

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ПОЛОЖАЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ
У ПОРЕТКУ ЈАВНЕ ВЛАСТИ**

докторска дисертација

Ментор

Проф. др Милош Прица

Докторанд

Милена Голубовић

Број индекса: Доо6/20

Ниш, 2024.

UNIVERSITY OF NIŠ

FACULTY OF LAW

**THE POSITION OF SECURITY SERVICES IN
THE PUBLIC AUTHORITY SYSTEM**

doctoral dissertation

Mentor

Prof. Dr. Miloš Prica

PhD candidate

Milena Golubović

Index number: D006/20

Niš, 2024.

САЖЕТАК

Службе безбедности представљају један од најзначајнијих елемената јавне власти сваке државе, следствено чему свој рад морају заснивати на принципима уставности, законитости, ефикасности, транспарентности, али и тајности. Принципи уставности и законитости морају бити основни постулати и императиви у раду служби безбедности у свим парламентарним демократијама. Међутим, службе безбедности су – због свог посебног правног положаја и природе послова којима се баве (имају својство правног лица, а имају и већи степен самосталности у односу на друге посебне организације и органе у саставу) – уједно „највећи заштитници поретка и највећи непријатељи слободе“. Због тога, докторска дисертација има за циљ да предочи и објасни карактеристике положаја служби безбедности у поретку јавне власти. Аутор тежи да утврди границе распрострања делатности служби безбедности у правном поретку, како би њихово поступање приликом примене начела тајности и оперативног рада било у границама уставних и законских оквира, а њихова евентуална самовоља била сведена на најмањи могући ниво. Службе безбедности у поретку правне државе подлежу правној контроли и одговорности, насупрот самовољи служби безбедности у диктатурама, следствено чему се значај и допринос дисертације очитује у сагледавању разлике између правне државе и диктатуре. Осим тога, аутор ће размотрити однос између служби безбедности, владе, војске и полиције, при чему је пажње заслужно преплитање овлашћења између служби безбедности и полиције. Дисертација има историјскоправну и упоредноправну заснованост и одговориће на питања која нису подробно разматрана у правној науци. Упркос научном и друштвеном значају служби безбедности, њихов положај у поретку јавне власти није био предмет подробног правнонаучног разматрања, одакле произлази оправданост дисертације и могућност за научни допринос.

У докторској дисертацији је разматран положај служби безбедности у поретку јавне власти и њихов однос са другим органима у поретку јавне власти, али и њихов положај у ресору унутрашњих послова. Осим тога, у дисертацији је

анализиран и положај служби безбедности у режиму диктатуре и у поретку правне државе, како би се утврдила правила која одговарају доктрини о владавини на основу права. У првом поглављу докторске дисертације - „Институционални поредак јавне власти“ анализирани су органи јавне власти у поретку правне државе, државна управа као институционални поредак јавне власти, као и начела јединства и поделе власти. Осим тога, предмет истраживања и анализе у овом поглављу су и органи и тела у ресору унутрашњих послова, са посебним освртом на дефинисање и анализу Савета за националну безбедност. Друго поглавље - „Службе безбедности као стубови обавештајно-безбедносног система“ посвећено је опширној анализи правног карактера служби безбедности у европским правним порецима и у Републици Србији, посматрано кроз историјски развој и данас. Треће поглавље - „Положај и устројство служби безбедности“ посвећено је анализи положаја служби безбедности наспрам доктрине о правној држави, затим анализи положаја служби безбедности у ресору унутрашњих послова, односно њиховог односа са владом, војском и полицијом, као и организационој структури служби безбедности у одабраним европским правним порецима, укључујући и Републику Србију. У четвртом поглављу - „Делатност служби безбедности“ предочени су облици управне делатности, након чега следи излагање о начелима и особеностима делатности служби безбедности у изабраним европским правним порецима и Републици Србији. У наведеном поглављу размотрено је вршење безбедносних провера, као специфичне делатности служби безбедности, режим државне тајне и тајни надзор комуникације, као израз одступања од неповредивости тајности писама и комуникације. Пето поглавље - „Контрола служби безбедности“ посвећено је облицима и врстама контроле коју органи јавне власти, али и независна регулаторна тела, укључујући јавност и медије, спроводе и врше над радом служби безбедности у европским државама, са посебним освртом на Републику Србију. У шестом поглављу - „Одговорност служби безбедности“ разматрали смо облике одговорности служби безбедности.

Аутор је користио егзегетски метод (систематско-телеолошко и језичко тумачење) у сазнавању садржине правних облика. У извесној мери примењен је и номотетички метод, који иде за тим да утврди узроке настанка правних облика.

Поврх тога, дисертација је заснована на примени упоредноправног и историјскогенетичког метода и то у њиховом дескриптивном и експликативном облику (функционална анализа), што је послужило утврђивању упоредноправних и повесних карактеристика служби безбедности.

Осим тога, примењене су и основне научне методе у настајању сазнања, попут анализе, синтезе, индукције и дедукције, али и методи уобличавања сазнања, као што су дефиниција и класификација.

ABSTRACT

Security services represent one of the most significant elements of public authority in any state, and as such, their operations must be based on the principles of constitutionality, legality, efficiency, transparency, and secrecy. The principles of constitutionality and legality must be fundamental postulates and imperatives in the work of security services in all parliamentary democracies. However, security services, due to their specific legal status and the nature of their tasks (they have legal personality and a higher degree of autonomy compared to other special organizations and bodies), are simultaneously "the greatest protectors of order and the greatest enemies of freedom." Therefore, the doctoral dissertation aims to present and explain the characteristics of the position of security services within the framework of public authority. The author seeks to determine the boundaries of the activities of security services within the legal system so that their actions in applying the principles of secrecy and operational work remain within constitutional and legal limits, and their potential arbitrariness is minimized. In the legal state, security services are subject to legal control and accountability, unlike the arbitrariness of security services in dictatorships, hence the significance and contribution of the dissertation is reflected in understanding the difference between a legal state and a dictatorship. Furthermore, the author will examine the relationship between security services, the government, the military, and the police, with particular attention to the overlap of powers between security services and the police. The dissertation will have a strong historical-legal and comparative-legal basis and will address issues that have not been thoroughly examined in legal science. Despite the scientific and social importance of security services, their position within public authority has not been the subject of detailed legal scientific analysis, which justifies the dissertation and provides an opportunity for scientific contribution.

The doctoral dissertation will examine the position of security services within the framework of public authority and their relationship with other bodies in public authority, as well as their position within the Ministry of Internal Affairs. Additionally, the dissertation will comparatively analyze the position of security services under dictatorship and in a legal state to determine the regulations that will be applied according to the principle of the rule of law. The first chapter of the doctoral dissertation

- “Institutional Order of Public Authority” will analyze public authority bodies in a legal state, state administration as an institutional order of public authority, as well as the principles of unity and separation of powers. Moreover, the research and analysis in this chapter will also cover bodies and agencies within the Ministry of Internal Affairs, with a special focus on defining and analyzing the National Security Council. The second chapter - “Security Services as Pillars of the Intelligence-Security System” will be dedicated to an extensive analysis of the legal nature of security services in European legal systems and in the Republic of Serbia, viewed through historical development and today. The third chapter - “Position and Organization of Security Services” will focus on a detailed analysis of the position of security services in relation to the doctrine of the rule of law, then the analysis of the position of security services within the Ministry of Internal Affairs, their relationship with the government, military, and police, as well as the organizational structure of security services in selected European legal systems, including the Republic of Serbia. The fourth chapter - “Activities of Security Services” will present the forms of administrative activities, followed by an exposition on the principles and peculiarities of the activities of security services in selected European legal systems and the Republic of Serbia. This chapter will discuss security checks as a specific activity of security services, the regime of state secrets, and secret surveillance of communications as an exception to the inviolability of correspondence and communication. The fifth chapter - “Control of Security Services” will be dedicated to the forms and types of control conducted by public authority bodies, as well as independent regulatory bodies, including the public and media, over the work of security services in European countries, with a particular focus on the Republic of Serbia. The sixth chapter - “Accountability of Security Services” will address the forms of accountability of security services in the Republic of Serbia, liability for damages, and disciplinary responsibility of security service members.

The author will necessarily apply the exegetical method (systematic-teleological and linguistic interpretation) to uncover the content of legal forms. To a certain extent, the nomothetic method, which seeks to determine the causes of the emergence of legal forms, will also be applied. Moreover, the dissertation will heavily rely on the application of comparative-legal and historical-genetic methods in their descriptive and

explanatory forms (functional analysis), which will enable the determination of comparative-legal and historical characteristics of security services.

Additionally, basic scientific methods in knowledge creation will be applied, such as analysis, synthesis, induction, and deduction, as well as methods of shaping knowledge, such as definition and classification.

САДРЖАЈ

УВОД	12
Глава прва	
ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЈАВНЕ ВЛАСТИ	17
§ 1 - ОРГАНИ ЈАВНЕ ВЛАСТИ У ПОРЕТКУ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (ПОДЕЛА ВЛАСТИ)	17
§ 2 - ДРЖАВНА УПРАВА КАО ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЈАВНЕ ВЛАСТИ (ЈЕДИНСТВО ВЛАСТИ И ПОДЕЛА ВЛАСТИ)	26
§ 3 - КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕСОРА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	38
§ 4 – САВЕТ ЗА ДРЖАВНУ (НАЦИОНАЛНУ) БЕЗБЕДНОСТ	50
Глава друга	
СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО СТУБОВИ ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНОГ СИСТЕМА	
§ 5 – СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО СУБЈЕКТИ ОБАВЕШТАЈНЕ ФУНКЦИЈЕ.....	62
§ 6 – ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНИ СИСТЕМИ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА	66
А. Обавештајно-безбедносни систем Велике Британије	72
Б. Обавештајно-безбедносни систем Савезне Републике Немачке	80
В. Обавештајно-безбедносни систем Републике Француске	86
Г. Обавештајно-безбедносни систем Републике Шпаније	89
Д. Обавештајно-безбедносни систем Републике Португалије.....	92
Ђ. Обавештајно-безбедносни систем Републике Италије	93
Е. Обавештајно-безбедносни систем Краљевине Норвешке	97
Ж. Обавештајно-безбедносни систем Републике Турске	100
З. Обавештајно-безбедносни систем Републике Грчке.....	103
И. Обавештајно-безбедносни систем Републике Бугарске.....	109
Ј. Обавештајно-безбедносни систем Републике Румуније	111
К. Обавештајно-безбедносни систем Републике Мађарске	113
Л. Обавештајно-безбедносни систем земаља Западног Балкана	114
Љ. Обавештајно-безбедносни систем Републике Хрватске	116

М. Обавештајно-безбедносни систем Републике Црне Горе	118
Н. Обавештајно-безбедносни систем Босне и Херцеговине	121
§ 7 – СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ СРБИЈЕ	124
А. Службе безбедности Србије – повесни аспект	124
Б. Службе безбедности Републике Србије	132

Глава трећа

ПОЛОЖАЈ И УСТРОЈСТВО СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ	143
§ 8 – ПОЛОЖАЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ НАПРАМ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ И ДИКТАТУРЕ	143
§ 9 – ПОЛОЖАЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕСОРУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	148
А. Однос служби безбедности и полиције	148
Б. Однос полиције и војске	154
В. Однос служби безбедности, Владе и министарстава	156
§ 10 – УСТРОЈСТВО СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ	159

Глава четврта

ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ	165
§ 11 – ОБЛИЦИ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ	165
§ 12 – ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У ИЗАБРАНИМ ПРАВНИМ ПОРЕЦИМА	168
А. Делатност британских служби безбедности	168
Б. Делатност немачких служби безбедности	169
В. Делатност француских служби безбедности	170
§ 13 – ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ СРБИЈЕ	171
§ 14 – РЕЖИМ ДРЖАВНЕ ТАЈНЕ	174
§ 15 – ТАЈНИ НАДЗОР КОМУНИКАЦИЈЕ КАО ИЗРАЗ ОДСТУПАЊА ОД НЕПОВРЕДИВОСТИ ТАЈНОСТИ ПИСАМА И КОМУНИКАЦИЈЕ	185
§ 16 – БЕЗБЕДНОСНА ПРОВЕРА КАО ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ	208

Глава пета

КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ	215
§ 17 – КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У ЕВРОПСКИМ ДРЖАВАМА	215
§ 18 – КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	242
А. Контролна овлашћења владе и министарстава према службама безбедности	243
Б. Парламентарна контрола служби безбедности	245

В. Судска контрола служби безбедности	250
Г. Контрола служби безбедности од стране независних тела.....	255
Глава шеста	
ОДГОВОРНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ	269
§ 19 – ОСНОВ И ОБЛИЦИ ОДГОВОРНОСТИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ.....	269
ЗАКЉУЧАК.....	284
Литература.....	298

УВОД

Како бисмо одредили дефиницију појма служби безбедности, нужно је претходно дефинисати шта подразумевамо под безбедношћу, односно морамо одредити дефиницију термина безбедан, али и значење самог израза безбедност. Са тим у вези, непоходно је поменути да одређивање значења термина о којем говоримо посебно усложњава то да су у српском језику, али и у многим језицима европских држава у употреби различити синоними за овај израз. Појмови, тачније термини безбедност и безбедан преведени су на енглески језик као "security" и "safety", на руском језику замењени су терминима "безопасниуи" и "безопасност", док се на француском језику за поменуте појмове користе називи "sécurité" и "sûreté".¹

Код нас се подједнако користе оба термина, безбедност, али и сигурност, без обзира на чињеницу да поменути изрази у српском језику немају баш истоветно значење. Појам безбедност је сложена реч, изведена од речи без и беда. Због наведеног можемо закључити да термин безбедност у дословном смислу речи подразумева својство одређеног субјекта који није ни у каквој опасности, нити је његово постојање нарушено било каквим спољним претњама. Са друге стране, поред појма безбедност, у српском језику се често користи и термин сигурност, чије корене налазимо у латинском појму "securitas", а који преведен на наш језик подразумева одсуство опасности, али и обезбеђеност, заклоњеност, неустрашивост, угодност итд.²

Не постоји општеприхваћена дефиниција појма безбедности јер сви називи сличног значења као безбедност и сигурност, иако довољно описују наведени појам, нису на свеобухватан начин одредили смисао поменутог термина.³ Иако постоје бројне различите дефиниције безбедности свака од њих се састоји од основних компоненти карактеристичних за сам концепт безбедности, те се може

¹ В. Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, стр. 8.

² R. Masleša, *Teorije i sistemi sigurnosti*, Magistrat, Sarajevo, 2001, str. 4.

³ М. Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, Војно дело, 2014, вол. 66, бр. 2, стр. 104.

недвосмислено закључити који су основни елементи, тачније делови овог концепта. Одређивање свих компоненти, тј. делова у постављеним дефиницијама олакшава објашњење језгра појма безбедности, али истовремено указује на уочене добре стране и непотпуности тих дефиниција.⁴

У правцу утврђивања појма безбедности, примерено је препустити реч Војину Димитријевићу: „Потреба за безбедношћу се заснива на тежњи ка предвидивости, извесности у погледу судбине најважнијих добара и вредности којима личност и ужа или шира заједница располаже или им стреми”.⁵ Поменута дефиниција се може разложити на неколико кључних елемената, а то су да је безбедност основна човекова потреба, да се темељи на потреби за стабилном и очекиваном егзистенцијом основних добара и вредности којима појединац или заједница теже или које настоје да заштите и очувају. На основу наведеног, можемо рећи да безбедност подразумева испуњење поменуте потребе, а предност ове дефиниције је у томе што у први план ставља безбедност као примарни циљ сваког појединца и његову основну тежњу, имајући у виду чињеницу да је у савременом демократском друштву главни објекат безбедности управо човек. Са друге стране, недостаци дефиниције су ти што није обухваћен метод којим се наведена потреба појединца за безбедношћу може испунити, а дефиниција такође не предвиђа ни окружење као потенцијални извор претњи безбедности.⁶

Када је реч о службама безбедности, морамо истаћи то да су оне саставни део јавног сектора и државне управе, те је њихова делатност у блиској вези са економским, политичким и војним интересима сваке земље. Историјски посматрано, разлике у друштву, раслојавање, као и економска неједнакост довеле су до тога да се први облици обавештајне делатности јаве још у античком добу и периоду када је била актуелна друштвена стратификација. Без обзира на ране облике обавештајних активности, нужно је нагласити да су службе безбедности или обавештајно-безбедносне службе први пут као институције формиране пуно

⁴М. Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, Војно дело, 2014, стр. 105

⁵Војин Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, стр. 7.

