона о основама служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.

⁸⁴ Закон о Влади „Службени гласник РС“, бр.55/05, 101/07 и Уредба о службама Владе „Службени гласник РС“ бр.75/05 и 48/10.

⁸⁵ Службени гласник РС, бр.104/09.

помаже директору у оквиру овлашћења које му он одреди и замењује га ако је одсутан или спречен.

У складу са Законом о тајности података, размена тајних података са страним државама и међународним организацијама врши се преко Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, осим ако посебним законом или закљученим међународним споразумом није другачије одређено. Канцеларија Савета у складу са Законом о тајности података има следеће надлежности: издавање сертификата и дозвола за приступ тајним подацима; обезбеђује примену стандарда и прописа у области заштите тајних података; стара се о извршавању прихваћених међународних обавеза и закључених међународних споразума између Републике Србије и других држава, односно, међународних органа и организација у области заштите тајних података и сарађује са одговарајућим органима страних држава и међународних организација; израђује и води централни регистар иностраних тајних података; предлаже обрасце безбедносног упитника, препорука, сертификата, односно, дозвола; организује обуку корисника тајних података у складу са стандардима и прописима; предлаже Влади план заштите тајних података за ванредне и хитне случајеве; опозива тајност података у складу са законом; после престанка постојања органа јавне власти који немају правног следбеника, обавља послове заштите тајних података, односно, задужује други орган јавне власти за чување и коришћење тих података; сарађује са органима јавне власти у спровођењу закона у оквиру своје надлежности.⁸⁶

Оно што би се могло закључити да је Канцеларија Савета много „ближа“ самим службама базбедности него онима који непосредно и посредно кроз своје надлежности врше контролу над њима, а оно што посебно треба да забрињава јесте то што јој је законом „додељено право“ да супротно Уставу Републике Србије врши управна јавна овлашћења, а нарочито овлашћења да доноси управне акте, односно решења.⁸⁷

⁸⁶ Члан 87. Закона о тајности података, Службени гласник РС, бр.104/2009.

⁸⁷ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op.cit.*, стр.68.

V КОНТРОЛА И НАДЗОР КОЈУ СПРОВОДИ СУДСКА ВЛАСТ

Без обзира на уставом загарантована права, тамо где делују службе безбедности, неминовно долази до ограничења основних људских права. Уставна права и слободе које су ограничене радом служби безбедности су пре свега оне које задиру у домен приватности, као што су право на тајност писама и других средстава општења (чл.41 Устава РС), право на заштиту података о личности (чл.42 Устава РС) и право на неповредивост стана (чл.40 Устава РС) .

Судском контролом се постиже законитост мера тајног прикупљања података. Да би прикупљање података на овај начин било законито, неопходна је писмена сагласност суда, којим се овакви поступци одобравају. Како би се избегле злоупотребе служби безбедности, судска власт има веома битну улогу у постављању граница и оцењивању оправданости таквих поступака, под условом да је у држави успостављено ефикасно, непристрасно и независно судство (нпр. претрес и присмотра лица и објеката, прислушкивање телефонских разговора, наредбе за прикупљање података о појединцима) . Улога судске власти јесте да одобрава, прати и врши обуставу претходно одобрених мера, уколико се ограничавају уставом зајамчена права и слободе.

Кад већ допушта минимум ограничења људских права, Устав обавезује све државне органе, а нарочито судове да у оваквим поступцима поступају нарочито опрезно и са нарочитом пажњом. Захтева се да се води рачуна о праву које се ограничава, о важности сврхе ограничења, о природи и обиму, о сразмери ограничења са сврхом и о томе да ли постоји могућност да се у сваком тренутку то ограничење замени, односно, постигне неким мањим ограничењем. Из овога произилази да је улога суда у односу на остале државне органе пресудна, али и динамична и то од момента одлуке којом се дозвољава примена мера, током мера и након престанка тих мера.⁸⁸

Посебне мере тајног прикупљања података од стране безбедносних служби у последње време привлаче велику пажњу због технолошког развоја. Европска конвенција о људским правима и основним слободама из 1950. године, дозвољава ограничавање права на јавно суђење, права на поштавање приватности, и др. у складу са законом, као и

⁸⁸ В.Мирећ, Улога судова у примени посебних мера од стране различитих државних установа-Демократски надзор над применом посебних овлашћења, Центар за цивилно војне односе, 2008, стр.105-106.

ограничавања која су неопходна у демократском друштву, а због очувања интереса националне безбедности.⁸⁹ Законом је предвиђено да ће се ради постизања циља користити она средства, поступци и методе који у најмањој могућој мери и у најкраћем временском року ограничавају појединачна права и обавезе. Из овог произилази да посебни поступци и мере које службе користе у свом раду, морају бити детаљно прописане законом. Многобројним пресудама, које се управо тичу ограничавања права на приватност од стране служби безбедности Европски суд за људска права је у свом вишегодишњем раду изградио одговарајуће стандарде.

Службе безбедности ограничавају нека уставом зајамчена права, применом овлашћења предвиђених у Закону о безбедносно-информативној агенцији, Закону о војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији и Закону о кривичном поступку. Постоје идеје, да се као у Мађарској и Хрватској, формира засебан центар безбедносних агенција и МУП-а, који би се бавио применом посебних мера и који би био одговоран за свој рад Народној скупштини, Влади и Савету.

Треба приметити да је положај служби безбедности приликом предузимања поменутих мера разнолик. Наиме, у случају предузимања мера прописаних Закоником о кривичном поступку улога служби безбедности је извршног карактера, што значи, да је реч о мерама кривичног гоњења које службе безбедности непосредно предузимају у кривичном поступку, по наредби судије за претходни поступак.⁹⁰ Док, предузимање посебних поступака и мера које су предвиђене у Закону о безбедносно-информативној агенцији, Закону о војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, јесте у циљу вршења оперативних радњи служби безбедности ради „заштите безбедности Републике Србије и откривања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије; истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије, односно, у превентивне сврхе са циљем да се предупредe претње које су усмерене према Министарству одбране и Војсци Србије.⁹¹ Те мере не морају довести до кривичног гоњења, већ подаци прикупљени на овај начин могу послужити да се изгради степен основа сумње

⁸⁹ Чл.6-11. Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Службени лист СЦГ-Међународни уговори, бр.9/03 и 5/05.

⁹⁰ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op. cit.*, стр.76.

⁹¹ Чл. 11, ст.2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, 88/2009, 55/2012 и 17/2013, члан 11, став 2.

против одређеног лица или групе. У случају оваквог тзв. превентивног поступања, материјал прикупљен на овај начин, не може послужити као доказно средство на суду. Дакле, мере се примењују у две сврхе, у истрази кривичних дела и заштите националне безбедности.

Устав предвиђа приликом ограничавања загарантованих људских и мањинских права и слобода да су сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.⁹²

Читав спектар мера којима службе безбедности прикупљају податке могуће је разврстати у две групе: оне чијим се коришћењем мање или незнатно задире у индивидуална права и слободе и оне чијим се коришћењем привремено и без сазнања лица ограничавају поједина од зајемчених индивидуалних права и слобода, нарочито право на приватност.⁹³

У нашем правном систему постоје одређене термилошке разлике које се тичу ограничавања уставом загарантованих права од стране служби. У Закону о Безбедносно-информативној агенцији користи се термин „посебне мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења“⁹⁴, а у Закону о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији користи појам „тајно прикупљање података применом посебних поступака и мера“. Ранији Законик о кривичном поступку, такве правне радње су дефинисане као „предузимање мера органа гоњења за доказивање кривичних дела из члана 504а,⁹⁵ а у новом Законику о кривичном поступку из 2011.године, све мере и радње су обухваћене термином „посебне доказне радње“.⁹⁶

Уставом Републике Србије гарантује се тајност писма и других средстава општења, њихова неповредивост, али се уређује и дозвољава одступање од овог права само на

⁹² Чл. 18-20 Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/06.

⁹³ Б. Милосављевић, Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података: домаћи прописи и европски стандарди, Демократски надзор над применом посебних овлашћења, Центар за цивилно војне односе, 2008, стр.62

⁹⁴ Чл.13. Закона о безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014-99 (УС), 66/2014.

⁹⁵ Законик о кривичном поступку Републике Србије „Службени лист СРЈ“, бр.70/01 и 68/02; „Службени гласник РС“, бр.58/04, 85/05, 115/05 и др.закон, 49/07, 20/09 и др.закон, 72/09 и 76/10.

⁹⁶ Законик о кривичном поступку, Службени гласник РС, бр.72/11, 101/11, 121/12, 32/ 13 и 45/13.

одређено време и искључиво на основу одлуке суда, када и ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије.⁹⁷ Одступање, дакле може бити засновано само на одлуци суда.

Очигледно је и то да је новим Законом о кривичном поступку из 2011. године проширена примена посебних поступака и мера на већи број кривичних дела. Посебне доказне радње предвиђене Законом о кривичном поступку су: тајни надзор комуникације, тајно праћење и снимање, симуловани послови, контролисана испорука, рачунарско претраживање података, прикривени иследник и сведок сарадник. Последње две мере могу бити употребљене само за кривична дела организованог криминала.