⁶М. Станић, *Дефинисање садржаја појма безбедности*, оп.цит. стр. 105.

година касније. Оснивање служби које су се бавиле обавештајним радом у виду организације, отпочело је током 1600. године, када је дошло до устројавања првих обавештајних служби. Оснивање највећег броја савремених обавештајних служби, у развијеним земљама, отпочиње током 19. века, док се у 20. веку развијају и оснивају службе које се баве обавештајним пословима ван организације државне управе. Раздобље између Првог и Другог светског рата се према мишљењу многих аутора назива периодом „тоталне шпијунаже”, након којег је уследило раздобље Хладног рата, за које је карактеристична појава обавештајне делатности најразличитијег облика. Период након Хладног рата није смањио обим и домашај обавештајних делатности и послова, већ су се оне временом само развијале и попримиле данашњи савременији и напреднији облик.⁷

Нужно је напоменути да иностране и домаће обавештајно-безбедносне службе поједнако имају специфичну функцију у погледу вршења државног преврата. Имајући у виду то да су поједини запослени у обавештајним службама главни учесници државног преврата, није реткост да њихов идентитет, због посебности организације обавештајних и безбедносних служби, остаје тајновит и недоступан јавности. Често се подаци о разлозима државног удара и подаци о учесницима државних преврата не откривају јавности у циљу остварења неких виших интереса. Из тог разлога, прикупљање, анализа и проучавање информација о евентуалним активностима иностраних служби у различитим државним ударима, онемогућени су и због недоступности података о начину рада обавештајних и безбедносних служби, чије су организација и делатност покривене велом тајности, непознате јавности, а што се може рећи и за њихову архивску грађу, која је делимично приступачна и транспарентна за истраживаче.⁸

Подела служби безбедности може се извршити на неколико начина. Разликујемо националне обавештајне службе, за које се често користи синоним службе безбедности, а које прикупљају обавештајне информације од важности за

⁷М. Миленковић, В. Благојевић, *Обавештајне службе као актери државног удара*, Војно дело 5/2015, Београд, стр. 118.

⁸*Ibid.*

националну безбедност државе, али и очување мира и стабилности у земљи. Обавештајне службе су углавном овлашћене и усмерене на прикупљање података о лицима, групама или организацијама које могу нарушити уставни поредак и националну безбедност државе различитим противзаконитим и субверзивним активностима. Са друге стране, стране обавештајне службе прикупљају информације обавештајне природе, од важности за вањску безбедност државе и предвиђају спољашње опасности и претње. Примерице, у извештају иностране обавештајне службе упућеном влади могле би бити предочене евентуалне опасности о вршењу потенцијалног терористичког напада у некој њеној страној амбасади. Криминалистичке обавештајне службе располажу информацијама од важности за различите криминалне активности, попут активности организованих криминалних група, информацијама о кривичним делима корупције, прања новца и томе слично, у циљу процесуирања извршиоца таквих кривичних дела.⁹

Војне или одбрамбене обавештајно-безбедносне службе чине саставни део оружаних снага једне земље. Савремене службе безбедности, иако су војне службе подједнако важне као и цивилне, предност дају цивилним обавештајним службама, које имају знатно већа овлашћења. Војне службе безбедности прикупљају податке о потенцијалним претњама и опасностима, које се могу односити на њихове запослене, али и податке које ове службе прикупљају у циљу њиховог уступања вишим органима командовања и руковођења. Могуће опасности које су војне службе безбедности дужне да предупреду и спрече могу бити усмерене од различитих појединаца, група или организација националног карактера, али од и других служби безбедности, иностраних и домаћих. Савремене демократске државе су војне обавештајне службе организовале углавном тако да буду ресорног типа, односно да су под надзором Министарства одбране, а њихова основна делатност је да чувају тајне податке од значаја за одбрану и безбедност земље. Војне безбедносне и обавештајне службе могу бити организоване на

⁹J. Mellon, *Shvatanje obaveštajnih službi*, 2006, Forum of civil initiative, str. 2.

националном и међународном нивоу, што ће умногоме зависити од положаја, али и политичких, економских и других интереса земље.¹⁰

Због природе делатности које обављају, службе безбедности су уједно „највећи заштитници поретка и највећи непријатељи слободе“. Предмет нашег истраживања је анализирање положаја служби безбедности у поретку јавне власти, како би се утврдили принципи који би требало да важе за положај служби безбедности у поретку јавне власти заснованом на доктрини о владавини на основу права. Веома је важно утврдити границе распрострањања делатности служби безбедности, како у односу на људска права, тако и у односу на јавну сферу у поретку правне државе. Осим тога, важно је установити облике и принципе делотворне контроле у правном поретку с циљем ограничавања моћи служби безбедности и спречавања њихове евентуалне самовоље.

Докторска дисертација има за циљ да предочи и објасни карактеристике положаја служби безбедности у поретку јавне власти. Услед природе делатности које обављају, службе безбедности имају посебан положај у поретку јавне власти. За разлику од других државних органа, службе безбедности имају својство правног лица, а имају и већи степен самосталности у односу на друге посебне организације и органе у саставу. Службе безбедности обављају физичку делатност у правном поретку, а битна својства ове делатности јесу управне радње, које подлежу принципу законитости у формалном смислу. Имајући у виду да је и тајност битно својство служби безбедности, њихова делатност подлеже посебном правном режиму, са законским нормама које службе безбедности и ограничавају и не ограничавају. Службе безбедности у поретку правне државе подлежу правној контроли и одговорности, насупрот самовољи служби безбедности у диктатурама, те имајући све ово у виду, расветљавање положаја служби безбедности у поретку јавне власти представља важно и инспиративно питање правне науке.

¹⁰A. Wills, *Razumevanje nadzora obaveštajnih službi*, Priručnik, Vodič - Donošenje zakonodavstva u sektoru bezbednosti, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2010, str. 11.

Глава прва

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЈАВНЕ ВЛАСТИ

§ 1 – ОРГАНИ ЈАВНЕ ВЛАСТИ У ПОРЕТКУ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ (ПОДЕЛА ВЛАСТИ)

Мисао о надограђивању принципа јединства власти и успостављању принципа поделе власти приликом организације и функционисања државе и њених органа, појавила се веома давно. Бројни савремени принципи, начела и концепти су се први пут појавили у периоду развитка демократије у древним античким полисима. У прилог томе говори чињеница да су појавни облици начела поделе власти у античком добу забележени у списима познатих грчких филозофа Аристотела и Платона. Према Платоновом схватању, устав античког града-државе прописује три основне организације, а то су „скупштина, веће и магистрати“. Према Аристотелу, устројство једне државе-града нужно мора обухватити три аспекта власти, законодавну власт, која доноси законе и прописује правила понашања, извршну власт коју чине намесници, који се називају још и чиновницима управним, за своје поступке непосредно одговорни законодавној власти и судску власт, као последњу инстанцу.¹¹

Основна идеја Аристотела и Платона се односила на подизање свести о неопходности постојања баланса између класних разлика у друштву и њихових подела, како би предочили значај начела поделе власти на законодавну, извршну и судску, која такве разлике треба да сведе на најмању могућу меру. Уместо чувене идеје о подели власти, све више се у античком, грчком и римском праву развијала идеја о мешовитом уставу. Уз поменуте грчке филозофе, истакао се и историчар Полибије, који је, надовезавши се на њихове идеје створио доктрину о равнотежи власти. Према мишљењу Полибија, аристократија, монархија и демократија као облици власти су допринеле одржању и очувању Рима и Спарте. Полибијева теорија јесте да три гране власти спречавају и једна другу коче чиме онемогућавају

¹¹Д. Батављевић, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999, стр. 19.

да једна власт стекне преимућство и пуну контролу над осталима. Наведена доктрина коју је утемељио Полибије је била претеча чувене теорије о подели власти, коју је током 18. века детаљно развио француски филозоф и теоретичар Шарл Монтескје.¹²

Принцип поделе власти, као облик испољавања државне власти можемо посматрати у правном и политичком смислу. Принцип поделе власти се првобитно јавио као политичко начело које су представници младе буржоазије представили и подржавали супротно феудалистичком апсолутизму, како би гарантовали и прокламовали права и слободе појединаца, а касније је ово начело испољило и свој правни смисао. Начело поделе власти је у XVIII веку дефинисао француски филозоф и теоретичар, Шарл Монтескје, те слободно можемо рећи да је Монтескје први формулисао наведено начело, невезано за податак да је ово начело било предмет анализе и чувеног енглеског филозофа, Џона Лока. Смисао принципа поделе власти састоји се у томе да се три гране власти, односно законодавна, управна (извршна) и судска, у правном поретку посматрају одвојено и да функционишу независно једна од друге, односно да имају своје органе који ће власт вршити независно од других органа, као и да се неће мешати у рад органа других грана власти, чиме се настоји спречити упостављање доминације или контроле једне гране власти над другом. Смисао принципа поделе власти јесте тај да организација државне власти функционише на тај начин да се правне функција раздвоје, те да органи појединих грана власти буду независни, самостални, али истовремено једнаки и равноправни приликом вршења својих правних овлашћења.¹³

Разматрајући значај начела поделе власти као основног начела демократског друштва у организацији и уређењу многих савремених држава, закључујемо да се у реалности поменуто начело суочава са озбиљним тешкоћама. Међутим, наведени принцип поделе власти је нашао своју пуну примену на непосредним изборима, где грађани посредством својих групација и коалиција именују, у складу са

¹²Д. Батавељић, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, op. cit. стр. 21.

¹³Н. Стјефановић, *Начело јединства власти и наши нови уставни систем*, Анали Правног факултета у Београду, 1953, стр. 130.

законом посланике. Са друге стране, органи државне управе су начелно издвојени од законодавне власти која над њима нема пуно право надзора. Начело поделе власти дословно је примењиво у сукобу са парламентарном демократијом, као владавином већине, те њена идеја о аутономији не подразумева поделу власти на њихове основне облике, већ давање предности органу који ту власт стварно обавља и врши.¹⁴

Шарл Монтескје је своју теорију о подели власти на законодавну, извршну и судску темељио на уверењу да се политичка слобода, која подразумева поступање појединица у законом дозвољеним оквирима остварује једино у облику владавине у коме врховна власт стоји наспрам нижих облика власти. Идеја о подели власти такође подразумева и идеју о идеалном друштвеном уређењу. Поменута идеја полази од становишта да је друштво променљива, непостојана целина у оквиру које се издавају појединци или групације вођене својим вишим циљевима, који се могу разликовати од других. Теорија поделе власти Шарла Монтескеја на законодавну, извршну и судску се темељи на схватању да једна власт треба бити оптерећенија у односу на другу, да би иста могла снаге да се одупре оној другој, што се у пракси ретко дешава. У својој књизи о Духу закона, Шарл Монтескје је предвидео да краљ као врховни владар треба бити ускраћен законских и судских овлашћења, те је прописао да једна власт мора да контролише, односно да утиче на другу у оној мери која је неопходна да би се спречиле евентуалне злоупотребе. Монтескје је сматрао да ће теорија поделе власти коначно створити савршени облик владавине у којој неће бити места за било какав облик злоупотребе моћи и у којој ће бити прокламована права и слободе свих грађана.¹⁵

Власт и управа су функционално и организационо повезане и немогуће је посматрати их као одвојене и самосталне правне феномене. На челу сваке администрације мора бити властодржац, који нужно мора поседовати овлашћења наређивања и руковођења. Оваква овлашћења и способности управљања могу бити дискретна, тако да се властодржац понаша као поданик својих потчињених. Без обзира на способности и вештине јавне администрације,

¹⁴*Ibid.* стр. 131.

¹⁵ Ш. Монтескје, *О духу закона*, Београд, 2011, стр. 27-28.

одређене моћи управљања треба преусмерити на конкретно лице, чији ће статус у друштву бити на граници пуког извршиоца послова, као поданика и његовог положаја апсолутног владара.¹⁶

Социолошки појам власти значи да постоји одређена повезаност између владара, било да је реч о једном лицу или више њих и државе, односно повезаност владара и државе са грађанима као појединцима, кроз примену различитих овлашћења руковођења. Појам власти у социолошком смислу значи и да постоји неколико елемената који службе као основ за поделу власти на различите друштвене облике. Организација власти мора бити таква да се поступа искључиво у складу са принципом легитимитета и са тим у вези разликујемо три основна принципа легитимитета. Дејство снаге заповедања може бити прописано системски у разним законским решењима, у складу са којима се мора поступати све док то захтева онај који има снагу заповедања и његова моћ је легитимна уколико се простире у оквиру законских решења. Дејство снаге наређивања може почивати и на утицају који има одређени појединац, а може се позивати и на узвишеност традиције, што подразумева и потчињавање одређеним лицима. Утицај појединца као личности може бити утемељен и на казивању, као нечему несвакидашњем, посебном, попут вере у харизму, коју нека личност поседује и која има способности убеђивања, моћ и дар за владање над другима. Спајањем поменутих принципа легитимитета, могу настати они облици власти којима се тежи у реалности.¹⁷

Према схватању Макса Вебера, три су савршена типа легитимне власти: 1) законска, рационална или легална власт; 2) традиционална власт и 3) харизматска власт. Рационална власт је посебно откриће цивилизације западних земаља и њен најсавршенији облик је бирократија, односно владавина управе. За рационалну власт је карактеристично да је заснована на основним начелима која се истоветно примењују на све људе који испуњавају услове, небитно да ли су то лица која се налазе на високим положајима и који су чиновници државне управе и директно укључени у вршење власти или лица која чине саставни део шире друштвене

¹⁶М. Вебер, *Привреда и друштво*, Београд, Просвета, 1976, стр. 51-52.

¹⁷*Ibid.* стр. 56-57.

заједнице. Легална власт је основана једино ако је спроводи овлашћени орган по унапред прописаној процедури. Као таква, легална власт је вечан облик државне заједнице и неопходно је јасно раздвојити вршење професионалних дужности од личних, али и раздвојити приватну од државне имовине. Једно лице може вршити власт ако ужива статус у друштву, обавља професионалну дужност и ради оно што је у складу са законом обавезан да врши. Уколико не испуњава горе поменуте услове, имаће исти статус као сваки грађанин у друштву. Овакав тип власти заступљен је поједнако у савременим државним уређењима, али и у слободним капиталистичким системима и самосталним друштвеним организацијама, које имају развијен систем управљања и руковођења, заснован на принципу хијерархије.¹⁸

Теорија о традиционалној власти почива на уверењу да су норме и прописи у заједници узвишене, те је неопходно бивствовати у складу са тим како се раније бивствовало. Према традиционалној власти, правни поредак је наметнут као једини исправан управо због тога што не постоје поуздана сазнања када је настао, а не због тога што је основан од овлашћене институције према законом предвиђеној процедури. Овакав тип власти испољава непоузданост и сумњу у све што се није примењивало од давнина. И у случају да се појави иновација као непознаница у државном поретку, одбија се као таква и истиче се да је управо та новина била примењивана још од памтивека, иако до сада није била у употреби. Можемо закључити да традиционална власт одбија сваку промену постојећег законодавства. За разлику од легалне, рационалне власти, традиционална власт органима државне управе даје знатно мања овлашћења и његова организација може бити двојака. Апарат државне управе у свом саставу може имати лица сасвим потчињена владару и која ће бити на функцијама докле год имају његову приврженост, тачније све док му буду била одана и лојална, што је било карактеристично за патримонијалне системе. Други део државног система чинила су лица независна од владара, која су престиж у друштву стекла већ постојећим,

¹⁸М. Ђурић, *Социологија Макса Вебера*, Београд, 1977, стр. 154.