Законом о кривичном поступку прописано је да предлог за примену посебних мера подноси јавни тужилац, а наредбу за примену доноси судија за претходни поступак, а извршавају је Министарство унутрашњих послова, Безбедносно-информативна и Војнобезбедносна агенција. Приликом одређивања мере и њеног трајања, судија за претходни поступак оцењује да ли би се исти резултат могао постићи на начин којим се мање ограничавају загарантована права и слободе. Потребно је да одређивање мере наредбом буде јасно и прецизно одређено. Службе безбедности могу ове мере користити само за она кривична дела која су у њиховој надлежности (само одређена кривична дела наведена у члану 162.ЗКП су у надлежности БИА и ВБА). Законом је предвиђено на који начин ће Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција достављати извештаје судији који је издао наредбу и јавном тужиоцу. Законом је регулисан и начин на који се остварује проширење већ одређене мере тајног надзора комуникације. БИА и ВБА могу проширити тајни надзор комуникације и на други број или адресу, али морају одмах о томе да обавесте јавног тужиоца. Јавни тужилац подноси предлог за проширење мере судији за претходни поступак који о томе одлучује у року од 48 часова и о томе сачињава службену забелешку. Ако јавни тужилац не покрене кривични поступак у року од шест месеци од дана када се упознао са материјалом прикупљеним коришћењем посебних доказних радњи или ако изјави да га неће користити

⁹⁷ Чл.41. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/06.

у поступку, односно да против осумњиченог неће захтевати вођење поступка, судија за претходни поступак ће донети решење о уништењу прикупљеног материјала.⁹⁸

Из одредби члана 171. став 1., односно законске формулације „...откривања контаката или комуникације осумњиченог на јавним местима и местима на којима је приступ ограничен или у просторијама, осим у стану“, може се закључити да је прописана неповредивост стана, када су у питању мера тајног праћења и снимања.

Посебни поступци и специјалне мере и радње које предузимају представљају веома битан сегмент рада сваке службе безбедности. Ако би се укинуле могућности да у раду користе најразноврсније оперативне мере, радње и методе, као и најразноврснија техничка достигнућа за прикупљање података, изгубила би се њихова основна специфичност и не би постојала битна разлика у односу на класичне полицијске послове.⁹⁹

Нису све мере које службе безбедности примењују у свом раду подложне судском поступку. У Закону о Војнобезбедносној агенцији прецизно су предвиђени поступци и мере које захтевају одлучивање суда, и то су: тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања задржаних података о телекомуникационом саобраћају, без увида у њихов садржај; тајно снимање и документовање разговора на отвореном и затвореном простору уз примену техничких средстава; тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система; тајни надзор и снимање унутрашњости објекта, затворених просторија и предмета.

Изменама и допунама Закона о БИА од 28. јуна 2014. године замењене су оспорене одредбе¹⁰⁰ са нових 7 чланова (13, 14, 15, 15а, 15б, 15в, 15г). Чланом 13. сада су посебни поступци и мере прецизније одређени као „посебне мере којима се одступа од неповредивости тајности писама и других средстава општећа: тајни надзор и снимање комуникације без обзира на облик и техничка средства преко којих се обавља или надзор електронске или друге адресе; тајни надзор и снимање комуникације на јавним местима којима је приступ ограничен или у просторијама; статистички електронски надзор комуникације и информационих система у циљу прибављања података о комуникацији

⁹⁸Чл.163. Закона о кривичном поступку Републике Србије, Службени гласник РС, бр.72/2011, 121/2012, 32/2013,45/2013, 55/2014.

⁹⁹ Р.Лазиф, *op. cit.*, стр.184.

¹⁰⁰ Уставни суд РС је утврди неуставност појединих одредби Закона о безбедносно-информативној агенцији одлуком IУз-252/2002 од 26. децембра 2013. године.

или локацији коришћене мобилне терминалне опреме; рачунарско претраживање већ обрађених личних и других података и њихово упоређивање са подацима који су прикупљени применом мера из тачке из претходних ставова.

Законом је предвиђено и да је ВБА овлашћена да прикупља податке применом посебних поступака и мера када се не могу прикупити на други начин или је њихово прикупљање онемогућено на неки други начин и може бити у вези са несразмерним ризиком по живот и здравље људи и имовину, односно са несразмерним трошковима. Законом је и детаљно уређена примена посебних поступака и мера у превентивне сврхе. Председник Врховног касационог суда, односно поступајући судија, на основу поднетог предлога директора ВБА, најкасније у року од 24 часа, одлучује поводом поднетог предлога за примену следећих мера: тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава; тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући тајни надзор садржаја телекомуникационих и информационих система; тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета. Председник Вишег суда у седишту Апелационог суда, на основу поднетог предлога директора ВБА, најкасније у року од 8 часова, има обавезу да донесе одлуку о примени мере тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања задржаних података о телекомуникационом саобраћају, без увида у њихов садржај.

Тамо где делују службе безбедности тамо се дешава ограничење права. Зато је веома важно да се обезбеде задовољавајући правни услови и гаранције за ефикасну и ефективну контролу служби безбедности која се тиче примене посебних поступака и мера. Оваква процедура за одлучивање о примени посебних поступака и мера, односно, посебних мера, наишла је на озбиљне критике стручне јавности.¹⁰¹

Евидентно је да судови немају једнаку улогу приликом примене специјалних мера од стране различитих безбедносно-информативних служби, те да је надзор суда често ограничен на процену потребе за датом мером и давање сагласности за примену исте, без даљег увида у ток спровођења мере и фазу њеног окончања. Неминовно је да постојеће стање представља напредак у односу на ранију праксу, али је неопходно увођење

¹⁰¹ Р. Дичић Драгичевић, Посебне истражне мере и њихово коришћење од стране служби безбедности-улога судских власти у надзору ових служби, Српска правна ревија, број 7/2008.

уједначеног судског надзора над применом специјалних мера од стране служби безбедности. Услед ограничене доступности података који се односе на вршење надзора од стране органа сектора безбедности, дискутабилан је квалитет спровођења судске одлуке и ефикасност механизма који судовима стоје на располагању у извршењу налога. Међутим, потешкоће које прате спровођење надзора, не доводе до лоше праксе у овој материји. Једино се према извештајима о судским предметима који се тичу злоупотреба овлашћења, такви предмети се и даље процесуирају споро, резултирајући у неким случајевима наступањем застарелости. На крају, из свега наведеног произилази да је улога суда у односу на остале органе пресудна, али и динамична и то од момента одлуке којом се дозвољава примена мера, као и током примене мера и након њиховог престанка.¹⁰²

¹⁰² В.Миричић, Демократски надзор над применом посебних овлашћења, Београд, 2008, стр.105-106.

VI КОНТРОЛА КОЈУ СПРОВОДЕ НЕЗАВИСНЕ ДРЖАВНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

Значајну улогу у контроли служби безбедности имају и независна контролна тела, као што су: Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државна ревизорска институција.

Заштитник грађана, активира своје механизме након подношења притужби од стране грађана или по сопственој иницијативи, а поред законитости рада служби, контролише и етичност у раду, односно, правилност у раду у складу са правилима о добром и уредном вршењу управе и поштовање моралних права појединаца који ступају у контакт са службама. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности доприноси већој транспарентности рада ових служби, док Државна ревизорска институција има важну улогу у контроли трошења буџетских средстава намењених безбедносним службама.

1. Контрола служби безбедности од стране Заштитника грађана

Институција Заштитника грађана уведена је у правни систем Републике Србије, Законом о заштитнику грађана из 2005.године,¹⁰³ а Устав из 2006.године¹⁰⁴ је подигао на уставни ниво. Заштитник грађана је независан и самосталан у обављању послова контроле и нико нема права да утиче на његов рад, а Заштитник за свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана може да даје савете и мишљења органима управе о томе како да унапреде свој рад у циљу отклањања оних појава и поступања које доводе до кршења права грађана, као и да грађане саветује и даје им своје мишљење о томе како да заштите своја права од непримерених акција органа управе.¹⁰⁵ Све надлежности Заштитника грађана прописане Законом о заштитнику грађана могу се односити и на службе безбедности, мада се ниједна од њих не односи искључиво на службе безбедности.

¹⁰³ Службени гласник РС, бр.79/05 и 54/07.

¹⁰⁴ Члан 138. Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр.98/06.

¹⁰⁵ Д.Милков, Управно право III-Контрола управе, Нови Сад, 2012, стр.20.

Овакав облик контроле служби безбедности од стране Заштитника грађана свакако се не може сматрати „општим“.

У извештају о раду Заштитника грађана за 2014. годину у делу који се односи на Ресор служби безбедности као најзначајнија достигнућа оцењено је то што је Уставни суд Одлуком¹⁰⁶ утврдио да одредбе чланова 13, 14 и 15 Закона о безбедносно-информативној агенцији¹⁰⁷ које се односе на одступање од начела тајности писама и других средстава комуникације. Како нису били у сагласности са Уставом ове одредбе су измењене. Заштитник грађана је такође као једно од достигнућа навео измене Законика о кривичном поступку,¹⁰⁸ које се тичу приступа тзв. задржаним подацима у комуникацији. Такав приступ постао је могућ искључиво по налогу судије за претходни поступак. Тиме су одредбе Законика о кривичном поступку усклађене са Уставом, на шта су Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности указали још 2013.године, подношењем Уставном суду Предлога за оцену уставности поменуте спорне одредбе.

У 2014. години Заштитник грађана је примио 12 притужби на рад служби безбедности. Он је водио контролни поступак и упутио 9 препорука од којих су све прихваћене. Оно што је забрињавајуће јесте то што је Заштитник грађана у Извештају навео да припадници служби безбедности који укажу на незаконито и неправилно поступање у служби често постају жртве одмазде као и да од такве одмазде нема довољно ефикасне правне ни фактичке заштите. Навео је још и то да је Министарство одбране прекршило законом прописану сарадњу са Заштитником грађана у поступку контроле. Није прихваћен предлог Заштитника грађана да се уједине паралелне техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну агенцију која ће пружати техничке услуге неопходне за пресретање комуникација и других сигнала свим ауторизованим корисницима, као и да се обезбеди неизбрисиво бележење сваког приступа телекомуникацијама како би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности поступка.

¹⁰⁶ Одлука Уставног суда ПУз.-252/02 од 26.децембра 2013.године, објављена 27.јуна 2014.

¹⁰⁷ Службени гласник РС, бр.42/02 и 111/09.

¹⁰⁸ Службени гласник РС, бр.72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

Како би унутрашња контрола дала бољи ефекат унутрашњи надзорни механизми би требало да о својим налазима који се тичу поштовања људских права обавештавају Заштитника грађана и надлежни скупштински одбор. Неопходно је да се криминализује ометање истраге коју воде независни контролни државни органи, као што су Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизрска институција, Повереник за заштиту равноправности и Агенција за борбу против корупције. Заштитник грађана предлаже и да се усвоји нови Закон о безбедносно-информативној агенцији како би се обезбедила предвидљивост у употреби посебних мера.

Крајем прошле и почетком ове године, дошло је до инцидента између Заштитника грађана и Министарства одбране. Заштитник грађана по сопственој иницијативи, а на основу сазнања до којих је дошао путем средстава јавног информисања, затражио од Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова да доставе информације у вези са догађајем који се одиграо у време одржавања „Параде поноса“ у Београду 28.септембра 2014.године, где је дошло до сукоба припадника Војне полиције са припадницима Жандармерије, где је према оцени Заштитника грађана дошло до кршења права грађана прекомерном употребом силе од стране припадника Жандармерије. Министарство унутрашњих послова је доставило тражене информације и поткрепило их документацијом, док је Министарство одбране одбило да изврши законом утврђену обавезу достављања документације и да Заштитнику грађана пружи све неопходне информације и изјаве. Војнобезбедносна агенција је одговорила негативно и Заштитника грађана упутила да се обрати надлежном јавном тужиоцу који води поступак. Како је дошло до несарадње и Заштитнику онемогућена превентивна функција он је покренуо поступак контроле по сопственој иницијативи. Отворивши поступак Заштитник грађана је подсетио Министарство одбране да он води поступак независно од поступака који се воде пред другим државним органима, па и тужилаштвом, а нарочито зато што се та два органа баве различитим врстама противправности. Јавно тужилаштво се бави тиме да ли је извршено неко од законом предвиђених кривичних дела, док Заштитник грађана утврђује да ли је било пропуста у раду органа који не морају, а често и немају обележја кривичног дела, што не значи да није начињен пропуст на штету грађана, а утврђен пропуст са друге стране не обавезује правосудне органе. У овом случају дошло је до сукоба због различитог

тумачења прописа јер је Министарство одбране сматрало да од момента започињања поступка, који је покренуо јавни тужилац нема више власт над тим подацима и да их трећим лицима па и Заштитнику грађана могу уступити искључиво по одобрењу надлежног јавног тужиоца који је руководиоца предистражног поступка. Законом о тајности података¹⁰⁹ прописано је ко и под којим условима има право да приступи подацима из кривичне истраге, а то су између осталог и државни органи које бира Народна скупштина међу којима је и Заштитник грађана. Из тог разлога тужилаштво због тога није ни одговорило на захтев Министарства одбране. Епилог овог инцидента јесте да је Заштитник грађана Вишем јавном тужилаштву у Београду поднео кривичну пријаву против двојице припадника Управе Војне полиције и седам припадника Жандармерије. На овај начин је Министарство одбране прекршило законом предвиђену обавезу сарадње са Заштитником грађана. Министарство одбране, као и други органи управе, морају да поштују законом прописане одредбе у поступцима контроле које покрене Заштитник грађана без обзира о ком се случају ради.

Из свега наведеног произилази да овај независни државни орган, из године у годину, постаје све значајнији механизам за контролу законитости рада органа државне управе, па самим тим и служби безбедности. За очекивати је да ће у наредном периоду ефекти овог облика контроле и надзора бити још ефикаснији, од чега ће, свакако, имати користи сви.¹¹⁰

2. Контрола служби безбедности од стране Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, донет је у Републици Србији 2004. године¹¹¹. Овим Законом створена је посебна независна државна институција- Повереник за информације од јавног значаја, а Уставом из 2006.године

¹⁰⁹ Чл.38. Закона о тајности података, Службени гласник РС, бр. 104/2009, члан 38

¹¹⁰ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op.cit.*, стр.49.

¹¹¹ Службени гласник РС, бр.120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

зајемчена су права грађана на обавештеност.¹¹² Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности јесте независни орган који врши надзор над поштовањем људских права, права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података о личности, што је у ширем смислу и право на приватност.

Контрола служби безбедности од стране Повереника представља један од спољних механизма контроле. Повереник нема посебне надлежности које се односе искључиво на службе безбедности, међутим, како су службе безбедности државни органи, све надлежности Повереника, које се тичу његове контролне улоге, односе се и на службе безбедности.

Повереник је самосталан државни орган који има положај другостепеног органа приликом решавања о основаности захтева за приступ информацијама од јавног значаја. Ступањем на снагу Закона о заштити података о личности¹¹³, наставио је са радом под називом Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Повереник је на неки начин „на средини“ пута између „јавности“ и „тајности“ и из тог разлога рад Повереника се у одређеним сегментима „преплиће“ са радом служби безбедности, с обзиром на области за које је Повереник основан и врши контролу.¹¹⁴

Однос Повереника са службама може се посматрати кроз два механизма. Један је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а други је Закон о заштити података о личности. Примарна функција Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности није контрола служби безбедности, то је један од сегмената његовог деловања. Повереник није контролор служби безбедности, већ је његов задатак да утврди да ли се службе користе подацима о грађанима на законит начин. Дакле, реч је о контроли законитости њиховог рада.

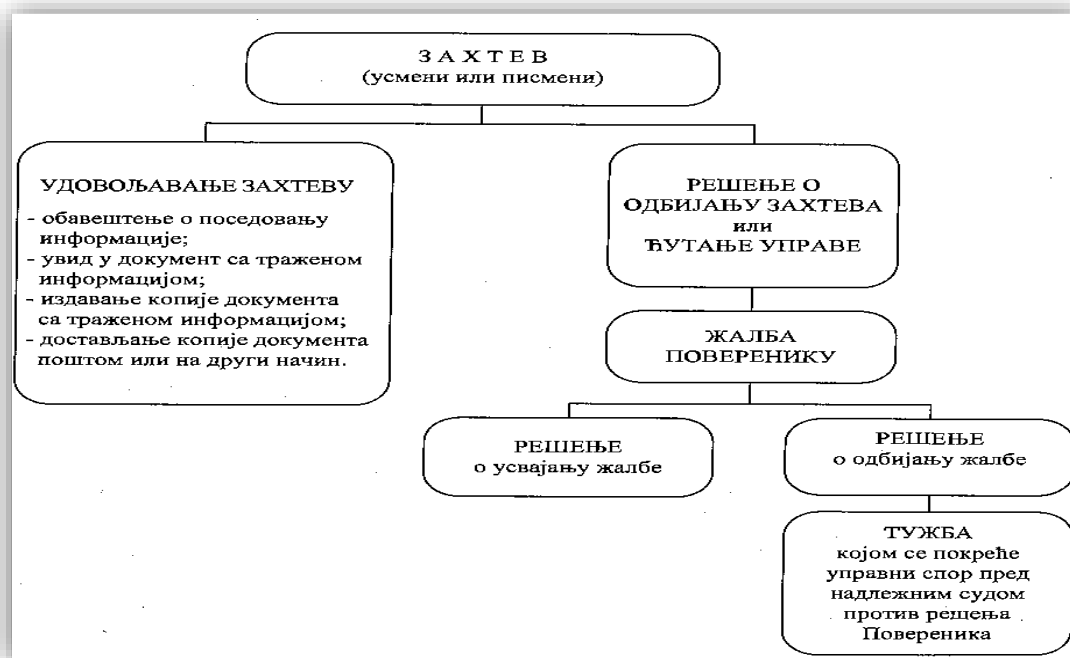
Тражилац информације може изјавити жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности ако орган јавне власти одбије да га обавести о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја или да ли му је она доступна, ако

¹¹² Чл.51. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/06.