сопственим кредибилитетом, могуће пореклом, што је било карактеристично за доба феудализма.¹⁹

Супротно традиционалној и рационалној власти, харизматска власт не поступа у складу ни са каквим нормама и обичајима. Упоредјујући рационалну и традиционалну власт, као вечне типове државног и друштвеног уређења, чија је основна функција испуњавање елементарних друштвених захтева, харизматска власт је лебдећи, непостојан феномен. Она се темељи на уверењу да су особита обележја лица које има тенденцију да влада у областима које захтевају хитно поступање, а од значаја су за целокупну заједницу или њен део, довољна да исто лице прогласе својим харизматским вођом. Макс Вебер полази од становишта да је харизматска власт продукт групне занесености идејом, иако је харизма као узвишени дар нужно повезана са личношћу конкретног лидера. Не постоје јасна ограничења у погледу односа владара као лидера харизме и његових поданика. Поданици не могу урадити ништа без одобрења свог харизматског вође. Каткад владар својим присталицама пренесе извршење одређених задатака, које у сваком моменту може опозвати. Према мишљењу Вебера, поменути облик власти не испуњава опште елементе дефиниције власти. Премда владар према својим поданицима поступа са позиције супериорности, не можемо заступати гледиште да је у погледу овог облика власти подобно користити термин власт у правом смислу речи.²⁰

Принцип поделе власти представља принцип расподеле послова између државних органа, те са тим у вези државне послове треба да врше самостални, одвојени органи. Шарл Монтескје примат даје нужној потреби за уједначеношћу и хармонији трију грана власти, законодавној, извршној и судској у односу на само начело поделе власти, истичући да је свака од наведених власти овлашћена да примењује различите правне прописе, али и да врши надзор над прописима које доносе преостале две гране власти. На овај начин, државна власт није остала без свог основног обележја, функционисања и обављања државних функција као јединствене целине, посредством самосталних, али узајамно зависних органа,

¹⁹*Ibid.* стр. 154-155.

²⁰*Ibid.* стр. 156-157.

којима су поверене одређене ингеренције. Принцип поделе власти у овом смислу подразумева да се поједини послови од државног значаја поверавају одређеним државним органима који представљају засебну државну власт. У том смислу „теорија о подели власти подразумева да је свака од три државне функције поверена низу органа међусобно координираних, који образују једну органску целину. Управо се та целина и назива власт, а односи између појединих власти засновани су на подели власти.“²¹

Проучавајући доктрину о подели власти Шарла Монтескјеа, дошло се до поделе мишљења међу правним теоретичарима, те су се из тога развила два тумачења начела поделе власти. Прва група теоретичара је заузела став да је Монтескје мислио на апсолутну одвојеност трију грана власти у организационом и функционалном смислу, што значи да је једна власт у целини издвојена и самостална у односу на друге две. Наведено се остварује када „сваку функцију државне власти искључиво врши само један државни орган (односно низ органа исте врсте), при чему су носиоци сваке поједине функције државне власти организационо и функционално независни један од другог.“²²

Друга група теоретичара је заузела став да је Монтескје мислио на три функције државне власти које се нужно обављају у свакој држави, на тај начин да се обављање функција уступа органима који су узајамно повезани. У овом моделу поделе власти, државну власт обавља неколико органа, не само један државни орган, како је предочено у првом схватању, који међусобно и узајамно координишу и усаглашено обављају државне функције и никако не могу бити концентрисане у рукама једног органа, већ морају бити равномерно распоређене између више органа. Како истиче Ханз Келзен, смисао принципа поделе власти је да „она дела више против концентрације него у прилог поделе власти“.²³

У поретку савремене правне државе постоји мноштво централних и нецентралних органа јавне власти, те подела власти обухвата, не само врховне

²¹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, једанаесто поправљено и осавремењено издање, ИД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 214.

²² Ibid, стр. 215.

²³ Ibid, стр. 216.

органа власти, већ и друге централне и нецентралне органа власти. Осим основних функција власти, постоје и друге функције у институционалном поретку власти. Поред судова као независних органа, постоје и други органи и тела који уживају независан статус. Ово су изазови поделе власти. Са оваквом поделом власти настаје дифузија јавне власти, управни федерализам, али и управни феудализам.

Како наводи професор Милан Петровић, „ширење улоге јавних служби и њихово поверавање мање или више осамостаљеним носиоцима, последица чега је, првенствено у западним земљама, настанак својеврсног управног федерализма, у најтешњој је вези, у смислу узајамног деловања, са дезинтеграцијом класичне државе. Само, то није укидање државе, како су замишљали марксисте, већ њено разливање, дифузија, услед чега је државна власт и свуда и није нигде. То је функционална држава или држава осигуравач. То више није држава-власт јер власт остаје на неки начин расута у мноштву друштвених формација. Но, дифузија власти лежи већ у самој природи либералне правне државе као владавине закона, а не људи и безличне власти јавнога мњења.“ Постојање дифузије државне власти подразумева да се цивилна и војна власт удаље једна од друге уз истовремено давање надмоћи и супериорности цивилне над војном.²⁴

Давање примата цивилној власти у односу на војну везује се за период Француске буржоаске револуције. У тадашњим уставним и законским решењима било је јасно прописано да је цивилна власт надлежна за спровођење принудног одузимања разних добара од француског становништва за потребе државе. Такође, тадашња уставна решења су предвиђала да су сектор унутрашњих послова и сектор одбране, односно полиција и војска били у потпуности раздвојени и цивилна лица су била на руководећим дужностима оба сектора. Са тим у вези, унутрашња организација и уређење војске почива на принципу централизације, док полиција функционише по принципу територијалне децентрализације, при чему се разликује политичка полиција, која делује у оквиру ресора унутрашњих послова и полиција опште надлежности, која се налази у саставу министарства правде и тужилаштва. Осим нужне потребе раздвајања цивилних од војних

²⁴ М. Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике, Општи део*, Друго исправљено издање, Ниш, Свен, 2011, стр. 99.

органа, као последица дифузије државне власти јавља се и доктрина о подели трију грана власти, која је настала услед неопходности одузимања неприкосновене, апсолутне власти владару и њеној прерасподели у оквиру институција и организација или одређених групација, сходно потребама које су условљене актуелним променама у друштву.²⁵

Државна управа представља сложен систем централних и нецентралних органа јавне власти, који се темељи на континуираном праћењу и контролисању поступања надзираног субјекта. Управо отуда и потиче израз централистичка детерминација. Како објашњава професор Милош Прица, „централистичка детерминација је одређивање елемената целином, као израз сталне органске повезаности органа државне управе, с циљем постизања јединства државне управе као кичменог стуба и статичне идеје државе.“ Наведена међузависност органа државне управе није утемељења на само правним прописима, већ се изражава кроз доношење унутрашњих аката, који доказују нужност егзистирања континуиране органске међузависности органа државне управе. Према овом гледишту, „државна управа је целина и сви припадајући органи су органски елементи државне управе као целине“.²⁶

Са друге стране „универзалистичка детерминација значи да између органа који припадају различитим институционалним порецима јавне власти не постоји стална органска повезаност, односно стално усмеравање и праћење туђег рада, што значи да се веза између тих органа остварује правом, према правним правилима и правним принципима којима је тај однос правно уређен, с циљем спречавања самовоље субјеката правног поретка. Централистичком детерминацијом, постојањем државне управе као система чврсто повезаних органа постиже се јединство државне власти, а тиме и опстанак државе као институције. Мото централистичке детерминације је јединство власти у органском смислу, чиме се не доводи у питање подела власти у функционалном смислу. За разлику од централистичке детерминације, мото универзалистичке детерминације није

²⁵ Ibid, стр. 102.

²⁶ М. Прица, *Правна држава и медији, Канони медијског права*, стр. 39-40.

јединство власти, већ одвојеност статуса у органском смислу и подела власти у функционалном смислу.“²⁷

§2 – ДРЖАВНА УПРАВА КАО ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЈАВНЕ ВЛАСТИ (ЈЕДИНСТВО ВЛАСТИ И ПОДЕЛА ВЛАСТИ)

Принцип јединства власти се посматра као засебан принцип у организацији државне власти. Чак и када се посматра одвојено од начела поделе власти, то углавном подразумева да су све три гране власти уједињене и да један хијерархијски устаљен орган обавља власт самостално. То значи да су законодавна, извршна и судска власт обједињене у једну. Са тим у вези разликујемо апсолутно јединство власти и релативно јединство власти. Апсолутно јединство власти, како и сам назив каже подразумева да је целокупна државна власт, односно све три гране власти у рукама једног инокосног органа, као што је то нпр. монарх, док релативно јединство власти подразумева превласт једног субјекта или државног органа у односу на друге, што је карактеристично за скупштински систем власти²⁸.

У државама које нису правне државе, јединство власти подразумева јединство власти врховних органа јавне власти, док у поретку правне државе јединство власти важи у институционалном поретку државне управе, али се примарно не примењује у погледу односа између врховних органа јавне власти. Јединство власти у поретку државне управе изражено је кроз нераскидиву органску повезаност владе и органа државне управе, без обзира што између њих у функционалном смислу постоји подела власти. Међутим, јединство власти долази до изражаја и у погледу врховних органа јавне власти, када настане опасност угрожавања државне безбедности. Органски израз тог јединства је савет за државну безбедност, а до јединства власти долази и приликом проглашења ванредног стања.

²⁷ Ibid, стр. 41.

²⁸ Д. Батавељић, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, op.cit. стр. 43.

Јединство власти које је важило у СФРЈ предвиђао је и Устав СФРЈ из 1963. године који прописује да је Југославија „савезна држава добровољно уједињених и равноправних народа и социјалистичка демократска заједница заснована на власти радног народа и самоуправљању“. У одредби члана 1 Устава СФРЈ своју примену је нашла марксистичка теорија о претварању државе у друштвену својину и главна парола била је да је „радни народ једини носилац власти и управљања друштвеним пословима“. Осим тога, као главно и неповредиво уставно право грађана јавља се право на друштвено самоуправљање.²⁹

Према Уставу СФРЈ, „друштвено политичке заједнице подразумевају све територијалне заједнице које имају и елементе друштвено-економске и политичке заједнице у којима се врши државна власт и остварује самоуправљање. То значи да су оне схваћене истовремено као друштвене заједнице и јединице политичке власти. Између друштвено-политичких заједница нема хијерахије, а међусобни односи органа разних друштвено-политичких заједница заснивају се на правима и дужностима утврђеним на основу устава. Општина је проглашена основном друштвено политичком заједницом, а самоуправљање грађана у општини је политичка основа јединственог друштвеног-политичког система. У општини се стварају и остварују облици друштвеног самоуправљања из којих произлазе органи који врше функцију власти.“ Осим тога, организација власти почива на принципу самоуправљања и јединству власти, које се спроводи преко скупштине и њених већа.³⁰

Принцип јединства власти представља начин организације државне власти који карактерише уједињеност или јединство државних функција, које обавља једно тело, односно орган власти. Посматрано кроз праксу, принцип јединства власти не подразумева да је сва власт сконцентрисана у рукама једног органа, већ подразумева одвојеност државних органа, који засебно обављају своју функцију – законодавну, извршну или судску. Међутим, један од наведених органа, најчешће парламент, преузима превласт над другима и на тај начин врши или макар контролише преостале две функције. Наведени принцип јединства власти највише

²⁹ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, *op. cit.* стр. 161.

³⁰ *Ibid*, стр. 162.

долази до изражаја у скупштинском систему власти, који би требало да функционише тако да законодавној власти, скупштини или парламенту буду потчињене друге две гране власти, извршна и судска. Начело јединства власти предвиђа постојање органа јавне власти који врше своја законом прописана овлашћења, међу којима се један орган, углавном законодавне власти издваја као супериорнији од других и кроз који се принцип јединства власти испољава у свом пуном обиму и облику и који може вршити надзор над њиховим радом.³¹

Са друге стране, недемократски систем јавне власти значи да је сва власт у рукама једног органа, најчешће органа извршне власти. У пракси је то углавном појединац, попут шефа државе у зависности од државног уређења или се дешава да то буде, осим инокосног и колегијални орган, попут директоријума. У овом облику власти, за разлику од скупштинског, надмоћ нема законодавна власт, кроз коју се испољавао принцип јединства власти, већ јединство власти спроводи у потпуности извршна власт, док законодавна власт постоји само формално. Недемократски систем јединства власти у коме надмоћ има извршна власт у односу на законодавну и судску, приписује се диктатурама и државама са ауторитарним уређењем, у којима се промовише личност суверена и одржава послушност и покоравање ауторитету, као неприкосновеном владару.³²

Појам државна управа може се сагледавати двојачко, функционални појам, који подразумева конкретну активност са посебним својствима и организациони, који подразумева постојање тела која обављају управну делатност у функционалном погледу. Функционални облик државне управе предвиђа да се надлежност и радње појединих органа државне управе поклапају и имају одређене сличности. Државна управа у организационом погледу предвиђа скупину конкретног облика државних тела која као главно обележје имају обављање управне надлежности у функционалном смислу. Правни системи који почивају на принципу поделе власти углавном концепт државне управе користе у организационом и функционалном погледу, те се појам државна управа у том смислу одређује као надлежност органа државне управе коју они обављају на основу овлашћења

³¹ Д. Стојановић, Уставно право, Књига II, Свен, Ниш, 2009, стр. 141.

³² Ibid, стр. 141-142.

добитијених у складу са законом и уставом. Ово је базирано на принципу поделе власти, где се државна власт дели на парламентарну, извршну и судску.³³

„Институционални поредак једне државе чине следећи носиоци јавне власти (1) врховни органи јавне власти (народна скупштина, влада, председник, органи државне управе и судови), који сачињавају основни институционални поредак јавне власти; (2) други централни органи јавне власти, (3) нецентрални органи јавне власти и (4) имаоци јавних овлашћења.“³⁴ Државна власт почива на принципу јединства власти и принципу поделе власти. Државна власт почива на принципу поделе власти, али начело јединства власти одликује државну управу као институционални поредак јавне власти. Према Уставу Републике Србије³⁵ власт се дели на законодавну, извршну и судску, њихов однос се заснива на међусобној контроли и равнотежи, а судска власт је независна. Принцип поделе власти има за циљ да се извршна власт контролише, тачније да једна власт може да утиче на другу власт, да је ограничава и надгледа, тако да ниједна власт не може успоставити потпуну превласт над другом.³⁶

„Државна управа је један од главних елемената за функционисање државе. Да би држава ефикасно обављала своје функције она мора имати своје органе. Државна управа није само инструмент извршне власти, већ се слободно може рећи да државна управа у великој мери представља саму државу и чини централни део извршне власти. Организација, делокруг и надлежност државне управе мора бити регулисана општим правним и организационим нормама. Државна (јавна) управа припрема законе, законодавна власт их доноси, судови контролишу примену закона и на крају државна управа учествује у њиховом извршењу.“³⁷

³³ Д. Милков, *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2009, стр.43-44.