¹¹³ Закон о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 97/08 и 104/09.

¹¹⁴ Р.Лазих, Контрола служби безбедности у Србији, Београд, 2014, стр.222.

одбије да му стави на увид документ који садржи тражену информацију да му изда или упути копију документа (зависно од тога шта је тражено) или то не учини у прописаном року. Законски рок у коме Повереник треба да донесе одлуку по жалби је 30 дана од дана пријема жалбе.¹¹⁵



Слика 4. Шематски приказ поступка за приступ информацијама од јавног значаја

(Преузето са званичног сајта Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности)¹¹⁶

У поступку доношења Закона о тајности података, значајна је била улога Повереника и Заштитника грађана, који су упутили један број амандмана које је Народна скупштина усвојила.

Познати инцидент од пре неколико година је обележио почетак односа Повереника, као секундарног контролора служби безбедности и Безбедносно-информативне агенције. Наиме, једна невладина организација затражила је од Безбедносно-информативне агенције податак о броју прислушких лица у једној години. Радило се о једном сумарном податку, који није могао да угрози неку конкретну оперативну акцију. Како није добила

¹¹⁵ Д.Миленковић, Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд, 2010, стр.105.

¹¹⁶ <http://www.poverenik.rs/sr/sematski-prikaz-postupka.html>, преузето 15.05.2015.

одговор организација се жалила Поверенику и он је затражио изјашњење. Повереник је донео формалан налог који је по закону коначан и обавезујући, да служба да податак, међутим, служба је игнорисала овај налог као и све обавезе према Поверенику које има према закону. Законом је предвиђено да ни један орган није изузет од обавезе давања информација. Постоје земље у којима су службе безбедности изузете и то демократске земље које имају Закон о слободном приступу информацијама у којима су службе безбедности изузете. У годишњем извештају Парламенту за 2007.годину,¹¹⁷ Повереник је истакао да је забрињавајуће то да служба са таквим ресурсима и могућностима игнорише Закон Републике Србије. Међутим, требало је сачекати промену политичке власти да би се ствари почеле мењати.

Велике полемике је изазивао приступ тзв. задржаним подацима. Провајдери мобилне телефоније, интернета дужни су да податке о комуникацији задржавају извесно време, што је према нашем Закону о електронским комуникацијама 12 месеци. Овакви подаци, сачувани за период од годину дана, говоре много о неком грађанину. Оно што је постало проблем јесте то да су службе радиле законито, али супротно Уставу Републике Србије. Како је у Уставу Републике Србије прописана гаранција везана за тајност комуникације, којом се јемчи тајност исте, а одступања су могућа из два разлога и по једном основу. Разлози су вођење кривичног поступка и заштита државне безбедности, а основ може да буде само одлука суда. Међутим, Законом о електронској комуникацији и Законом о Војнобезбедносној агенцији, предвиђена су решења која су омогућавала руководиоцима служби, па чак и лицима која она овласте, да приступају задржаним подацима, што је супротно Уставу.

Дакле, веома значајно овлашћење којим располаже Повереник јесте да даје иницијативу за доношење или измену постојећих прописа, као и да предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада.

У стручној јавности се јавља идеја да би требало преиспитати Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим се регулише рад Повереника, како би се повукле јасне границе, које су то информације од битног значаја за националну

¹¹⁷ Извештај Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама за 2006.годину, Београд, март 2007, стр.13-14.

безбедност, које не могу бити доступне широј јавности, јер та граница није законом прецизно утврђена.

3. Контрола служби безбедности од стране Државне ревизорске институције

Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Основана је 2005.године Законом о Државној ревизорској институцији. Државна ревизорска институција је самосталан и независни државни орган. За обављање послова из своје надлежности одговорна је Народној скупштини Републике Србије.¹¹⁸

Службе безбедности су директни корисници буџетских средстава, и зато јесу субјекат код којег Државна ревизорска институција може да врши контролу. Предмет контроле, односи се на: примања и издатке, финансијске извештаје, финансијске трансакције, правилност пословања, сврсисходност располагања јавним средствима, систем интерних контрола и друге елементе.¹¹⁹

Ревизијом се установљава да ли су се одобрена буџетска средства наменски користила, односно, да ли се резултати пословања истинито и објективно приказују, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима, као и да ли су трансакције извршене у складу са законом и другим прописима.

Државна ревизорска институција је дужна да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно, поднесе кривичну пријаву надлежном органу, ако у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање елемената прекршаја, односно, кривичног дела. Институција је дужна да обавести јавног правобраниоца о случајевима када је радњом субјекта ревизије, односно, правног лица које послује са субјектом ревизије, нанета штета јавној имовини.

Оно што је битно за поступак контроле служби безбедности, јесте да је чланом 42. Закона о државној ревизорској институцији, прописано да чланови Савета, запослени у

¹¹⁸ Чл.3. Закона о државној ревизорској институцији, Службени гласник РС“, бр.101/05, 54/07 и 36/10.

¹¹⁹ Ibid, чл.9.

Институцији и ангажовани спољни стручњаци су дужни да чувају податке и документе које у току ревизије прибаве као доказ, а која носе ознаку поверљивости или тајности, у складу са законом. Такви подаци се сматрају службеном тајном и могу се користити само при изради извештаја, а на увид јавности се могу ставити само на основу налога надлежног суда.

Иако је Република Србија 2013. године усвојила нови Закон о јавним набавкама, како би се смањила неправилност у набавкама, у службама безбедности и даље постоји велики ризик од појаве разних неправилности јер ове службе због природе посла, највећи део својих набавки реализују по поверљивој процедури. Чланом 128. Закона о јавним набавкама, предвиђено је да се на набавке које се односе искључиво на задовољење потреба обавештајне активности, као и на набавке где би се применом поступка јавне набавке довело до откривања информација кључних за безбедност не примењује Закон о јавним набавкама. План набавки Безбедносно-информативне агенције за 2013.годину, биле су поверљиве набавке (94%), јавне набавке (4%) и набавке мале вредности (2%).¹²⁰

У члану 127. Закона о јавним набавкама наводи се и категорија јавне набавке у области одбране и безбедности. Овакву набавку би пратиле све специфичности јавних набавки у овој области. Применом овог поступка принципи јавности и тајности би били у равнотежи, јер би само поједини подаци конкретне јавне набавке, били доступни јавности, а не и цела набавка, тиме би се и удео поверљивих набавки смањио.

Међутим, без обзира на овакву законску регулативу, службе безбедности, као и остали субјекти, су дужне да Државној ревизорској институцији доставе и податке везане за јавне набавке које су степеноване као тајне, и то податке који се односе на: план набавке, комплетна конкурсна документација, записник са отварања понуда, извештај о додели уговора, одлука о избору најбољег понуђача и понуда изабраног понуђача.

Државна ревизорска институција би требало испитивати и оправданост набавки поверљивом процедуром, што до сада није био случај, јер је оцењивала само законитост таквих поступака.

¹²⁰ Безбедносно-информативна агенција, Информатор о раду БИА, Београд, 2013.

VII КОНТРОЛА КОЈУ ОСТВАРУЈУ ИНСТИТУЦИЈЕ ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА И ЈАВНОСТ

Иако је, тајност главно начело функционисања служби безбедности, оне ипак морају у демократском друштву имати одређен степен јавности. Видљив је одређени напредак у транспарентности рада које посредством својих интернет страница чине доступним јавности своје извештаје и саопштења. Међутим, постоји простор за даље унапређење транспарентности које све чешће иницирају медији и организације цивилног друштва. Институције цивилног друштва, пре свега удружења грађана, истраживачки центри и медији могу да представљају значајан инструмент надзора над радом служби безбедности. Грађани имају право на учествовање у управљању јавним пословима, као и да имају информације које се тичу њихове безбедности. Велики је значај медија и грађанског друштва у афирмацији јавне дебате о раду безбедносних служби и одговорности њихових руководилица.

1. Грађани и јавност

Донетим Законом о тајности података, требало је да се успостави баланс између права грађана да имају слободан приступ информацијама и нужности да се одређени подаци који су од круцијалне важности за државу сачувају као тајна. Управо су такве информације оне које се односе на националну безбедност. Међутим, често долази до злоупотреба па се иза неких информација које носе ознаку „тајне“ крију неке незаконите радње. Проблем је и то што код нас једном проглашен податак за тајним, заувек остаје тајни, а такође постоји и тренд прешироког одређивања података који могу бити класификовани као тајни.

Оно што разликује контролу служби безбедности од стране грађана и организација цивилног друштва јесте то што поменути немају приступ поверљивим подацима за разлику од надзорних институција.

Основни постулат у демократском друштву јесте оправданост јавности да зна о ономе што је јавни интерес, а то је одређено и регулисано одговарајућим законима, пре свега Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Овим Законом је

одређено које су обавезе државних органа у сврху обавештавања јавности и грађана. Чланом 39. овог Закона је прописано да државни органи морају израдити Информатор са основним подацима о свом раду. Како су службе безбедности, додуше специфични, државни органи и на њих се односи наведена одредба.

Заинтересованост јавности за безбедносне послове јесте основни предуслов за успостављање јавног надзора над службама безбедности. Као што чланови парламента неће вршити квалитетан надзор над службама безбедности уколико за то немају политичке воље, тако се ни јавност неће прихватити надзора над овим осетљивим темама уколико за то нема довољно интересовања, без обзира на механизме који им стоје на располагању.¹²¹

2. Улога медија у контроли служби безбедности

Медији морају да заслуже легитимитет квалитетом свог деловања, а пре свега храброшћу. Без правих информација нема ни јавне одговорности, зато је потребно да медији буду независни и слободни. Независност и самосталност медија морају бити у служби грађана и даљег развоја демократског друштва. Многе злоупотребе и скандали који су се односили на рад служби безбедности откривени су управо од стране медија.

Писани и електронски медији су бројни и лако доступни, нема забрањених тема и „недодирљивих“ личности. Теме везане за безбедност релативно су често на дневном реду, чак бисмо могли рећи да постоји фасцинација тајним службама. Недељни и дневни листови објавили су више интервјуа са актуелним и бившим директорима Агенције, односно, директорима некадашњег Ресора државне безбедности. Ипак, истраживачи указују на то да медијима у бављењу сектором безбедности недостаје аналитички приступ и истраживачки метод. Преовладавају бомбастични наслови, поткрепљени подацима из „врло поузданих извора“.¹²²

¹²¹ З.Атанасовић, Организације цивилног друштва-Појмовник, Београд, 2009, стр.8.

¹²² Саша Јанковић, Демократска цивилна контрола обавештајно-безбедносних служби у Србији, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2006, стр.4.

3. Цивилно друштво

Организације цивилног друштва, заједно са медијима, добровољним групама, синдикатима, образовним институцијама и истраживачким институцијама чине елементе грађанског друштва. Организације цивилног друштва имају важну улогу у реформи сектора безбедности, чиме се увећао број актера који учествују у надзору безбедносне политике.

Устав из 2006. године јемчи грађанима право да учествују у управљању „јавним пословима“.¹²³ Устав није посебно дефинисао право организација цивилног друштва да контролишу рад служби безбедности, мада поједини закони то чине, као што су Закон о Војсци,¹²⁴ Закон о полицији,¹²⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹²⁶ и Закон о јавним набавкама.¹²⁷ Недостатак је то што ови закони не предвиђају санкције за непоштовање одредби, којима се предвиђа укључивање грађана у спровођење политике надзора над радом служби безбедности, јер тражиоци података често остају без одговора, а да за то службе безбедности не сnose никакве консеквенце.

Законом о удружењима из 2009. године¹²⁸ је уређено оснивање и деловање организација цивилног друштва. Значајан помак учињен је у јануару 2011. године када је Влада Републике Србије основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом. На тај начин је успостављен институционални механизам за развој цивилног дијалога између организација цивилног друштва и инстанци власти. Оснивањем Канцеларије омогућено је укључивање цивилног друштва у поступке доношења одлука, као и размене мишљења, што доприноси изградњи поверења грађана у институције власти. Овим се отвара пут организацијама цивилног друштва да учествују на свим нивоима процеса доношења одлука, мада је овакво учествовање у сектору безбедности тешко остварљиво због природе посла којима се оне баве. Иницијативе потичу скоро увек од организација грађана, а њихова судбина најчешће зависи од дневне политике.¹²⁹

¹²³ Чл.53. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/06.

¹²⁴ Чл.29. Закона о Војсци Србије, Службени гласник РС, бр.116/07 и 88/09.

¹²⁵ Чл.5,180 и 188. Закон о полицији, Службени гласник РС, бр.101/05, 63/09-одлука УС и 92/11.

¹²⁶ Службени гласник РС, бр.120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

¹²⁷ Службени гласник РС, бр.124/12.

¹²⁸ Службени гласник РС, бр.51/09.

¹²⁹ З.Атанасовић, Организације цивилног друштва заинтересоване за безбедност у Србији, Београд, 2009, стр.11.

Део разлога због којих грађани и јавност недовољно учествују у расправама о безбедносним темама проистиче из слабости постојећих организација цивилног друштва. Према истраживањима јавног мњења у периоду од јуна 2003. до априла 2005. године коју је спровео Центар за цивилно-војне односе из Београда, грађани Србије оценили су да се главне претње безбедности земље налази у самој Србији.¹³⁰ У Србији постоји велики број организација цивилног друштва које се баве неком од безбедносних проблематика, али углавном по *ad hoc* принципу.¹³¹ Дакле, проблем је што код нас не постоје специјализоване организације цивилног друштва које се баве само овом тематиком.

За више од половине организација цивилног друштва безбедност је само једно од поља интересовања, за трећину је главно поље интересовања, док се остале организације повремено баве безбедношћу. Тачније подаци Центра за цивилно-војне односе из 2008. године говоре да се само 13 невладиних организација бави искључиво овом проблематиком.¹³²

Све чешће се организују јавне расправе¹³³ о предлозима закона који се односе на ресор безбедности. Забележено је учешће представника служби безбедности на скуповима које су организовале невладине организације. Београдски центар за безбедносну политику је 2007. године покренуо иницијативу да се оформи мрежа националних и локалних организација цивилног друштва и експерата за безбедносне теме. Идеја је била да се изврши притисак у области надзора над сектором безбедности, као и да се иницира веће учешће цивилног друштва у креирању безбедносне политике. У периоду од октобра 2007. до јула 2008. године организовано је десет општинских форума у десет градова широм Србије и пет јавних расправа са државним званичницима у Београду, како би се указало на значај реформи сектора безбедности у Србији. Ово је најзначајнија активност организација цивилног друштва, а то је да иницирају реформе у сектору безбедности.

Постоје позитивни примери мониторинга различитих тема из области безбедности, какво је на пример, истраживање Иницијативе младих за људска права из Београда о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и праћење примене Националне стратегије за борбу против корупције у раду Парламента Републике

¹³⁰ М.Тимотић, М.Хаџић, Јавност и Војска, Београд, 2006, стр.26.

¹³¹ Р.Лазих, *op. cit.*, стр.250.

¹³² З.Атанасовић, *op.cit.*, стр.5 и 6.

¹³³ Као што је случај са Законом о законом о заштити података о личности, Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији и Законом о тајности података.

Србије, које је спровела Организација Транспарентност Србија, како би допринела унапређењу имплементације Националне стратегије за борбу против корупције у Парламенту.¹³⁴

Међутим, с друге стране јавност оправдано сумња у легитимитет појединих владиних организација, јер се испоставило да се многе од њих финансирају из средстава страних влада, што је у колизији са националним интересима, као и због честе сарадње организација са политичким партијама, некад и од самог њиховог оснивања. Често је и ratio оснивања ових организација прикривено деловање политичких партија, чешће опозиције. Такође, како истиче Мирослав Хацић, невладине организације још увек се нису одлучиле да ли им је главни задатак да непрестано критикују власт или да им укажу на проблеме и понуде могућа решења.¹³⁵

¹³⁴ З.Атанасовић, Организације цивилног друштва-Појмовник, Београд, 2009, стр.6.

¹³⁵ М.Хацић, *op.cit.*, стр.11.

VIII УНУТРАШЊА КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

У најширем смислу, интерна контрола дефинише се као процес, покренут од стране управе, руководства и других лица у организацији, осмишљен на начин да пружа разумно уверавање у погледу постизања жељених циљева који се односе на следеће категорије: ефективност и ефикасност пословања, поузданост финансијског извештавања и на усаглашеност са прописима.¹³⁶ Унутрашња контрола служби безбедности требало би да буде прва карика у ланцу контроле.

Унутрашња контрола служби безбедности подразумева на првом месту, да у систему субординације и преносу степена овлашћења (у вертикалном нивоу) виши руководиоци врше контролу, у нижим нивоима, преко руководилаца нижег ранга (начелници управа, одељења, одсека, испостава, група и сл.).¹³⁷

Иако се унутрашњој контроли служби безбедности може замерити то да је у ствари „самоконтрола“, јер исте саме себе контролишу, она може бити значајан индикатор за остале облике спољашњег надзора.

Унутрашња контрола законитости рада и контрола трошења финансијских средстава у складу је са законом и подзаконским актима. Најважнија улога контроле је поштовање уставности и законитости, поштовање људских права и примена посебних поступака и мера из надлежности службе.

Контрола се на првом месту спроводи преко вишег руководства, а појављује се нови механизам откривања одговорности путем тзв. „дувача у пиштаљку“, односно, службеника који откривају информације у сврху јавног интереса. За позивање на одговорност је посебно значајно када се „узбуњивачу“ загарантује заштита од законских или дисциплинских мера, што му омогућава да органима контроле и надзора скрене пажњу на кршење прописа и неки други облик незаконитог и несавесног поступања, а који може да произведе одређене последице.¹³⁸ Запослени у службама безбедности имају обавезу чувања тајних података, а за њихово одавање могу сносити тешке крвичне санкције, па им је оваква заштита неопходна. Посланици Скупштине Србије су новембра

¹³⁶ Д. Миленковић, С.Копривица, В.Тодорић, *op. cit.*, стр.91.

¹³⁷ Marina Caparini, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, o.c., str.7.