³⁴ М. Прица, *Правна држава и медији, Канони медијског права*, Ниш, 2021, стр. 51.

³⁵ Чл. 4 Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

³⁶ П. Димитријевић, *Управно право, Општи део, Ниш, 2019*, стр. 40.

³⁷ М. Голубовић, *Органи у саставу министарства*, Правни хоризонти, број 4/2021, стр. 151.

Као што је рекао Шарл Монтескје: „Када дођем у неку земљу, не испитујем има ли у њој добрих закона него да ли се они који су на снази извршавају, јер добрих закона има посвуда.“³⁸

„Државна управа као институционални поредак јавне власти мора обезбедити и сталну координацију, повезаност и сарадњу између владе и органа државне управе. С обзиром на то да државну управу чини сложен систем органа и организационих целина (сектор, секретаријат, одељење, одсек, група), за непрекидно и законито функционисање управе неопходно је успоставити вертикалне односе између органа и организационих јединица, који подразумевају да претежни део државне управе почива на принципу хијерархије. Када говоримо о хијерархији државних органа, мислимо на утврђивање по рангу државних органа. У зависности од облика органа државне управе, односи између органа могу бити строжи и лабавији, што значи да однос надређени-подређени може бити јачег или слабијег степена. Вертикална повезаност или субординација се дефинише као однос државних органа, који подразумева да су нижи, потчињени органи у обавези да извршавају захтеве виших органа, односно својих претпостављених, при чему држава осигурава деловање по принципу хијерархијске лествице.“³⁹

Принцип хијерархије нема исту важност у свим функцијама које обављају државни органи. Хијерархија је посебно важна у извршној (управној) функцији, јер у тој функцији посебну вредност добија субординација, док је у судској функцији различитост судских инстанци везује за испитивање законитости пресуда нижих судова. У том случају видимо да је независност судијске функције добила своју предност у принципу поделе власти (на управну-извршну, законодавну и судску) јер државни органи углавном немају могућност независног обављања послова зато што су под сталним надзором и контролом својих непосредно претпостављених⁴⁰. Како је рекао Шарл Монтескје у књизи „О духу закона“: „Све би било изгубљено, ако би исти човек или тело првака вршили те

³⁸ Ш. Монтескје, *О духу закона*, оп.цит. стр. 34.

³⁹ М. Голубовић, *Органи у саставу министарства*, оп.цит. стр. 151.

⁴⁰ М. Голубовић, *Органи у саставу министарства*, оп.цит. стр. 152.

три власти, наиме власт доношења закона, власт извршавања јавних одлука и власт суђења за злочине или у споровима појединаца“⁴¹. Монтескје додаје: „У вези са начелом хијерархије треба истаћи да се на врху хијерархијске лествице налази по правилу ресорни министар, с обзиром да се министри налазе на челу појединих грана управе“.⁴²...„Народ који има суверену власт мора сам да учини све што може добро, а оно што не може добро да учини, треба да учини преко својих министара“.

43

Значај начела јединства власти је у томе да извршна власт, коју спроводи влада буде неизбежно усклађена са телима и органима у саставу државне управе, у функционалном и организационом смислу. Због тога, орган државне управе ни у ком случају не сме бити самоуправан и неподређен, што оправдава чињеницу да је орган државне управе контролисан од стране извршне власти или неког органа државне управе коме је хијерархијски потчињен. Концепт јавне (државне) управе предвиђа обавезу једног органа да оствари међусобну сарадњу, даје смернице за рад и контролише поступање другог органа. Непрекидна усклађеност органа државне управе у функционалном и органском смислу је начелно испољавање принципа јединства власти органа државне управе, иако је њихов међусобни положај прожет различитим пословима и овлашћења⁴⁴.

Контрола коју органи државне управе обављају над другим органима државне управе, нижег хијерархијског ранга, као и над имаоцима јавних овлашћења којима су делегирањем поверени поједини послови државне управе назива се унутрашњом контролом или надзором.⁴⁵ Контрола, односно надзор над радом подразумева контролу законитости и сврсисходности поступања органа државне управе и ималаца јавних овлашћења приликом обављања послова државне управе који су им поверени. Контрола законитости рада подразумева контролу поступања у складу са законом и осталим општим актима, док контрола сврсисходности подразумева контролу учинковитости и економичности рада, као и оправданост

⁴¹Ш. Монтескје, *О духу закона*, *op.cit.* стр. 21.

⁴²С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право, Општи део*, Београд, 2002, стр. 139.

⁴³Ш. Монтескје, *О духу закона*, *op.cit.* стр. 17.

⁴⁴М. Прица, *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Ниш, 2016, стр. 36-40.

⁴⁵Чл. 45 Закона о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

организације послова. Са тим у вези, битно је напоменути да министарство не може контролисати рад другог министарства јер међусобно стоје у односу координације и сарадње, а не хијерархије.⁴⁶

Према Закону о државној управи, „орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом:захтева извештаје и податке о раду; утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; издаје инструкције; наложи предузимање послова које сматра потребним; покрене поступак за утврђивање одговорности; непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт; предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.Извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке.Инструкцијом се усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Инструкцијом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.Надзор над радом органа у саставу врши министарство у чијем саставу је орган.Министарство при томе има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана. Законом може бити одређено министарство које врши надзор над радом посебне организације.Министарство је у надзору над радом посебне организације једино овлашћено да захтева извештаје и податке о раду посебне организације, утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности, издаје инструкције и предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.“⁴⁷

Извршна власт даје смернице за рад и усаглашава рад посебних организација и министарстава, доноси закључке којима подстиче органе државне управе да поступају у складу са законом и другим прописима, да спроводе политику, уједначава поступање органа државне управе и прописује рокове у оквиру којих треба да поступају. Принципе за унутрашње функционисање органа

⁴⁶ Чл. 46 Закона о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

⁴⁷ Чл. 47-50 Закона о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

државне управе установљава влада, која такође именује и разрешава функционере, даје смернице за њихово поступање и усаглашава њихов рад. Обавезу подношења извештаја влади на годишњем нивоу имају органи државне управе, док министарства и посебне организације имају обавезу израде плана рада једном годишње.⁴⁸

Концепт јавна и државна управа су веома блиски и повезани, међутим јавна управа је комплекснији појам јер подразумева бројније институције и органе који у складу са законом и подзаконским прописима могу вршити делатности са претежно управним овлашћењима. Посебне организације, органи управе у саставу министарства и министарства начелно врше послове државне управе. Министарства, као основни облици органа државне управе се налазе у односу координације, кооперације и узајамне сарадње, па можемо рећи да односи између самих министарстава почивају на принципу хоризонталне организације власти. То значи да једно министарство не може бити на хијерархијски вишој лествици од другог, већ је њихов положај једнак и истог су ранга власти. Посебан положај министарства и министра као управног функционера најбоље се огледа у одредби Сретењског устава: „И сами министри (попечитељи који чине Државни Савет) су могли бити узети само између саветника, а ако изгубе свој положај кнежевим писмом, задржавали су и даље свој саветнички положај“.⁴⁹ Закон о државној управи предвиђа да министар може имати максимално три саветника. Њихова функција је условљена мандатом ресорног министра, они нису у радном односу већ се са њима закључује посебан уговор ради ближих одређења њихових права и дужности.⁵⁰

Како смо већ поменули, министарства као основни облици органа државне управе једни наспрам других су у међусобном односу сарадње и координације, који почивају на принципу хоризонталности. Ипак, унутрашње уређење и функционисање министарства темељи се на монархичком принципу из разлога што је министар, као инокосни „орган“ непосредно одговоран влади за свој

⁴⁸ П. Димитријевић, *Управно право, Општи део*, *op.cit.* стр. 91-92.

⁴⁹ С. Јовановић, К. Кумануди, *Основи јавног права Краљевине Србије*, Београд, 1909, стр. 2.

⁵⁰ З. Балиновац, Ј. Дамјановић, *Влада и систем државне управе у Републици Србији*, Београд, 2006, стр. 29.

лични рад, али и функционисање и рад органа на чијем се челу налази. Са тим у вези, закључујемо да министар, у складу са начелом хијерархије врши унутрашњу контролу или надзор над органима који се налазе у саставу тог министарства и који су му директно потчињени.⁵¹

Над лицима запосленим у органима који се налазе у саставу министарства којим управља, ресорни министар има дисциплинску власт. Са тим у вези, осим Закона о државној управи, Кодекс понашања државних службеника Републике Србије прописује мноштво стандарда и правила понашања и поступања државних службеника, било да се налазе на извршилачким радним местима или на положајима у државној управи, као што су министарства, органи управе у саставу министарства, посебне организације, стручне службе Владе и стручне службе управних округа. Закон о државној управи, Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција и Закон о Агенцији за борбу против корупције регулишу питање сукоба интереса државних службеника на положају. У вези са тим, Агенција за борбу против корупције може одлучити да се јавном функционеру или државном службенику који прекрши закон у погледу неспојивости функција или сукоба приватног и јавног интереса пропише адекватна казна.⁵²

Државна управа и локална самоуправа јесу два посебна институционална поретка јавне власти за које важи принцип поделе власти. Према томе, права која се поверавају органима локалне самоуправе у вршењу послова од јавног интереса требају бити апсолутна. Са друге стране „организација и персонална самосталност локалних институција и уопште локалне самоуправе зависи од односа државе и локалне самоуправе. Иако је локална самоуправа израз права грађана на територијалну самоуправу у локалним заједницама, она је и елеменат државног уређења, посебно када јој се поред самоуправних поверавају и државни послови. Начелно узев, постоје три могућности за постављање односа између државних органа и локалне самоуправе: пуна самосталност јединица локалне самоуправе, какву претпоставља марксистичка теорија комуне; потпуна несамосталност

⁵¹ Б. Лубарда, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд, 2012, стр. 247.

⁵² Ibid, стр. 248.

локалне самоуправе, која је само локални ниво државне власти, каква постоји у централизовано уређењим државама и мешовити систем, према којем су јединице локалне самоуправе у обављању послова из своје надлежности самосталније, док су у другим подвргнуте већем државном утицају.“⁵³

Према Закону о локалној самоуправи, органи јединице локалне самоуправе су скупштина општине, председник општине и општинско веће и општинска управа. Скупштина општине је носилац законодавне власти на локалном нивоу, председник општине и општинско веће су носиоци извршне власти, док надзорна, односно контролна овлашћења на локалном нивоу врши општинска управа.⁵⁴

Претходно образложено учавамо у пословима органа јединица локалне самоуправе које они обављају изворно, а чије вршење није под континуираном контролом извршне власти и органа државне управе. Извршна власт и органи државне управе могу примењивати нека контролна овлашћења која се односе искључиво на испитивање законитости, али не и целисходности послова који су изворно додељени локалној самоуправи. Уколико влада установи да је неки акт локалне самоуправе у супротности са законом или уставом, обавезна је да донесе решење о обустави таквог акта и у законском року од пет дана од његовог објављивања иницира поступак за испитивање законитости и уставности акта. Слично влади, ресорно министарство је овлашћено да иницира покретање поступка за испитивање законитости и уставности општег акта јединице локалне самоуправе, уколико је такав акт неспојив са уставом, законом или подзаконским актима. Истоветно право поседује и орган територијалне аутономије уколико је општи акт јединице локалне самоуправе донет супротно покрајинском пропису. Уколико је реч о индивидуалном акту локалне самоуправе, против кога није обезбеђена судска заштита, а за који се процени да је у супротности са актом јаче правне снаге, ресорно министарство, односно орган територијалне аутономије може сугерисати локалној скупштини да такав акт укине или поништи. У случају да скупштина не поступи по препоруци надлежног органа, у року од месец дана

⁵³ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ор. cit. стр. 494-495.

⁵⁴ Видети чл. 27-64 Закона о локалној самоуправи Службени гласник РС бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон.

министарство ће такав акт укинути или поништити.⁵⁵ (члан 84 Закона о локалној самоуправи).

Поред послова које локална самоуправа обавља изворно, постоји и део послова и задатака које она мора вршити по налогу централних органа. У том смислу говоримо о повереним пословима, које је државна управа системом делегирања са нивоа државне власти усмерила на локалну самоуправу. У погледу вршења таквих послова, држава делује по доминантном принципу хијерархије јер за разлику од надзорних овлашћења законитости у односу на обављање изворних послова самоуправних, код поверених послова држава има потпуна надзорна овлашћења јер такви послови нису самоуправни и држава сноси одговорност за њихово ваљано обављање. Одавде произлази да се на поверене послове протеже принцип јединства власти, за разлику од изворних послова у погледу којих важи принцип поделе власти.

Како Прица наводи „државну управу као институционални поредак јавне власти сачињавају влада и органи државне управе, без обзира на то што између владе и органа државне управе у функционалном смислу постоји подела власти. Између владе и органа државне управе постоји стална органска и функционална повезаност следствено чему влада и органи државне управе сачињавају исти институционални поредак јавне власти.“⁵⁶

Узајамност владе и органа државне управе потиче од тога што су, према мишљењу професора Михаила Илића, министри „двојне личности“ јер су истовремено чланови владе и јавни функционери, а уједно се налазе на челу ресорног министарства којим руководе. Координација између самих министара не остварује се само у погледу спровођења делатности извршне власти (владе) него и у погледу кооперације, давања смерница, сталне комуникације, узимајући у обзир чињеницу да међу министарствима не примењујемо принциш хијерархије, где је нижи орган потчињен вишем, претпостављеном органу. Функција министра је

⁵⁵ О локалној самоуправи, видети: П. Димитријевић, З. Лончар, Д. Вучетић, *Право локалне самоуправе*, Београд, Службени гласник, 2020.

⁵⁶ М. Прица, *Правна држава и медији, Канони медијског права*, op. cit. стр. 37.

условљена трајањем мандата владе, из чега произлази да је и мандат државних секретара министарства условљен мандатом владе, имајући у виду да исте именује и разрешава управо влада. Државни секретари и министри су по свом друштвеном положају јавни функционери. Поред министара и државних секретара, влада именује и помоћнике министара, директоре управних организација, органа у саставу министарства, чији мандати, за разлику од министара и секретара, нису условљени трајањем мандата владе која их је поставила.⁵⁷

Персонална узајамност и везаност органа државне управе и владе се може видети у погледу уређења унутрашње организације министарстава. Влада уредбом установљава начела и правила за организацију и уређење организационих целина и радних места у министарствима. Након тога, ресорно министарство самостално доноси правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, који претходно мора бити одобрен од стране владе. Координација министара не односи се само на давање доприноса у смислу омогућавања влади да обавља своју делатност као државног органа, него се кроз сарадњу и координацију министара олакшава поступање у погледу решавања заједничких проблема и питања, као органа државне управе. „Друго, државна управа као институционални поредак јавне власти подразумева сталну органску повезаност између владе, централних и подручних органа те централних и подручних организационих јединица. Дакле, под окриљем државне управе као бића државе заступљена је потреба континуираног и редовног усмеравања и праћења туђега рада, следствено чему не постоји нити један орган који не стоји под сталним надзором другог органа. Овакав облик усмеравања и надзора над радом другог органа није заступљен нити у једном институционалном поретку јавне власти на државној територији.“⁵⁸

⁵⁷ Ibid. str. 37.

⁵⁸ М. Прица, *Правна држава и медији, Канони медијског права*, op. cit. стр. 38.