¹³⁸ М.Милосављевић, Д.Милатовић, *Заштита узбуњивача*, Београд, 2011, стр.15.

2014. године усвојили Закон о заштити узбуњивача,¹³⁹ који предвиђа потпуну заштиту лица које пријављује сумњу на корупцију и охрабрује сваког појединца да пријави злоупотребу. Није прихваћен амандман да узбуњивачи могу да обелодане и тајне податке, осим ако је реч о подацима у вези са националном безбедношћу, јавним редом, спољном политиком, безбедносним и обавештајним пословима, који је одбачен са образложењем да је у супротности са Законом о тајности података.

Одредбе закона којима се регулише политичка неутралност¹⁴⁰ којима је прописано да припадници служби безбедности не могу бити чланови политичких партија, веома су битне. Значајан је и етички кодекс и принцип самоодговорности, на пример, посебан етички кодекс за припаднике Безбедносно-информативне агенције, није усвојен, већ се примењује Кодекс понашања државних службеника. Припадници служби безбедности обављају специфичне послове и имају изазовније моралне дилеме, па овај кодекс не може бити адекватно примењен у њиховом случају.

1. Унутрашња контрола Безбедносно-информативне агенције

Законом о Безбедносно-информативној агенцији не уређује се експлицитно питање унутрашње контроле, само посредно се наводи у једном члану да лица која учествују у вршењу контроле морају да штите и чувају поверљивост података и информација до којих дођу приликом вршења контроле. Из организационе шеме Безбедносно-информативне агенције, која је доступна на њеној интернет страници, може се видети да постоје систематизована радна места унутрашње контроле и да су она потчињена директору Безбедносно-информативне агенције. Унутрашња контрола организована је на основу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Овај акт доноси директор Агенције, уз претходну сагласност Владе Србије. Директор Безбедносно-информативне агенције доноси акт којим је уређен систем обављања унутрашње контроле, а који носи одређени степен тајности. Унутрашња контрола испитује притужбе и представке физичких и правних лица или припадника службе у вези са њеним радом, испитује законитост предузетих мера и доставља извештај органу коме су упућени.

¹³⁹ Службени гласник РС, бр. 128/14.

¹⁴⁰ Закон о основама уређења служби безбедности, Службени гласник РС, бр.116/07 и 72/12.

Припадници Безбедносно-информативне агенције дужни су да овлашћеним лицима омогуће вршење послова контроле и пруже им потребну помоћ. Ова лица утврђују чињенично стање и прикупљају доказе увидом у документацију, узимајући изјаве од припадника Агенције, налажући безбедносну проверу за припаднике, уз пристанак врше полиграфско испитивање припадника, и др. Познати случај у којем је бивши заменик директора Безбедносно-информативне агенције Драган Марковић Маркони осумњичен за учествовање у рекетирању привредника у Србији, а након што је пао на полиграфском тестирању поднео је оставку на место заменика директора.¹⁴¹

Руководилац организације Безбедносно-информативне агенције који обавља послове унутаршње контроле дужан је да редовно подноси Извештај о раду и предлоге за отклањање уочених неправилности. Он је непосредно одговоран директору службе. Како би се појачала независност руководиоца унутрашње контроле, било би добро у будућности предвидети да се Извештај о раду подноси и неком екстерном органу, а не само директору службе. На основу Закона о буџетском систему¹⁴² у Безбедносно-информативној агенцији је организована унутрашња буџетска контрола и ревизија. Интерну ревизију обавља интерни буџетски контролор и ревизор. Ближи начин обављања ове контроле уређује се актом који доноси директор, који такође носи ознаку тајности. Тако су унутрашња и буџетска контрола регулисане подзаконским актом тајног карактера, који доноси директор Агенције, а не законом, те је независност унутрашње контроле под знаком питања. Државна ревизорска институција је приликом ревизије годишњег финансијског извештаја и правилности пословања Безбедносно-информативне агенције за 2012.годину, утврдила постојање слабости унутрашњих контролних механизма, јер Агенција нема посебну функционалну независну организациону целину која би обављала послове интерне ревизије. Неопходно је *de lege ferenda* Законом о Безбедносно-информативној агенцији свеобухватно регулисати унутрашњу контролу од надлежности и овлашћења, па све до извештавања о њеном раду.

¹⁴¹ Међутим он је убрзо потом постављен за саветника директора, а проблем што унутрашња контрола није истражила читав случај и известила о томе јавност, те тако заштитила интегритет Агенције. Овако јавност не зна да ли је Марковић крив или је пак жртва политичких смена.

¹⁴² Чл. 80, 91 и 92. Закона о буџетском систему, Службени гласник РС, бр.54/09, 73/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр. 108/13 и 142/14.

2. Унутрашња контрола војних служби безбедности

Унутрашња контрола војних служби безбедности уређена је Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, а његовим чланом 57. предвиђено је да унутрашња контрола ових служби врши контролу законитости рада и примене овлашћења њихових припадника. Руководилац унутрашње контроле је непосредно потчињен директору Војнобезбедносне, односно Војнообавештајне агенције, коме редовно подноси извештаје о раду и евентуалним злоупотребама и неправилностима у раду служби. Руководилац унутрашње контроле је дужан да обавести Генералног инспектора, а по потреби и надлежни одбор Народне скупштине, када има сазнања да директори војних служби нису отклонили незаконитост или неправилност у раду коју је утврдила унутрашња контрола. На захтев унутрашње контроле, а по одлуци директора Војнобезбедносне, односно, Војнообавештајне службе, припадник служби је обавезан да се подвргне безбедносној провери, провери психофизичких способности, провери здравственог стања, полиграфском тестирању и другим проверама.

Руководиоци унутрашње контроле су дужни да обавештавају Генералног инспектора да директор Војнобезбедносне, односно, Војнообавештајне агенције није отклонио незаконитост или неправилност у раду који је утврдила унутрашња контрола.

2.1. Генерални инспектор

Институцију Генералног инспектора, познају законодавства многих држава. Законска решења се разликују углавном по томе ко именује Генералног инспектора. У Сједињеним Америчким државама именује га и разрешава председник државе уз сагласност Сената, у Канади га пак именује Влада, док у Аустралији има најшира овлашћења и именује га Главни гувернер.¹⁴³ Код нас Генералног инспектора поставља Влада на период од пет година, на предлог Министра одбране, уз мишљење Савета за националну безбедност.

¹⁴³ Стјуарт Фарсон „Успостава учинковитог система надзора над службама безбедности“, у: Ханс Борн, Ејдан Вилс (урс,), „Надзор над обавештајним службама, ДЦАФ, Женева, 2012, Београд, стр.34-36.

Положај и рад Генералног инспектора регулисан је одредбама Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији и Правилником о раду Генералног инспектора. Увођењем ове институције значајно је појачан надзор над војним службама безбедности. Генерални инспектор не може бити члан политичке странке, нити обављати неку другу јавну функцију. Генерални инспектор је надлежан да надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду војних служби и њихових припадника, надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података, надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад, даје мишљење на нацрте закона, других прописа и општих аката из надлежности служби, утврђује чињенице о уоченим законитостима и неправилностима у раду служби и њихових службеника и подноси извештај министру одбране о резултатима надзора, са предлогом мера. У обавези је да парламентарном Одбору за контролу служби безбедности подноси најмање једном годишње извештај о спроведеној контроли. Зато се каже да Генерални инспектор представља комбинацију спољне и унутрашње цивилне контроле. У обављању послова и задатака из своје надлежности генерални инспектор поступа на основу Устава, закона и одредаба правилника. Чланом 3 је предвиђено да се образује самостална организациона јединица Министарства одбране која ће помагати инспектору у његовом раду. У предузимању активности генерални инспектор има овлашћење да оствари увид у евиденције, збирке и регистре података Војнобезбедносне агенције, односно, Војнообавештајне агенције, у складу са законом и другим прописима и актима, оствари увид у службене просторије које Војнобезбедносна, односно, Војнообавештајна агенција користи у свом раду (члан 4). Генерални инспектор је тренутно најснажнији орган унутрашње контроле у сектору безбедности. Поступак за разрешење Генералног инспектора може покренути Влада или Министар одбране, уз врло строге услове дефинисане законом, а све ово у циљу да се ова функција оснажи без могућности политичког утицаја.¹⁴⁴

У пракси су се, међутим, на позицији Генералног инспектора, у периоду од три године, налазила три лица, а смене тих генералних инспектора нису образлагане. Стога јавности остаје непознат разлог овако честих смена, што изазива сумњу да су смене

¹⁴⁴ Милошевић Марко, Предраг Петровић, Слободан приступ информацијама од јавног значаја-Теорија и пракса, Београд, БЦБП, 2013:28.

генералних инспектора повезане са променама на месту министра одбране. Честе смене Генералног инспектора отежавају његову надзорну улогу, јер се новоименована лица могу устручавати да врше своју функцију како се не би замерила политичким одлучиоцима, а честе смене им не пружају довољно времена да стекну континуитет у раду.