§ 3 – КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕСОРА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Министарства у Републици Србији врше послове државне управе који су прописани законом и другим општим актима. У свом раду министарства поступају у складу са законима и прописима Народне скупштине и Владе Републике Србије. Даље, министарства обављају контролу над вршењем поверених послова, одлучују у управним стварима и томе слично. Под унутрашњим пословима подразумевају се послови који су као такви прописани законом, а чијим вршењем овлашћени органи и тела у ресору унутрашњих послова омогућавају очување безбедности Републике Србије, уставног поретка и гарантују очување основних права човека и грађана. Послове из делокруга свог рада органи унутрашњих послова морају вршити тако да сваком појединцу буде гарантована заштита у погледу очувања његових уставом зајемчених фундаменталних права, уз истовремено поштовање достојанства његове личности. Органи унутрашњих послова су овлашћени да у законом прописаним условима примењују и мере физичке силе и принуде, којима се најмање задире у зајемчена људска права, уз уважавање принципа сразмерности.⁵⁹

У Републици Србији, Министарство унутрашњих послова је надлежно да врши следеће послове државне управе:

- „заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка;
- заштиту живота, личне и имовинске сигурности грађана;
- спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима;
- одржавање јавног реда и мира;
- обезбеђивање зборов и других окупљања грађана;

⁵⁹ Чл. 2 Закона о полицији, Службеник гласник РС, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018. О принципу сразмерности, видети: З. Лончар, Д. Вучетић, *Принцип сразмерности у европском и српском праву — управноправни аспекти*, Теме, 4/2013, 1617-1642.

- обезбеђивање одређених личности и објеката;
- безбедност саобраћаја на путевима;
- контролу прелажења државне границе;
- контролу кретања и боравка у граничном појасу;
- контролу кретања и боравка странаца;
- набављање, држање и ношење оружја и муниције;
- производњу и промет експлозивних материја, запаљивих течности и гасова;
- заштиту од пожара;
- држављанство;
- јединствени матични број грађана;
- путне исправе;
- пребивалиште и боравиште грађана;
- обучавање кадрова, као и друге послове одређене законом.⁶⁰

Према Закону о министарствима, Министарство унутрашњих послова, надлежно је за вршење послова државне управе у области унутрашњих послова којима се гарантује безбедност Републике Србије и њених грађана. Министарство примењује и обезбеђује извршавање закона и других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе; одлучује у управним стварима, врши управну контролу, припрема законе, друге прописе и опште акте и предузима друге мере и радње у обављању стручних сличних послова. Такође, према Правилнику о уређењу за обављање полицијских послова у Министарству унутрашњих послова основане су унутрашње организационе јединице полиције, и све изузев полиције опште надлежности, оформљене су за вршење различитих полицијских послова.⁶¹

Полиција опште надлежности обавља оне послове и задатке од значаја за очување безбедности грађана, чиме им омогућава и олакшава да остваре своја законска права, а за чије је обављање каткад нужна примена средстава принуде

⁶⁰ Чл. 13 Закона о министарствима, Службеник гласник РС, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон.

⁶¹ Д. Милорадовић, *Организација и делатност полиције опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета*, докторска дисертација, Крагујевац, 2016, стр. 37.

или непосредна примена физичке силе, у складу са законом. Са тим у вези, полицијски службеници морају носити поменута средства принуде и бити у униформи када примењују средства физичке силе.⁶²

Основна делатност органа и тела у ресору унутрашњих послова је обављање унутрашњих послова. Међутим, независно од тога, није реткост да поједине послове који спадају у делокруг рада органа унутрашњих послова обављају и други органи државне управе. У том случају, реч је о обављању конкретних послова из делокруга рада органа унутрашњих послова, који су органу у питању поверени, а није реч о њиховом изворном послу, те не можемо рећи да тај орган поверени посао врши као своју основну делатност.⁶³

Опште карактеристике органа у ресору унутрашњих послова су:

1. Прва карактеристика органа и тела у ресору унутрашњих послова се огледа у томе да они могу применити средства принуде сваки пут када је то нужно за обављање њихових задатака и овлашћења.
2. За органе унутрашњих послова је својствено, имајући у виду њихову специфичност у погледу обављања послова из њиховог делокруга рада, да се елементи физичке принуде којом располажу не јављају нужно у релацијама са трећим лицима, односно у њиховим спољним односима, већ и у међусобним односима између самих органа унутрашњих послова.
3. Органи и тела у ресору унутрашњих послова имају виши ниво везаности него друга тела и органи државне управе. Министарство унутрашњих послова функционише по принципу централизације и обавља све унутрашње послове на територији Републике Србије, за разлику од других министарстава у Републици Србији, који за вршење појединих послова из делокруга свог рада често оснивају посебне организацијске целине.

⁶²Ibid.

⁶³З. Лончар, *Управно право, Посебни део - област унутрашњих послова*, Београд, 2005, стр. 33-34

4. Лица која намеравају да заснују однос у органима унутрашњих послова могу бити изложена ригорозним захтевима који су неопходни за успостављање радног односа у Министарству унутрашњих послова, при чему нека права и обавезе из радног односа могу бити и измењена, а некада се дешава да се поставе ограничења у погледу уживања одређених права и слобода лица која су службеници органа унутрашњих послова.
5. Узимајући у обзир чињеницу да органи унутрашњих послова, обављајући своју основну делатност каткад користе и средства принуде, на њихове запослене и њихове руководиоце се примењују засебна правила одговорности.⁶⁴

Полиција је у Републици Србији организована на централизован и јединствен начин. Јединственост подразумева да полиција истоветне врсте послова врши на целокупној територији Републике Србије, уважавајући исте прописе, овлашћења, начине и методе. Централизованост значи да је она организована и по принципу вертикалне диференцијације, у коме руководиоци на вишем положају у хијерархији имају и већи степен моћи и овлашћења, али самим тим и већи степен одговорности. Министарство унутрашњих послова Републике Србије обављање унутрашњих послова врши управо помоћу поменуте јединствености њене унутрашње организације. Закон о полицији је на јединствен начин, за разлику од осталих министарстава у Републици Србији прописао главне организацијске целине полиције.⁶⁵

Уз то, од велике важности за функционисање Министарства унутрашњих послова су и бројни подзаконски акти, попут Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова и Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова. Правилник о унутрашњем уређењу прописује организационе јединице

⁶⁴*Ibid.* стр. 34-35.

⁶⁵Д. Милидраговић, *Организација и делатност полиције опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета*, оп. цит. стр. 21.

Министарства унутрашњих послова, њихов делокруг рада, организацију и подручје за које су основане, начин управљања јединицама и методе планирања и обављања послова у Министарству унутрашњих послова.⁶⁶

У оквиру Министарства унутрашњих послова формиране су организационе целине, које се могу налазити у седишту Министарства и организационе јединице које се налазе ван седишта Министарства или тзв. подручне полицијске управе, станице и испоставе. У седишту Министарства унутрашњих послова образовани су: Кабинет министра, Служба интерне ревизије, Секретаријат, Дирекција полиције, Сектор унутрашње контроле, Сектор за ванредне ситуације, Сектор финансија, људских ресурса и заједничких послова и Сектор аналитике, телекомуникационе и информационе технологије.⁶⁷

Министарство унутрашњих послова се састоји из два ресора, а то су Ресор јавне безбедности и Ресор финансија, кадрова, заједничких, управних и техничких послова. Када је реч о унутрашњем уређењу Ресора јавне безбедности Министарства унутрашњих послова, разликујемо осам управа, а то су:

- „Управа полиције,
- Управа криминалистичке полиције,
- Управа за обезбеђење,
- Управа саобраћајне полиције,
- Управа пограничне полиције,
- Управа противпожарне полиције,
- Управа за аналитику и
- Управа за везе.“

Што се тиче Ресора финансија, кадрова, заједничких, управних и техничких послова, у оквиру њега је основано пет управа:

- „Управа за заједничке послове,
- Управа за управне послове,

⁶⁶Ibid.

⁶⁷Ibid.

- Управа за информационе технологије и системе,
- Управа за послове исхране и смештаја и
- Управа за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку.“

Унутрашњу организацију Ресора јавне безбедности, осим поменутих осам управа чине и Оперативни центар и три посебне полицијске јединице, тј. Жандармерија, Специјална антитерористичка јединица (САЈ) и Хеликоптерска јединица. Такође, изван Ресора јавне безбедности и Ресора финансија, кадрова, заједничких, управних и техничких послова делују посебне организационе целине Министарства унутрашњих послова, попут Службе Генералног инспектора Ресора јавне безбедности, Управе за борбу против организованог криминала, Одељења за системско-правне послове и Службе интерне контроле.⁶⁸

Као један од првих облика вршења управне деланости јавља се полиција. Развој државе кроз историју пратио је и развој полиције, која свој врхунац развоја добија за време буржоаске револуције у Француској. Назив ресор унутрашњих послова почиње да се користи средином 1800. године, када је главна делатност полиције била да очува јавни поредак, али и безбедност грађана и државе. Појам унутрашњих послова је доста непрецизан, широко постављен у погледу обављања надлежности у оквиру управне делатности. У Републици Србији су термини полиција и унутрашњи послови поједнако у употреби и оба су термина важећа у нашем праву. Што се тиче дефиниције полиције, не можемо рећи да је у употреби јединствена и општеприхваћена дефиниција полиције, која се примењује у свим правним порецима. Функционисање и организација полиције варира у зависности од државног уређења, мада можемо приметити да постоје одређена подударања у погледу унутрашње организације полиције и начина и метода вршења њене делатности. Имајући у виду да је полиција део државне управе, попут саме управе, можемо одредити и њен органски и функционални појам. Појам полиције у органском смислу значи да је у питању орган државне управе који

⁶⁸С. Југовић, *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013. стр. 36-37.

може вршити управну делатност. Појам полиције у функционалном смислу подразумева овлашћења и надлежности полиције да обавља различите управне активности. Такође, појам полиције у функционалном смислу може бити базиран на приоритетним задацима полицијске делатности. Делатност полиције је у компаративним правним системима, као и у Републици Србији усмерена на заштиту јавног поретка или заштиту државне безбедности и безбедности грађана.⁶⁹

Послови и задаци полиције, односно органа унутрашњих послова су темељно и јасно прописани у различитим законским и подзаконским актима. Поред наведеног, установљена су овлашћења и права органа унутрашњих послова да у оквиру делокруга своје надлежности врше различите управне радње. Како би могла да предузима различите, комплексне и важне послове који чине саставни део њене функције, полиција мора обављати разноврсне управне радње, због чега може располагати широким кругом овлашћења, која ће јој олакшати да очува јавни ред и мир, као и безбедност целокупног јавног поретка, укључујући и очување безбедности државе и грађана.⁷⁰

Полиција је као орган унутрашњих послова и истовремено орган државне управе, овлашћена да обавља различите управне радње, које могу вршити и други органи државне управе, међу којима су и специјалне, њој својствене уникатне управне радње. Како бисмо одредили значај управних радњи које полиција обавља, важне су две карактеристике. Управне радње које врши полиција су службено-материјалне природе и од великог су значаја у погледу примене права у области унутрашњих послова, као специфичне области државне управе. Са друге стране, осим управних аката које је полиција овлашћена да доноси, остале управне радње чине суштину управног рада полиције у грани унутрашњих послова, а на те управне радње се у смислу

⁶⁹Ibid, стр. 33-34.

⁷⁰Д. Васиљевић, *Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње*, НБП, број 2/2011, стр. 33.

овлашћења, задатака, метода, начина обављања и томе слично примењују правила управног права.⁷¹

Управне радње подразумевају различите материјалне акте полиције, које имају следеће карактеристике: немају непосредно и самостално правно дејство и могу утицати ауторитативно на субјекте права на тај начин што полиција вршењем тих управних радњи омогућава стицање правом прописаних услова за доношење управних или судских аката. Осим тога, различитим материјалним актима полиција директно извршава управне акте, судске акте, а неретко и опште правне акте.⁷²

Органи унутрашњих послова, тј. полиција управне радње обавља на основу бројних законских одредби, а које су децидније и темељније прописане разним подзаконским прописима којима се уређује организација и функционисање полиције. Од бројних управних радњи органа унутрашњих послова, од великог значаја су оне којима се непосредно примењују средства принуде, али и остала поступања којима се делимично органишавају индивидуална људска права и слободе. Сила коју полицијски органи примењују по налогу државе заснована је на праву, односно прописана је законом и са тим у вези није исто што и противправна физичка сила, тј. принуда која није дозвољена законом и коју право не препознаје. С обзиром на то да сви органи државне управе обављају управне задатке чије извршење гарантује држава својим ауторитетом и обележјима принуде, можемо закључити да сваки од њих располаже правом на примену непосредне физичке силе. Међутим, принудни карактер није равномерно заступљен у свим органима државне управе, што потврђује чињеница да осим полиције, остали органи немају овлашћења да непосредно примењују средства принуде. „Уколико се изузму атипични случајеви употребе војске у унутрашњим односима, односно у функцији полиције и физичка принуда коју примењују затворске власти, полиција је једина институција у државној структури која је овлашћена и специјализована за примену радњи физичке принуде. Зато се овлашћења полиције која се односе на примену

⁷¹Ibid.

⁷²Ibid, стр. 34.

принуде налазе у центру пажње и законодавца и демократског друштва, односно јавности.“⁷³

Уважавајући принцип законитости, полиција приликом вршења своје делатности поступа у складу са законским прописима. Са тим у вези, напомињемо да нису све полицијске радње конкретно прописане законом, али у сваком случају своје поступање мора држати у оквиру овлашћења предвиђених законом. Послови и задаци полиције не могу у потпуности бити законски ограничени јер би на тај начин органи и тела унутрашњих послова изгубили своју сврху. Када би целокупна делатност коју обављају органи државне управе потпуно била подвргнута законским одредбама, наведена активност органа државне управе би изгубила свој значај и била би умногоме ограничена на бирократске послове, посебно у смислу делатности и активности органа унутрашњих послова. Када је реч о овлашћењима и делатностима полиције, од великог значаја су дискрециона овлашћења. Уважавајући принцип законитости управе полиција, односно орган унутрашњих послова може одлучивати по слободној оцени у управном поступку, уколико је то овлашћење прописано неком правном нормом и засновано на закону, уз истовремено уважавање јавног интереса.⁷⁴

Када примењује дискрециона овлашћења,⁷⁵ орган унутрашњих послова има право избора између неколико алтернатива, које су углавном од истоветног значаја. Коју ће алтернативу могућност изабрати у конкретном случају, орган унутрашњих послова то не може знати прецизно, већ ће применити ону правну норму која би у датом случају била у најбољем јавном интересу. Користећи своја дискрециона овлашћења, орган унутрашњих послова ће изабрати ону алтернативну могућност која је у конкретном случају најподобнија и оправдана, при томе водећи рачуна о јавном интересу.⁷⁶

⁷³Ibid.

⁷⁴Д. Васиљевић, Дискрециона овлашћења полиције, НБП, број 1/2012, стр. 26.

⁷⁵О дискреционим овлашћењима (управној оцени целисходности), видети: М. Петровић, *Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа*, Београд, 1981; И. Крбек, *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937.

⁷⁶Д. Васиљевић, *Дискрециона овлашћења полиције*, оп. цит. стр. 26.

Овлашћено службено лице органа унутрашњих послова не може користити своја дискрециона права и овлашћења неконтролисано, већ мора поступати тако да штити јавни интерес. За разлику од појединца, који штити свој приватни интерес, овлашћено службено лице мора на првом месту ставити јавни интерес и јавни поредак, из којих и црпи своја дискрециона овлашћења. Чак и у случају када полицијски службеник нема обавезу поступања у складу са правном нормом, мора поштовати правила вршења јавне службе и дискрециона овлашћења мора обављати као своју професионалну дужност. Када примењује своја дискрециона овлашћења, орган унутрашњих послова мора поступати у складу са начелима законитости и целисходности и у сваком индивидуалном, појединачном случају мора бирати ону алтернативу која је у најбољем интересу за јавни поредак. Због тога је свако самоиницијативно поступање на штету јавног интереса, свака грешка и тежа повреда службене дужности приликом обављања дискреционог овлашћења противзаконито и овлашћено лице за то може лично одговорати. Такође, акт који је проистекао на незаконит начин није правно ваљан. Међутим, дискреционо одлучивање није ограничено искључиво оквирима начела законитости, већ орган унутрашњих послова приликом вршења дискреционе оцене узима у обзир и социјални и економски моменат или начело које није искључиво императивне природе, што у крајњем подразумева да поступа и у складу са принципом целисходности.⁷⁷

Унутрашњи послови су област правног поретка у којој важи примат општих интереса којима се изражава опште добро. Прица истиче: „За решавање управне ствари карактеристичан је придржај законских норми у правном бићу управне ствари. Придржај законских норми потпун је код тзв. правновезаних управних аката, док због управне оцене целисходности, придржај законских норми обликује само један део правног бића дискреционих управних аката. Код декларативних управних аката није реч о придржају законских норми у правном бићу акта у питању, имајући у виду да се декларативним управним актом само индивидуализује генерална правна ситуација, што значи да је у питању законска

⁷⁷Ibid, стр. 27.

ствар и само формално управна ствар. Регулативна делатност полиције може подразумевати режим пуне везаности законским нормама или режим делимичне везаности законским нормама, што је одлика одлучивања на основу управне оцене целисходности. У режиму пуне везаности, полиција поступа искључиво на основу разумске интерпретације меродавних законских норми (нпр. у поступку издавања возачке дозволе), без разлике у односу на друге правне предмете који се у правном поретку уређују у режиму пуне везаности. С друге стране, особитост регулативне делатности полиције јесте у постојању правних предмета који се решавају на основу управне оцене целисходности, као посебног управноправног режима који подлеже ограниченој судској контроли. Управна оцена целисходности заступљена је у полицијским правним предметима без елемента иностраности (нпр. издавање одобрења за набављање оружја), а наглашени значај имају полицијски правни предмети са елементом иностраности (то су стицање држављанства пријемом, азил, избеглице, правни статуси странаца и др.), чије је правно уређивање нужно засновано на јачем облику управне оцене целисходности. Управна оцена целисходности овде служи заштити општег добра, а основ оцене целисходности је потреба реаговања на ирационално и непредвидљиво у животу територијалне заједнице, следствено чему судска контрола донесених управних аката у материјалноправном смислу бива битно ограничена. Међутим, регулативна делатност полиције - било да је реч о пуној или делимичној везаности – припада законитости у материјалном смислу, због придржаја законских норми приликом решавања правних предмета, за разлику од старатељско-физичке делатности која подлеже законитости у формалном смислу.⁷⁸

„Полицијска делатност и унутрашњи послови припадају управној материји као једној области правног поретка. Управном материјом оправдано је означити подручје језгра (најужег подручја) општег добра у којем влада превасходство општих правних интереса као динамичких израза општег добра. Зато је нужно постојање полиције као бића државне управе, а делатност полиције превасходно је

⁷⁸ М. Прица, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, Право између стварања и тумачења – зборник радова, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2023, 395-416.

усмерена на заштиту општег добра, правног поретка и јавног поретка, што је основни циљ полицијске делатности.“⁷⁹

Компаративни правни системи предвиђају разноврсне типове полиције, што зависи од конкретног критеријума на основу којег се врши класификација полицијских послова. Углавном се као учестали облици и врсте органа унутрашњих послова, тј. полиције јавља полиција надлежна за успостављање јавног реда и мира, тј. полиција у униформи, криминалистичка полиција, полиција на локалном, односно градском нивоу и полиција на државном нивоу.

У Француској није у употреби универзални појам полиције, али постоје две основне врсте полиције, управна или административна и судска полиција. Управна полиција је надлежна за очување и безбедност јавног поретка, док је судска надлежна да установи случајеве повреде права, сакупља доказе и идентификује извршиоце. Управна полиција је позната под синонимом превентивна, док је судска репресивна. Француски полицијски систем предвиђа и још неке врсте полиције, као што су кривична полиција, надлежна за откривање тешких кривичних дела, локална или градска полиција, која треба да очува безбедност кретања, омогући несметано функционисање на јавним местима и сеоска полиција, надлежна за очување безбедности и мира на селу.

Немачки полицијски систем је комплексан и чини га: Савезно министарство унутрашњих послова или Савезна полиција, обласна тј. покрајинска полиција Министарства унутрашњих послова у покрајинама, која обавља највећи део полицијских надлежности и локална полиција, која има ограничен делокруг рада. Полицијске снаге покрајина имају најшири делокруг рада у погледу очувања безбедности грађана, док се делокруг радаснага полиције на федералном нивоу усмерава на очување безбедности државне границе, криминалитет и саобраћајне послове.

Италијански полицијски систем је најкомплекснији и разликују се следеће врсте полиције: Државна полиција, која се налази у саставу Министарства

⁷⁹ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, стр. 54.

унутрашњих послова, Карабињери, који делују у оквиру Министарства одбране и Финансијска полиција, основана у оквиру Министарства финансија. Поред тога, погранична, саобраћајна, ваздухопловна, поштанска и железничка полиција су врсте полиције које свој делокруг рада имају на територији целе државе, за разлику од локалне, градске полиције или општинске, која делује у општинама, а чији је делокруг рада ограничен на комуналне послове и послове саобраћаја на улицама.⁸⁰

У ресору унутрашњих послова, осим редовне полиције, остварује се и делатност других органа и тела, међу којима највећи значај имају службе безбедности као самосталан тип полиције. Као што ћемо доцније видети, службе безбедности у поретку правне државе имају карактер превентивне тајне полиције.

§ 4 – САВЕТ ЗА ДРЖАВНУ (НАЦИОНАЛНУ) БЕЗБЕДНОСТ

Појам државна безбедност се односи на она добра и ресурсе, односно вредности државе, чија је заштита неопходна и нужна у демократском друштву, тачније оне вредности државе које уживају примарну заштиту, попут уставног поретка и територијалног интегритета. Често долази до мешања појма државна и национална безбедност, због изједначавања термина државе и нације, међутим, ти појмови нису синоними. Национална безбедност, иако се у теорији изједначава са државном безбедношћу предвиђа да су објекат примарне заштите следеће државне вредности, територијална целовитост, државни суверенитет, уставни поредак, али и интереси „нације“, односно народа државе у питању, која се спроводи кроз очување и заштиту фундаменталних националних интереса. Са друге стране, термин јавна безбедност обухвата радње и активности посебних државних органа, попут полиције, али и осталих државних органа који обављају послове јавне безбедности, усмерене на заштиту основних људских права и безбедности грађана, којима прете потенцијалне или реалне опасности у друштву.

⁸⁰С. Југовић, *Управна функција полиције*, op.cit. стр. 37-39.

Савет за државну безбедност⁸¹ образован је као радно тело Владе Републике Србије и у првом периоду оснивања Безбедносно-информативне агенције, односно током 2002. године, био је најзначајнији орган који је вршио надзор и контролу над радом ове посебне организације (Агенције). Савет је имао следеће надлежности, да:

„1) утврђује приоритете државне безбедности и с тим у вези, разматра програмску оријентацију Ресора државне безбедности у Министарству унутрашњих послова и предлоге других аката од значаја за државну безбедност, као и стање у овој области и проблеме уочене у раду Ресора,

2) усмерава рад Ресора и сарадњу коју Ресор остварује са надлежним државним органима, телима и службама у земљи, као и са службама и органима безбедности других држава, односно међународних организација,

3) управља кризним ситуацијама, налаже мере за супротстављање актима тероризма и на захтев министра унутрашњих послова, даје претходну сагласност за употребу Јединице за специјалне операције и

4) врши контролу законитости у раду Ресора, нарочито са гледишта поштовања људских права и у погледу метода и средстава, односно мера и радњи које Ресор предузима у обављању послова из свог делокруга и у погледу утрошка средстава за рад Ресора.⁸²“

Поменути Савет за државну безбедност формално је престао да постоји формирањем Савета за националну безбедност.

Савет за националну безбедност је основно обавештајно-безбедносно саветодавно тело председника државе, са једне стране и руководеће, усмеравајуће, координационо и надзорно тело обавештајно-безбедносног система државе, са друге стране. Као основно обавештајно-безбедносно саветодавно тело председника државе, Савет за националну безбедност

⁸¹Службени гласник Републике Србије, бр. 1/2002.

⁸²Члан 2 Одлуке о образовању Савета за државну безбедност, Службени гласник Републике Србије, бр. 1/2002.

омогућава председнику да доноси одговарајуће одлуке за успешно решавање свих питања од великог значаја за националну безбедност. Као руководеће, усмеравајуће, координационо и надзорно тело обавештајно-безбедносног система државе, поступајући у складу са законом, руководи, планира, координише и надзире обавештајне, безбедносне и необавештајне делатности обавештајно-безбедносног система државе.

Савет за националну безбедност је веома битна државна институција која се осим руковођења обавештајно-безбедносним системом, бави још ширим кругом послова и задатака за које је основан, у циљу адекватног очувања националне безбедности. Савет за националну безбедност има посебан начин рада, који подразумева одржавање редовних седница у тачно прописаним временским периодима, као и одржавање ванредних седница, које се одржавају ванредно, када се појави неки значајан безбедносни проблем. Савет за националну безбедност одиста ради континуирано, а свој рад обавља посредством специјализованих органа и тела, основаних за поједина питања, која по свом унутрашњем уређењу могу бити комитети, одбори, уреди, а који могу носити различите називе, попут Комитета за антитероризам, Комитета за сарадњу са обавештајним службама савезничких, пријатељских и партнерских земаља, Комитета за обавештајни рад, Уреда за координацију специјалних операција, Националног контраобавештајног савета, Комитета за безбедносну контролу и томе слично.

Посебно основани органи и тела у саставу Савета за националну безбедност су нека врста оперативних органа јер непрекидно могу вршити увид у сва питања одобавештајно-безбедносног значаја. То значи да руководилац одређеног комитета, уреда или одбора у било ком моменту мора представити члановима Савета за националну безбедност стварно стање у конкретној области са предлогом адекватног решења за очување, одржавање, оснаживање или промену тог стања. Надлежни комитети стално усмеравају и координишу рад обавештајних и безбедносних служби у областима из њихове надлежности. Чланови надлежног комитета дужни су да директно и индиректно ступају у

контакт са директорима или другим лицима из обавештајно-безбедносних служби у циљу преношења установљених обавештајних, безбедносних или необавештајних потреба државе, пружају потребне савете за извршавање одређених задатака, региструју и указују на евентуалне пропусте у раду и на неопходност отклањања насталих штетних последица.

Саветодавну и контролну функцију над безбедносно-обавештајним системом Републике Србије спроводе и обављају Савет за националну безбедност и специјализовани органи унутар њега. Осим тога, у савременим демократским порецима, поред Савета за националну безбедност, контролну функцију над безбедносно-обавештајним системом обавља и законодавна власт, односно скупштина. С тим у вези, од стране скупштине оснивају се посебни органи и тела, који могу носити различите називе, попут комисије или одбора који врше парламентарну контролу над радом обавештајно-безбедносног система.⁸³

Савет за националну безбедност формиран је одлуком Владе Републике Србије још у државној заједници Србија и Црна Гора 2006. године. Основни задатак и циљ оснивања Савета за националну безбедност нису били у потпуности у вези са овлашћењима које Савет има данас, већ је основан како би решавао проблем националне безбедности, како му и сам назив каже.⁸⁴

У циљу прецизирања и формулисања задатака, надлежности и овлашћења Савета за националну безбедност, 2007. године ступио је снагу Закон о основама уређења служби безбедности. Закон о основама уређења служби безбедности је поред Устава из 2006. године био један од најважнијих правних аката у том периоду, имајући у виду чињеницу да је његовим ступањем на снагу коначно формиран обавештајно-безбедносни систем Републике Србије, након уставних промена и расформирања државне заједнице Србија и Црна Гора. Усвајање поменутог закона било је нужан услов за расписивање председничких избора, због чега је био предмет коментарисања стручне и шире јавности.⁸⁵

⁸³М. Мијалковски, *Обавештајне и безбедносне службе*, Београд, 2009, стр. 37-38.

⁸⁴Ј. Дуловић, *Савет за националну безбедност*, Војно дело 2/2015, стр. 112.

⁸⁵З. Драгишић, *Обавештајно-безбедносни систем Републике Србије*, Годишњак ФБ 2011, стр. 113.

Према Стратегији националне безбедности Републике Србије, систем националне безбедности је институционално, организационо и функционално регулисан скуп елемената чијом се активношћу омогућава заштита виталних интереса Републике Србије. Систем националне безбедности у ужем смислу чини: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирани органи и координациона тела за поједине кризе. Са друге стране, систем националне безбедности у ширем смислу чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти, а то су: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва.⁸⁶

„Савет за националну безбедност утврђује основе политике националне безбедности и дефинише основне мере и активности на очувању и унапређењу националне безбедности и заштити виталних националних интереса Републике Србије. У оквиру својих надлежности, Савет за националну безбедност разматра питања која су значајна за националну безбедност и функционисање елемената система безбедности, њихову међусобну сарадњу и сарадњу са другим надлежним органима државне управе, као и сарадњу са органима и службама безбедности других држава и међународних организација. Поред тога, разматра предлоге надлежних државних органа за област одбране и унутрашње послове и службе безбедности, усмерава и усклађује рад елемената система националне безбедности и предлаже мере за унапређење стања безбедности и остваривање циљева политике националне безбедности.“⁸⁷

„Савет за националну безбедност је тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности. Савет се стара о националној безбедности тако што:

- разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности;

⁸⁶ Стратегија националне безбедности Републике Србије, МО РС, Медија центар МО РС, Београд, 2009, стр. 29.

⁸⁷ *Ibid.* стр. 31.

- разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу с 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 значајна за националну безбедност;
- разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.

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 с 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 које су 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 која могу да буду угрожена разменом информација или другим оперативним радњама.⁸⁸

Чланови Савета за националну безбедност су:

- председник Републике;
- председник Владе;
- министар одбране;
- министар унутрашњих послова;
- министар правде;
- начелник Генералштаба Војске Србије;
- директори служби безбедности.⁸⁹

У Републици Србији, Савет за националну безбедност је институција од великог значаја за давање смерница, координисање, функционисање и надзор целокупног система националне безбедности. Оснивање Савета за националну безбедност, као саветодавног тела било је у складу са Уставом Републике Србије и надлежностима које поједини државни органи имају у погледу очувања националне безбедности. Како би се делотворно и целисходно вршила контрола државних органа који учествују у очувању националне безбедности, могло би се

⁸⁸Чл. 5 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.

⁸⁹Чл. 6 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007 и 72/2012.

размислити о евентуалним допунама и изменама прописа који темељно одређују састав и делокруг рада Савета за националну безбедност.

Устав Републике Србије могао би садржати одредбе којима се дефинишу овлашћења и делокруг рада Савета за националну безбедност, што је прописано Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије, а што би иначе требало бити прописано уставом. Такође, поменути Законом су дефинисани односи органа централне државне власти по веома важним питањима, што је такође неопходно дефинисати Уставом.

Што се тиче састава Савета за националну безбедност, члан би морао неопходно бити и министар спољних послова јер је Министарство спољних послова од круцијалног значаја за функционисање система националне безбедности. Осим министра спољних послова, члан Савета би такође морао бити и председник Народне скупштине Републике Србије, као носиоца законодавне власти у Републици Србији. На крају, у састав Савета би требало уврстити председника Одбора за одбрану и безбедност, у циљу делотворне и свеобухватне парламентарне контроле од стране законодавне власти у погледу националне безбедности.