IX ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Службе безбедности у Србији су прешле пут из тајне полиције у професионалне безбедносно-обавештајне агенције. Овим радом је дат кратак преглед законске регулативе контроле служби безбедности у Србији, од стране Парламента, извршне власти, судске власти, независних државних институција, цивилног друштва и јавности, као и контроле које стварају саме службе над својим припадницима. Србији су потребне независне, професионалне и кредибилне безбедносне институције, изван политичког утицаја. Политичка воља је најважнија за успостављање цивилне контроле служби безбедности. Стварна контрола служби безбедности је императив сваког демократског друштва, који подразумева раскид са прошлошћу и пуно поштовање владавине права. Србија још није дошла до краја тог пута.

Евидентан је напредак Србије у овој области, али још увек постоје бројни проблеми. Један од њих је одсуство кључних критеријума за одређивање нивоа тајности докумената сачињених од стране обавештајних служби. Безбедносно-информативна агенција нема службу Генералног инспектора, већ унутрашњу контролу, али стручњаци процењују да она није довољна за адекватан надзор рада тог система. Као позитиван помак у надзору рада служби безбедности може се навести постојање независних контролних институција, посебно Заштитника грађана и Повереника за заштиту информација од јавног значаја и заштиту података о личности.

Потребна је већа парламентарна контрола над службама безбедности и неопходна је комплетна реорганизација како територијална, тако концептуална и кадровска. Треба наставити одвајање Безбедносно-информативне агенције од полиције, и у складу са Уставом укинути јој полицијска овлашћења. Потребно је наставити са јачањем улоге Парламента и јачањем капацитета народних посланика да учествују у демократском и цивилном надзору над сектором безбедности.

Што се тиче Бироа за координацију служби безбедности, његов задатак подразумева дневно руковођење и усмеравање у сектору безбедности, поделу послова и надлежности, анализе и процене и све оно што подразумева безбедносно-обавештајни рад, али се тај биро само повремено састаје и не испуњава напред побројане обавезе.

Међутим службе безбедности у Србији данас су расцепкане, нису умрежене и у ривалском су односу. Како се то сматра у стручној јавности, неопходно је увођење реда у сектор безбедности, обједињавањем постојећих служби и то тако што би једна била обавештајна коју би чинили Војнообавештајна агенција и обавештајни део Безбедносно-информативне агенције, друга би била формирана из контраобавештајних компоненти Безбедносно-информативне агенције и Војнобезбедносне агенције. Трећи стуб би чинио посебан биро, где би на једном месту били сви прислушни уређаји и одакле би биле вршене све мере тајног праћења. Све ово из разлога што не постоји довољно ефикасна координација рада постојећих служби.

За ефикасну контролу и надзор нису само закони довољни, већ је потребна и политичка воља да би се они правилно примењивали. Демократско друштво захтева транспарентност у раду, тако да је потребно успоставити баланс, а да се не повреди принцип тајности, а да службе одговарају на захтеве за давањем статистичких података. У Србији је дошло до помака у сектору безбедности, али стање у овом сектору изискује даљи интензивни рад на његовом побољшању. Финансијска транспарентност није на задовољавајућем нивоу.

De lege lata функција Председника Републике је веома оснажена, а да се притом у Уставу Републике Србије нигде експлицитно не предвиђа улога председника Републике у контроли служби безбедности, а Законом о основама уређења служби безбедности предвиђено да је председник Републике председник Савета, а Секретара Савета именује и разрешава председник Републике, а председник Савета је истовремено и члан Бироа за координацију.

Домет законодавне контроле је ограничен јер је члановима Одбора ограничен приступ информацијама које могу преиспитати. Спорне су одредбе које се тичу примене посебних мера и поступака и потребно је сузити број кривичних дела за које се могу користити ове посебне мере. Потребно је укључити чланове Одбора за контролу служби безбедности у рад Савета за националну безбедност, и требало би бар у делу контролних овлашћења да Савет обавља послове без учешћа директора служби безбедности јер се поставља питање да ли могу непристрасно обављати контролу јер се делом контрола односи и на њих. Овом питању мора да се посвети доста пажње јер је важан део процеса приступања наше земље Европској унији.

ЛИТЕРАТУРА

1. Born Hans, Leigh Ian, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, DCAF, 2005, University of Durham, Parliament of Norway;
2. Caparini Marina, Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants, Ashgate, 2007, University of Birmingham;
3. De Smet P, Confidence is fine, Control is better, Belgium, 2008, Community of Interest on the Practice and Organisation of Intelligence;
4. Hanngi Heiner, Conceptualising-Security Sector Reform and Reconstruction, Zurich, 2004, Centre for Security Studies;
5. Wills Aidan, Understanding Intelligence Oversight, Geneva, 2010, DCAF;
6. Атанасовић Зорана, Организације цивилног друштва заинтересоване за безбедност у Србији, Београд, 2006, Центар за безбедносну политику;
7. Атанасовић Зорана, Организације цивилног друштва и сектор безбедности-Појмовник, Београд, 2008, Центар за цивилно-војне односе;
8. Драгичевић-Дичић Радмила, Посебне истражне мере и њихово коришћење од стране службе безбедности-улога судске власти у надзору ових служби, Српска правна ревија, бр.7/2008, Београд, стр.45-66.
9. Јанковић Саша, Демократска цивилна контрола обавештајно-безбедносних служби у Србији, Београд, 2006, Центар за цивилно-војне односе;
10. Јанковић Саша, Парламентарна контрола служби безбедности у Републици Србији, Српска правна ревија, бр.7/2008, стр.100-114;
11. Јанковић Саша, Парламентарна контрола служби безбедности; у: Јанковић Павле (ур.) Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности, Београд, 2007, ИСАЦ, стр.101;
12. Лазић Радојица, Контрола служби безбедности у Србији, Београд, 2014, Академија за националну безбедност;
13. Миленковић Дејан, Копривица Слободан, Тодорић Владимир, Контрола служби безбедности, Београд, 2011, Центар за нову политику;

14. Миленковић Дејан, Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд, 2010, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту тајности података.
15. Милков Драган, Управно право III-Контрола управе, Нови Сад, 2012, Универзитет у Новом Саду;
16. Милосављевић Богољуб, Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података: домаћи прописи и европски стандарди, у: Мирослав Хацић; Предраг Петровић (урс.), Демократски надзор над применом посебних овлашћења, Београд, 2008, Центар за цивилно-војне односе, стр.112-120;
17. Милосављевић Маријана, Милатовић Драгана, Заштита узбуњивача, Београд, 2011, Удржење Еутопија;
18. Милошевић Марко, Петровић Предраг, Слободан приступ информацијама од јавног значаја-теорија и пракса, Београд, 2013, Београдски центар за безбедносну политику;
19. Миричић Вучко, Демократски надзор над применом посебних овлашћења, Београд, 2008, Центар за цивилно-војне односе;
20. Петровић Милан, Прица Милош, Посебно управно право са међународним управним правом, Ниш, 2011, Центар за публикацију Правног факултета у Нишу;
21. Поповић Ђорђе, Савет за националну безбедност Републике Србије-лична карта, Београд, 2009, Центар за цивилно-војне односе;
22. Савић Андреја, Увод у државну безбедност, Београд, 2000, Виша школа унутрашњих послова;
23. Савић Андреја, Бајагић Младен, Безбедност света-од тајности до јавности, Београд, 2005, Виша школа унутрашњих послова;
24. Савић Андреја, Национална безбедност, Београд, 2007, Криминалистичко-полицијска академија;
25. Стајић Љубомир, Основи система безбедности, Нови Сад, 2013, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
26. Хацић Мирослав, Смисао реформе сектора безбедности, Београд, 2004, Центар за цивилно-војне односе;

27. Хацић Мирослав, Тимотић Милорад, Јавност и Војска, Београд, 2006, Центар за цивилно-војне односе;
28. Хацић Мирослав, Улога цивилног друштва у реформи сектора безбедности, Београд, 2005, Центар за цивилно-војне односе;
29. Цвијан Владимир, Савет за националну безбедност Републике Србије, Српска правна ревија, бр.7/2008, Београд, стр.76-78.

ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА

1. Закон о безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014-99 (УС) , 66/2014.
2. Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр.54/09, 73/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр. 108/13 и 142/14
3. Закон о Влади „Службени гласник РС“, бр.55/05, 101/07
4. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, бр.88/2009, 55/2012-одлука УС и 17/2013
5. Закон о државној ревизорској институцији, Службени гласник РС“, бр.101/05, 54/07 и 36/10.
6. Закон о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 97/08 и 104/09.
7. Закон о заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр.79/05 и 54/07.
8. Закон о основама уређења служби безбедности, *Службени гласник РС*, бр. 116/2007, 72/12
9. Закон о председнику Републике Србије, Службени гласник РС, бр.111/2007
10. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Службени лист СЦГ-Међународни уговори, бр.9/03 и 5/05,
11. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр.120/04, 54/07, 104/09, 36/10.
12. Закон о службама безбедности СРЈ „Службени лист СРЈ“ бр.37/02, чл.5, 12-16.
13. Закон о тајности података, Службени гласник РС“, бр.104/2009

14. Законик о кривичном поступку Републике Србије „Службени лист СРЈ“, бр.70/01 и 68/02; „Службени гласник РС“, бр.58/04, 85/05, 115/05 и др.закон, 49/07, 20/09 и др.закон, 72/09 и 76/10.
15. Законик о кривичном поступку, Службени гласник РС, бр.72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.
16. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама за 2006.годину, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Београд, 2007,
17. Информатор о раду БИА, Безбедносно-информативна агенција, Београд, 2013.
18. Парламентарни надзор безбедносног сектора- Приручник за посланике бр.5, Београд, 2007.
19. Пословник Народне скупштине, Службени гласник РС, бр. 52/2010 и 13/2011, чл.66
20. Уредба о оснивању канцеларије Савета за националну безбедност, Службени гласник РС, бр.12/09
21. Уредба о службама Владе „Службени гласник РС“ бр.75/05 и 48/10.
22. Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр.98/2006,

Сажетак

С обзиром на значај и моћ служби безбедности, контрола и надзор над истима представља императив сваког демократског поретка. Доношењем нових законских прописа у нашој земљи само је донекле уређена ова област, која је од великог значаја за заштиту права и слобода грађана, а пре свега мислим на заштиту права приватности, јер службе безбедности поседују систем мера и овлашћења којима се може задирати у основна људска права и слободе. За израду ове теме одлучила сам се с обзиром на дуготрајну актуелност исте у нашој земљи, а то првенствено због тога јер је присутна политичка борба за контролу над радом служби безбедности што резултира нестабилним и нездравим унутрашњим приликама у нашој земљи.

Предмет рада је контрола над радом политичке полиције у Србији и њене основне карактеристике. У раду су анализирана важећа законска решења, као и улоге свих актера који учествују у контроли политичке полиције. Овим радом је дат кратак преглед законске регулативе контроле служби безбедности у Србији, од стране Парламента, извршне власти, судске власти, независних државних институција, цивилног друштва и јавности, као и контроле које стварају саме службе над својим припадницима. Сваки од ових облика контроле има своје специфичности.

Циљ истраживања је да се утврде све карактеристике овог института у нашем позитивном праву, као и изналагање адекватних метода и поступака контроле политичке полиције у нашој земљи са свим специфичностима постојећих правних механизма, у циљу стварања уставног и законитог поступања служби безбедности. Без вишестраног и интердисциплинарног приступа овој области, тешко је схватити сложене односе који владају унутар служби безбедности. У раду сам користила основне и посебне научно-истраживачке методе. Како је акценат стављен на испитивање служби безбедности у савременом праву у раду је коришћен нормативно-компаративни метод, као и аналитички метод којим је анализиран спорадично и развој служби безбедности.

Међу најважнијим јесте механизам парламентарне контроле. Потребно је наставити са јачањем улоге Парламента и јачањем капацитета народних посланика да учествују у демократском и цивилном надзору над сектором безбедности. Ефикасан парламентарни надзор зависи од ефикасне контроле служби коју остварује извршна власт.

Законом о основама уређења служби безбедности основан је Савет за националну безбедност, као тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности. Тиме што је предвиђено да је секретар кабинета председника Републике, секретар Савета по положају, значајно су проширене надлежности председника Републике и на контролу служби безбедности, што је у супротности са уставним овлашћењима институције председника Републике. Биро за координацију утврђен је Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије, као координационо тело унутар Савета за националну безбедност, којим је предвиђено да координира радом служби, а не да их контролише, јер се у саставу савета налазе директори служби, а то би значило да контролишу сами себе. Како Биро за координацију чине руководиоци служби безбедности и секретар Савета, јасно је да праве контроле служби од стране Бироа нема, а и не може је бити. Судском контролом се постиже законитост мера тајног прикупљања података. Судска власт има веома битну улогу у постављању граница и оцењивању оправданости таквих поступака, под условом да је у држави успостављено ефикасно, непристрасно и независно судство.

Значајну улогу у контроли служби безбедности имају и независна контролна тела, као позитивни помак у надзору, као што су: Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и Државна ревизорска институција. Институције цивилног друштва, пре свега удружења грађана, истраживачки центри и медији могу да представљају значајан инструмент надзора над радом служби безбедности. Грађани имају право на учествовање у управљању јавним пословима, као и да имају информације које се тичу њихове безбедности. Иако се унутрашњој контроли служби безбедности може замерити то да је у ствари „самоконтрола“, јер исте саме себе контролишу, она може бити значајан индикатор за остале облике спољашњег надзора. Безбедносно-информативна агенција нема службу Генералног инспектора, већ унутрашњу контролу, али се може приметити да она није довољна за адекватан надзор рада тог система.

Кључне речи: право на приватност, Парламентарна контрола, Савет за националну безбедност, Биро за координацију, Генерални инспектор

Control over the work of the Political Police

Summary

Considering to importance and power of the security services, control and supervision of them represents the imperative of every democratic society. Bringing new legal regulations in our state this area is partly put in order, which is of a high importance for protecting rights and freedom of the citizens, and among all I mean to protect the rights to privacy, because the security services have their own system of activities and licence using them to go deep into human rights and freedom. I decided to take this topic because it is a current one in our country for a long time now, and first of all, it is because there is always a political struggle for the control over security services that causes unstable and unhealthy inner situation in our country.

This work subject is political police work control in Serbia and its own characteristics. In this work current legal solutions are analysed, as well as all the participants that take control over the political police. This work gives you a short overview of legislation of security services control in Serbia, by the Parliament, executive authority, judicial authority, independent state institutions, civil society and public, as well as control that services take over on their own members. Each of these forms have their own specificities.

The goal of this research is to determine all the characteristics of this institute in our positive law, as well as finding adequate methods and procedure of controlling the political police in our country with all specificities of current legal mechanism, in order to create constitutional and legal procedures of the security services. Without multiplane and interdisciplinary approach to this area, it is difficult to understand complicated relations that we can see inside of our secret services. In this work I used basic and specific scientific research methods. In order to emphasize a security services contemporary law research, therefore it is used normative-comparative method, as well as analytical method which sporadically is analyzing a development of security services.

One of the most important is Parliament control mechanism. It is necessary to continue to strengthen the role of the Parliament and strengthen the capacity of deputies to take part in democratic and civil supervision over security sector. An efficient Parliament supervision depends on efficiency of services control that creates executive authority. On bases of planning fundamental security services law is formed the National security council, as Republic of Serbia

body for doing certain jobs and tasks in area of national security. Because it is foreknown that the president of the Republic secretary government, secretary of the Council as a position itself, jurisdiction of the president of the Republic are significantly expended to the security service control which is in the opposite of the constitutional permission of the president of the Republic. Coordination bureau is stated by the Basic regulation of the secret services law of Republic of Serbia, as an coordinating body inside of the Security service council, thatforeknowns to coordinate the work of the services, not to control them, because members of the council are services directors, and that would mean they control themselves. Knowing that Coordinating bureau is made of the directors of the security services and the secretary of the Council, it is not clear that real control by the bureau, and therefore there cannot be any control. Judicial control achieves legacity of secret information gathering. Judicial authority has a very important role in stating of boundaries and judging the validity of these procedures, in case that it is stated efficient, objective and independent judiciary in the country itself.

There's an important role in secret services controlling for an independent control bodies, as an positive move in development, such as: the Protector of citizens, Commissioner for information of public importance and State audit institution. The institutions of civil society, assosiation of citizens primarily, research centers and the media can represent an important instrument for the secret services control. Citizens have the right to take part in ruling the public affairs, as well as to have the information that concern their safety. Although, we can find that secret services control is actually a "selfcontrol", because they control themselves, it can also be an important indicator for the other forms of the outer supervising. The Security Information Agency doesn't have a General Inspector service, but an inner control, but one can notice that it is not enough for that system adequate supervision.

Key words: the right to privacy, Parliament control, National security council, Coordinating bureau, General inspector

Биографија студента

Моје име је Јелена Павловић. Рођена сам у Прокупљу, 27.06.1990.године. Након завршене основне школе, уписала сам Гимназију у Блацу, а потом Правни факултет у Нишу школске 2009/2010.

За време студирања била сам корисник Републичке стипендије школске 2010/2011, 2011/2012 и 2012/2013.године, као и стипендиста општине Блаце поводом конкурса коју расписује за стипендирање најбољих студената 2011/2012 и 2012/2013. Основне студије завршила сам 2013.године са просечном оценом 8,85 и тиме стекла стручни назив дипломирани правник.

После завршених основних академских студија уписала сам мастер студије на Правном факултету у Нишу на јавноправном смеру – државно право и јавна администрација. Одлучила сам се за овај смер с обзиром да сам се и на трећој години основних студија определила за управно – правну групу и да сам веома заинтересована за стручно усавршавање из ове области права.

Од децембра 2013. до априла 2015. године сам се усавршавала у приватном сектору у привредном друштву „Technicom Informatika“ d.o.o. Ниш, где сам била запослена као правник и стекла значајно искуство, а где су ми стечена теоријска, али и практична знања за време студирања, омогућили да се без већих проблема суочим са свим изазовима које правна професија носи са собом.

Служим се енглеским и руским језиком, а што се тиче рада на рачунару служим се MS Office пакетом, као и интернетом.

Моја просечна оцена на мастер студијама је 10,00.