Имајући у виду овлашћења Канцеларије Савета за националну безбедност, стручног тела које оперативно усклађује одлуке Савета, сматрамо да би директор Канцеларије истовремено могао бити и секретар Савета, изузев права гласања, како би усклађивао рад служби безбедности у оквиру Бироа за координацију.

Такође, могли би се оформити, по угледу на САД саветодавни органи и тела Савета за националну безбедност. Са тим у вези, саветодавни органи у виду научних и стручних институција у области националне безбедности били би овлашћени да израђују научне и стручне анализе и разне пројекте за потребе Савета за националну безбедност, у циљу побољшања његовог рада. Саветодавно тело у питању би могло, уз сагласност директора Канцеларије Савета за националну безбедност упослити посебне установе, органе, тела или лица, управо у циљу унапређења рада Савета, који би олакшали доношење одлука које ће у будућности бити посао Савета. Како је Савет овлашћен да доноси одлуке

комплексне садржине, може се размотрити као нужан предуслов за даље успешно функционисање установљивање стручних саветодавних органа.⁹⁰

„Канцеларија Савета за националну безбедност обавља стручне, административне и друге 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; врши и друге послове по налогу Савета и секретара Савета. Остала питања од значаја за рад Канцеларије Савета и начин на који она обавља послове за потребе Савета подробније се уређују пословником и другим општим актима Савета.“⁹¹

„Канцеларијом Савета руководи директор, кога поставља Влада на пет година, на предлог председника Владе, по претходно прибављеном мишљењу Савета. Директор Канцеларије Савета одговоран је Влади и председнику Владе.“⁹²

„Биро за координацију рада служби безбедности оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности. Биро за координацију посебно: утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и 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; анализира резултате оперативног усклађивања и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци. Рад Бироа за координацију подробније се уређује Пословником Савета. Чланови Бироа су директори служби безбедности и секретар Савета, а у раду Бироа могу по позиву да учествују: представници Министарства спољних послова; директор полиције и

⁹⁰З. Драгишић, *Обавештајно-безбедносни систем Републике Србије*, оп. cit, стр. 120-121.

⁹¹Чл. 2 Уредбе о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност, Службени гласник РС бр. 12/2009.

⁹²Чл. 3 Уредбе о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност, Службени гласник РС бр. 12/2009.

начелници управа полиције; Републички јавни тужилац; директор Управе царина и руководиоци других државних органа, организација и институција.“⁹³

Анализирајући улогу и унутрашње уређење савета, видимо да они нису суверени и самоуправни органи, тела или установе државне власти, него су углавном основани као саветодавна и споредна тела органа извршне власти или усмеравајућа тела у систему националне безбедности. Неки савети могу бити основани као самостални органи са већим овлашћењима од консултативних и усмеравајућих, када се третирају као органи од уставног значаја. Са тим у вези, разликујемо две врсте савета, савете са консултативном и усмеравајућом улогом и саветеса улогом уставних органа власти.⁹⁴

Организација и унутрашње уређење Савета за националну безбедност може бити у целости прописано уставним нормама или се његова организација може једним делом прописати уставом, а другим делом законима. У Републици Црној Гори и Републици Тунису чланови Савета за националну безбедност су председник Републике, председник скупштине и председник Владе. У Републици Мађарској Савет за националну безбедност је формиран под називом Савет за одбрану Мађарске, у чији састав улази председник Републике, председник скупштине и председник Владе, као и министри и шефови посланичких група у скупштини и начелник генералштаба војске, који има консултативну улогу. Чланови Савета у Бразилу су председник Републике, председници оба дома савезног парламента, министар правде, министар одбране, министар спољних послова и планирања и команданти копнених, поморских и ваздухопловних снага. Устав Републике Турске прописује да су чланови Савета председник Републике, премијер, министар правде, министар одбране, министар унутрашњих и министар спољних послова, као и начелник генералштаба и команданти копнених, поморских и ваздухопловних снага. По потреби, седницама савета могу присуствовати и други министри и надлежни функционери, у складу са безбедносном ситуацијом. Чланови Савета у Чилеу су председник Републике,

⁹³ Доступно на: <https://nsa.gov.rs/tekst/32/podrska-savetu-i-birou.php>.

⁹⁴Б. Милосављевић, *Савети за националну безбедност и одбрану према упоредним уставним решењима*, Српска политичка мисао број 4/2018, стр. 289-290.

председници оба дома парламента, председник Врховног суда, командант оружаних снага, генерални директор карабињера и државни ревизор. По одобрењу председника Републике, на седнице се могу позивати и министар унутрашњих послова, министар одбране, министар јавне безбедности, министар спољних послова и министар привреде.

Устав Републике Португалије предвиђа да су чланови Савета именовани у закону, уз обавезу да два члана мора именовати скупштина. Устав Македоније и Источног Тимора прописују да председник Републике може именовати конкретан број чланова, у Македонији три члана, а у Источном Тимору два, док су у Македонији преостали чланови именовани Уставом и то су: председник Републике, председник скупштине, председник Владе и министар одбране, министар спољних послова, као и министри задужени за области безбедности. Уставна решења Источног Тимора предвиђају да су чланови савета прописани законом, у који улазе представници цивилних и војних тела, с тим да број представника цивилних тела мора бити већи од броја представника војних тела. Председник Украјине именује чланове савета, где се обавезно налазе председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих и министар спољних послова, укључујући директора Националне обавештајне службе, а повремено седницима може присуствовати и председник скупштине.

На основу компаративних решења закључујемо да по свом уређењу савети могу бити тела састављена од представника извршне власти, могу бити мешовитог састава, чији чланови могу бити и органи извршне власти и директори служби безбедности, министри и представници судске и законодавне власти. Начелно, састав савета би требало бити мешовитог типа, у коме су подједнако заступљени представници извршне, законодавне, ретко судске власти, али и нужно руководиоци или директори служби безбедности.

Седницама савета руководи или председава најчешће председник Републике, а у случају његове спречености за рад то је углавном премијер, односно председник Владе. Решења турског устава прописују да седницама савета, у

одсуству председника, руководи потпредседник републике, док је нпр. у Јерменији прописано да саветом председава премијер.

Према уставу Румуније, скупштина разматра извештаје о раду Врховног савета националне одбране, док устав Чилеа прокламује право сваког члана савета да изнесе своје мишљење о питању од значаја за националну безбедност. Устав Чилеа предвиђа да су седнице савета јавне, а сви акти савета транспарентни, осим у случају када се већина чланова савета томе противи. Према решењима Устава Републике Турске председник Републике одлучује одневном реду седнице савета, претходно разматрајући предлоге потпредседника републике и начелника генералштаба војске.⁹⁵

У поретку правне државе заступљена је равнотежа основних правних принципа и правних добара.⁹⁶ Савет за државну безбедност изражава повезаност (јединство) врховних органа надлежних да штите државну безбедност, чиме се афирмише став о потреби да подела власти стоји у равнотежи са државним јединством, тако да услед наступајућих опасности по државну безбедност на видело излази смисао и значај јединства власти.

⁹⁵Б. Милосављевић, *Савети за националну безбедност и одбрану према упоредним уставним решењима*, *op.cit.* стр. 293-294.

⁹⁶М. Прица, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 80/2018, 135-180; М. Марковић, *Правна природа правних принципа — логичка и методолошка разлика између правних правила и правних принципа*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2021.

Глава друга

СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО СТУБОВИ БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОГ СИСТЕМА

§ 5 – СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ КАО СУБЈЕКТИ ОБАВЕШТАЈНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Како смо већ навели, полиција опште надлежности или органи унутрашњих послова надлежни су да омогуће заштиту јавног поретка и обезбеде јавни ред и мир. Са друге стране, надлежност тајне полиције је усмерена на превентивну заштиту државе и уставом утврђеног поретка од разлитичких безбедносних претњи и ризика, која ради заштите националне безбедности и уставног поретка може примењивати како превентивне, тако и репресивне мере, иако су мере превентивног карактера због природе њене делатности више употребљаване.

Службе безбедности јесу самосталан тип полиције, као израз нужне потребе да у поретку јавне власти, осим редовне полиције, буде заступљена и превентивна тајна полиција. Превентивно својство, као битно обележје служби безбедности, наглашено је у следећем казивању: „Када опасност по државу и уставни поредак добије конкретан лик, када, дакле, дође до видљивих угрожавања државног уређења, иницијатива прелази на опште установе које служе заштити државе; општа униформисана полиција, жандармерија и евентуално војска ступају у дејство. Посебни задаци политичке полиције (служби безбедности, М.Г.) зато леже у предохрани. Овде је наважније средство благовремена, поуздана и потпуна информација о могућим жариштима опасности. При томе се очигледно не ради о томе, да се осматра већ сазнати противник у свим правцима његове делатности. Важније је да се још несазнати противник разоткрије као противник још пре него што се испољио као такав. Стога је политичка полиција навелико ухођење засновано на сумњи. То је, дакако, један од великих знакова питања у погледу делатности те полиције. Но, када наступе велике државне кризе, постаје на суров

начин јасно до чега долази јер су обавештајне службе политичке полиције затајиле у будућности у погледу сумњи. Зато је у суштини политичке полиције да је за њу такорећи свако потенцијалан политички непријатељ.“⁹⁷

Имајући наведено у виду, основано је истаћи да службе безбедности јесу превентивна тајна полиција. Такође, службе безбедности као део државне управе неизоставни су део државне власти, али се њихова улога разликује у зависности од типа државе и њеног правног поретка, о чему ћемо доцније говорити.

Појам тајна полиција потиче још из средњег века, када је, као најкарактеристичнији њен облик формирано „Веће десеторице“ у садашњој Венецији, тада Млетачкој републици, у 14. веку. Чувено Веће десеторице је на сваком углу имало своје агенте и шпијуне, а свако лице је Већу могло поднети анонимну пријаву.⁹⁸

Обавештајна делатност датира у далеку прошлост. Када је прво писмо почело да се примењује у месопотамијским градовима-државама, није било могуће неовлашћено приступати писаним информацијама јер је писање било тајна доступна само неколицини људи. Употреба писма је у почетку служила за бележење важних датума производње и складиштења хране – важан политички задатак за одржавање политичке и друштвене стабилности, а касније је проширена на друге области администрације и верске комуникације. Египатски клинопис је већ грчки историчар Херодот описао као „онај који припада народу“, па је био доступан великом броју људи.

Развој писма, вероватно је заслуга Феничана, који, међутим, испрва нису писали самогласнике, већ су додавали тачке и квачице сугласницима, као што је и данас случај у арапском или хебрејском језику. Друге културе развиле су слоге (Индија, Јапан) или су користиле слике (Кина). Што су ови списи били компликованији, то је била јаснија њихова намена, односно да су се користили за тајне или барем поверљиве поруке различитих врста. Насупрот томе, лака

⁹⁷ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, ор. cit. стр. 68-69.

⁹⁸ Ibid, стр. 68-70.

читљивост и широка друштвена употреба значили су да су методе тајности коришћене за испоруку писаних информација одређеној групи људи. Наиме, за ове технике тајног писања највеће интересовање испољавали су управо они који су радили у тајној служби.

Најранији познати пример шифрованог писања је вероватно древни египатски хијероглифски текст, чији сликовни знаци показују нетипична одступања и симболе. Постоје и примери из месопотамијске клинописне традиције који указују на неку врсту криптографије, односно тајног писања. У суштини, криптографија функционише по принципу размене знакова, односно размене слова у случају фонтова слова.⁹⁹

Бројни су примери тајних порука и у грчко-римској антици. Као карактеристичан пример се истиче да је тајна порука била написана на глави обријаног роба, који није могао бити испоручен све док његова коса не прекрије цео спис. Постоје и различита сазнања да су писане дрвене плоче биле прекривене воском или бојом која се могла прати да би се сакрила тајна порука. Невидљиво мастило, које се поново може учинити читљивим загревањем или другим техникама, такође је коришћено у античком добу. У овим случајевима се, међутим, говори о стеганографији јер се, за разлику од криптографије, овде није мењало читљиво писмо и свако неовлашћено лице је могло да прочита текст, ако је знало где је сакривен. Обе технике, криптографија и стеганографија, развијале су се вековима, при чему је криптографија доживела огроман процват у електронском добу. Рани облик криптографије користио је Јулије Цезар, који је кодирао делове своје преписке тако што је свако слово у свом тексту заменио трећим словом у абецеди.¹⁰⁰

Први појавни облици обавештајног рада од стране служби јавили су се још пре неколико хиљада година. Као први облик обавештаје делатности јавила се шпијунажа, која је била карактеристична задржаве које су водиле ратове за

⁹⁹ W. Krieger, *Geschichte der Geheimdienste, Von den Pharaonen bis zur NSA*, C. H. Beck, 61.

¹⁰⁰ Ibid, op.cit. 63.

територију, драгоцености или робове. Властодршци би неретко купућивали своје војнике у непријатељску средину са циљем откривања њихових планова и намера за будућесукобе. Уколико би војници испунили мисију која им је била додељена као задатак, били би награђивани и проглашени за јунаке, када би успели да донесу податке од обавештајног значаја, а усупротном, уколико би их непријатељ открио, били би осуђени на смртну казну. Властодршци, господари и учени људи су често користили термине као што су: „најстрожија тајна“, „поверљиво“ и томе слично, како би заштитили тајне обавештајне податке од државног значаја, а како исти не би били доступни непријатељима. Једини начин на који су могли доћи у посед таквих докумената било је ангажовање агената или шпијуна, који би инфилтрирањем у непријатељску средину дошли до тајних, обавештајних података супротне стране.

Први облици обавештајног рада јављају се још у Библији, тачније у Старом завету, збирци светих списа хришћана. У једној од прича Старог завета приповеда се о томе како су шпијуни потпомогли неуспех града Јерихона. Јошуа, који је био вођа нападачке војске, послао је два шпијуна у град, који су имали задатак да се сакрију у кући грешнице Рихаб или Раве, која је прикрила идентитет шпијуна од власти града Јерихона и на тај начин их заштитила. Након победе нападачке војске вође Јошуа, они су (шпијуни) у знак захвалности спасили Рихаб и њену породицу, док су све остале лишили живота. Такође, корене обавештајног рада можемо наћи још у доба древне цивилизације Старог Египта, када је млада краљица Египта, Анкесенамен, намеравала да се поново уда, након смрти њеног супруга, египатског фараона Тутанкамона 1340. године п.н.е. Краљица Анкесенамен је краљу суседне земље послала писмо: „Пошаљи ми једног од својих синова...он ће бити краљ Египта“, који је у циљу провере њене приче ангажовао шпијуне.

Поред наведеног, историја обавештајног рада везује се и за период владавине Александра Македонског, који се служио обавештајним активностима и ангажовао шпијуне како би сазнао намере и активности својих противника. Шпијуни које је ангажовао су користили просту, али делотворну методу како би онемогућили откривање својих порука. „Писали су на узаном свитку спирално

завијеном око штапа. Одвијање штапа кидало је речи поруке, али завијен око истоветног штапа, текст би био лак за читање.“ Џингис-кан се такође служио обавештајним радом како би савладао и освојио добар део азијског континента. Стигавши из Монголије у Средњу Азију, Кан је предвидео могуће опасности од откривања идентитета његових поданика, те је паметно бирао обавештајце који су били предмет његовог интересовања, а који су имали могућност несметаног и неприметног прикупљања обавештајно интересантних информација. Када је било потребно доставити поруку лицу које се налази ван места становања обавештајца, које је било доста даље, служио се јахачима који би десет пута брже доставили поруку од обичног војника. Што се тиче заступљености жена у обавештајној делатности, оне су историјски посматрано биле најбољи шпијуни и обавештајци јер су неретко могле проћи неопажено на местима где би мушкарац био уочљив.¹⁰¹

§ 6 – ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНИ СИСТЕМИ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

Када је реч о службама безбедности, морамо истаћи то да су оне саставни део јавног сектора и државне управе, те је њихова делатност у блиској вези са економским, политичким и војним интересима сваке земље. Гледано кроз историју, разлике у друштву, као и економска неједнакост довеле су до тога да се први облици обавештајне делатности, чије најраније корене можемо видети још у античком добу, када је била актуелна друштвена стратификација, добу у коме се развијала својина, а када су се појавиле и прве тајне и непријатељство међу грађанима и њиховим групама. Без обзира на ране облике обавештајних активности, нужно је нагласити да су службе безбедности или обавештајно-безбедносне службе први пут као институције формиране пуно година касније. Оснивање служби које су се бавиле обавештајним радом у виду организације, отпочело је током 1600. године, када је дошло до устројавања првих обавештајних служби. Оснивање највећег броја савремених обавештајних служби, у развијеним

¹⁰¹ Видети у: А. Ивановић, Е. Хакић, *Обавештајне службе као субјекти заштите националне безбедности*, Интернационални Универзитет, Правни факултет, одсек за криминалистику, Нови Пазар, 2014.

земљама, отопчиње током 19. века, док се у 20. веку развијају и оснивају службе које се баве обавештајним пословима ван организације државне управе. Раздобље између Првог и Другог светског рата се према мишљењу многих аутора назива периодом „тоталне шпијунаже”, након којег је уследило раздобље Хладног рата, за које је карактеристична појава обавештајне делатности најразличитијег облика. Период након Хладног рата није смањио обим и домашај обавештајних делатности и послова, већ су се оне временом само развијале и попримиле данашњи савременији и напреднији облик.¹⁰²

Осим појма обавештајна служба, често се користи и назив обавештајни податак односно информација, која подразумева ближе податке о активностима противника. Обавештајне службе или службе безбедности своје активности и делатност спроводе на тајновит начин, те међу њима постоје одређене сличности, својствене свим службама безбедности: надлежне су за прикупљање података о непријатељу, делују на тајновит начин, обезбеђују заштиту државних органа власти од евентуалних напада страних обавештајних служби и инфилтрирањем врше упад у непријатељске обавештајне службе. Посматрајући основне области политичке власти државе, попут спољне одбране, превазилажења несугласица на унутрашњем нивоу и финансијски систем земље који обезбеђује средства за вршење политичке власти, можемо закључити од каквог је значаја поседовање одређених сазнања у наведеним областима. Када је реч о одбрани земље од спољашњих непријатеља, углавном страних обавештајних служби, најчешће се употребљава шпијунажа, која подразумева добијање података и информација на незаконит начин. Истинитост обавештајних података мора се детаљно и темељно тумачити јер се често дешава да се непријатељ обмани уступањем нетачних података и информација, деизнформација или делимично тачних података, што спада у један од најранијих метода обавештајног рада. Често се дешава да прикупљена сазнања обавештајним путем нису потпуна и комплетна, што не сме спречити шефа државе или лица које он овласти да поступа хитно и предупреди могуће штетне последице. У овој ситуацији, често се шеф државе упоређује са доктором, који у хитним случајевима мора излечити пацијента, чије здравствено стање му није

¹⁰²М. Миленковић, В. Благојевић, *Обавештајне службе као актери државног удара*, Војно дело 5/2015, Београд, стр. 118

познато или са истражним судијом, који мора осмуњиченог да спроведе кроз истрагу и изведе га пред суд, на бази недовољних материјалних доказа.¹⁰³

Нужно је напоменути да иностране и домаће обавештајно-безбедносне службе поједнако имају специфичну функцију у погледу вршења државног преврата. Имајући у виду то да су поједини запослени у обавештајним службама главни учесници државног преврата, није реткост да њихов идентитет, због посебности организације обавештајних и безбедносних служби, остаје тајновит и недоступан јавности. Често се подаци о разлозима државног удара и подаци о учесницима државних превратане откривају јавности у циљу остварења неких виших интереса. Из тог разлога, прикупљање, анализа и проучавање информација о евентуалним активностима иностраних служби у различитим државним ударима, онемогућени су и због недоступности података о начину рада обавештајних и безбедносних служби, чије су организација и делатност покривене велом тајности, непознате јавности, а што се може рећи и за њихову архивску грађу, која је делимично приступачна и транспарентна за истраживаче.¹⁰⁴

Заинтересованост обавештајно-безбедносних служби страних држава за ситуацију у некој држави често је пропраћена различитим планским, унапред припремљеним, систематским и офанзивним активностима иностраних служби да дођу у посед најосетљивијих података неке државе, конкретно података државне, политичке, војне и економске природе. Поседовање таквих података унапређује политичку, војну, економску стабилност државе која их је прибавила, а са друге стране, умањује моћ и националну безбедност државе чије је податке прикупила. Стога, свако обавештајно деловање иностраних држава и њихових служби безбедности усмерено ка другој држави директно је у функцији нарушавања њихове државне безбедности и уставног поретка, те свака држава мора предузимати адекватне мере како би се благовремено заштитила од наведених безбедносних претњи и ризика. Кроз историју је обавештајно деловање служби неке државе усмерено ка угрожавању националне безбедности и јавног поретка

¹⁰³ Wolfgang Kriger, *Istorija tajnih sluzbi, Od faraona do NSA*, Beograd, 2016, str. 19.

¹⁰⁴ М. Миленковић, В. Благојевић, *Обавештајне службе као актери државног удара*, Војно дело 5/2015, Београд, стр. 118.

друге државе, скоро увек билоу циљу вршења некакве силе или је служило као увод у предстојеће сукобе или блаже облике успостављања моћи над слабијом државом и било је насилног и освајачког карактера, осим ако су обавештајно деловање спроводиле мале, слабо развијене државе, које су превентивно прикупљале сазнања о евентуалним насилним и офанзивним намерама јачих држава према њима, у ком случају је било искључиво дефанзивне, тј. одбрамбене природе.¹⁰⁵

Активности безбедносно-обавештајних служби нису нужно ограничене на обављање обавештајних послова. Напротив, обавештајне службе обављају и разне активности, тј. послове и задатке који се могу подвести под заједнички назив субверзивне, антидржавне или противуставне. Анализирајући развој обавештајних активности кроз прве појавне облике у прошлости, долазимо до сазнања да су послови обавештајних служби увек били усмерени на нарушавање уставног или правног поретка непријатељске државе или службе. Наведене обавештајне активности су се испољавале као психолошко ратовање, устанци, саботаже, грађански ратови, завере или диверзије и никада нису имале позитивне ефекте на супротну страну, већ су углавном биле предузимане у циљу урушавања непријатељског система тајним, превратничким деловањем према противнику.¹⁰⁶

Стране обавештајне службе спровode и активности које нису познате под појмом обавештајни послови јер су информације и подаци прикупљени инфилтрирањем у непријатељско окружење, а не путем њихових свакодневних обавештајних активности. Поменуте делатности страних обавештајних служби су познате под називима „тајна акција“ или „тајни рат“, док је у енглеском праву у употреби назив "covert action", а у француском "action" или "guerre secrète". У социолошком смислу, реч је о активностима које се обављају пласирањем другој служби неистинитих, полуистинитих података или гласина, а које се могу вршити и давањем одређених повластица, застраживањем или поткупљавањем одређених лица или група, које су на битним позицијама. Тајна акција или тајни рат се може спроводити идиокретним уплитањем у политичке или војне активности

¹⁰⁵П. Илић, *Обавештајне службе и национална безбедност*, Војно дело 3/2016, Београд, стр. 117.

¹⁰⁶П. Илић, *Обавештајне службе и национална безбедност*, Војно дело 3/2016, Београд, стр. 118.

непријатеља, за шта могу бити упошљени лични или инострани плаћеници, а могу бити и припадници верских заједница или националних мањина, као и групе вођене разним идеологијама, као што је било нпр. у 20. веку, када су се користиле комунистичке или антикомунистичке групе, истих идеолошких схватања попут непријатеља.¹⁰⁷

Подела служби безбедности се може извршити на неколико начина. Разликујемо националне обавештајне службе, за које се често користи синоним службе безбедности, а које прикупљају обавештајне информације од важности за националну безбедност државе, али и очување мира и стабилности у земљи. Обавештајне службе су углавном овлашћене и усмерене на прикупљање података о лицима, групама или организацијама које могу нарушити уставни поред и националну безбедност државе различитим противзаконитим и субверзивним активностима. Са друге стране, стране обавештајне службе прикупљају информације обавештајне природе, од важности за вањску безбедност државе и предвиђају спољашње опасности и претње. Примерице, у извештају иностране обавештајне службе упућеном влади би могле бити предочене евентуалне опасности о вршењу потенцијалног терористичког напада у некој њеној страној амбасади. Криминалистичке обавештајне службе располажу информацијама од важности за различите криминалне активности, попут активности организованих криминалних група, информацијама о кривичним делима корупције, прања новца и томе слично, у циљу процесуирања извршиоца таквих кривичних дела.¹⁰⁸

Војне или одбрамбене обавештајно-безбедносне службе чине саставни део оружаних снага једне земље. Савремене службе безбедности, иако су војне службе подједнако важне као и цивилне, предност дају цивилним обавештајним службама, које имају знатно већа овлашћења. Војне службе безбедности прикупљају податке о потенцијалним претњама и опасностима, које се могу односити на њихове запослене, али и податке које ове службе прикупљају у циљу њиховог уступања вишим органима командовања и руковођења. Могуће опасности које су војне службе безбедности дужне да предупреду и спрече могу

¹⁰⁷ Wolfgang Kriger, *Istorija tajnih službi, Od faraona do NSA*, op. cit. str. 20.

¹⁰⁸ J. Mellon, *Shvatanje obaveštajnih službi*, London, 2006, str. 2.

бити усмерене од различитих појединаца, група или организација националног карактера, али од и других служби безбедности, иностраних и домаћих. Савремене демократске државе су војне обавештајне службе организовале углавном тако да буду ресорног типа, односно да су под надзором Министарства одбране, а њихова основна делатност је да чувају тајне податке од значаја за одбрану и безбедност земље. Војне безбедносне и обавештајне службе могу бити организоване на националном и међународном нивоу, што ће умногоме зависити од положаја, али и политичких, економских и других интереса земље. У савременим демократским државама, војне службе не прикупљају податке оризицима и претњама по националну безбедност уколико се не односе на податке од значаја за одбрану земље. Прикупљање података о безбедносним ризицима који нису војне природе, спада у надлежност цивилних служби, те у складу са наведеним, војне или одбрамбене обавештајне службенамерно не прикупљају податке и сазнања о цивилним лицима. Неки правни системи предвиђају да војне обавештајне службе, у случају да намеравају да прикупљају податке о цивилним лицима у својој земљи, претходно морају добити сагласност конкретне цивилне обавештајне службе, како би дошли у посед података о активностима цивила усмерених ка војсци и Министарству одбране. Поменута регулатива је предвиђена да би се онемогућило уплитање активности оружаних снага у надлежности цивилних служби.¹⁰⁹

Безбедносно-обавештајни систем сваке државе је кључни фактор у откривању евентуалних или реалних извора опасности усмерених на нарушавање територијалног интегритета и целовитости земље и националне безбедности, те са тим у вези имају велику улогу у погледу заштите тајних података од државног значаја и интереса. Следствено томе, једино службе безбедности, као органи јавне власти располажу овлашћењима, методама и стручним кадром за вршење наведених активности. Као пример наводимо обавештајно деловање обавештајно-безбедносних служби Велике Британије, које су благовременим реаговањем и предузимањем радњи из своје надлежности предупредиле намере терориста

¹⁰⁹ A. Wills, *Razumevanje nadzora obaveštajnih službi*, Priručnik, Vodič - Donošenje zakonodavstva u sektoru bezbednosti, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2010, str. 11.

уперене ка изазивању експлозије у ваздухопловима, који су летели из Велике Британије у Сједињене Америчке Државе.¹¹⁰

Као специфичан пример једне од ретких служби безбедности у европским државама, као хибридна служба безбедности, односно служба безбедности мешовитог типа, издваја се Генерална служба за обавештајни рад и безбедност Краљевине Белгије, која је истовремено централна, војна, обавештајна и контраобавештајна служба. Руководилац Генералне службе за обавештајни рад и безбедност је за свој рад директно одговоран начелнику Врховног генералштаба, док начелник Врховног генералштаба о свим питањима од значаја за интересе војске саветује непосредно министра одбране.¹¹¹

А. Обавештајно-безбедносни систем Велике Британије

Обавештајно-безбедносни систем Велике Британије је један од најбоље организованих у свету, а оно по чему се издваја од обавештајно-безбедносних система бројних европских држава, јесте што британске службе безбедности у свом раду примењују безусловно принцип конспиративности и потпуне анонимности и поверљивости њихових припадника, као и целокупног система функционисања, који од момента оснивања па све до данас није променио своје методе у раду и начине деловања. Обавештајно-безбедносни систем Велике Британије кроз историју једини није изменио своју улогу у очувању безбедности грађана и државе, чиме је загарантовао постојаност и трајност у заштити виталних интереса Уједињеног Краљевства.¹¹²

У Великој Британији обавештајно-безбедносни систем чини уникатна институција под именом Централна обавештајна машинерија или апарат - Central Intelligence Machinery-CIM, коју чине следеће обавештајно-безбедносне агенције и службе: Тајна обавештајна служба или Secret Intelligence Service - SIS, познатија по старом имену MI6, Служба безбедности или MI5, Владин комуникацијски штаб или Government Communications Headquarters - GCHQ, Одбрамбени обавештајни

¹¹⁰J. Mellon, *Shvatanje obaveštajnih službi*, London, 2006, op.cit. str. 2.

¹¹¹М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, Београд 2010, стр. 285.

¹¹²Д. Михајловић, *Положај и улога служби безбедности у савременој јавној управи*, докторска дисертација, Београд, 2017, стр. 138.

штаб тј. Defence Intelligence Staff - DIS, као ресорна служба у Министарству одбране и Здружени центар за анализу тероризма тј. Joint Terrorism Analysis Centre - JTAC. Осим поменутих служби и агенција, као помоћни испореднидео безбедносно-обавештајногсистема Велике Британије јављају се и Царине, односно Her Majesty's Revenue and Customs - HMRC, Скотланд јард, Агенција за организовани криминал, под енглеским називом Serious Organised Crime Agency-SOCA, као и остале службе, агенције, центри или штабови.¹¹³

Почетком 1900. године, британска влада је била све забринутија због претње њеној империји чији су носиоци биле немачке империјалне амбиције. То је довело до застрашујућих прича о немачким шпијунима, а чак је и директор војних операција био убеђен да Немачка циља Британију. Показало се да су ове гласине преувеличане, али је премијер Херберт Аскит реаговао на забринутост јавности и наредио је Комитету царске одбране да испита ствар, при чему су они основали Биро тајне службе у јулу 1909. године. Након избијања рата са Немачком 1914. године, Одсек за иностранство је ближе сарађивао са Војном обавештајном службом, да би 1916. године чак усвојио наслов MI1(C), који је представљао део Ратног уреда.

Од 1909. године и током рата, Служба је променила низ назива укључујући „Спољну обавештајну службу“, „Тајну службу“, „MI1(C)“, „Специјалну обавештајну службу“, па чак и „Организацију С“, када је око 1920. године усвојен назив „Тајна обавештајна служба“ (SIS) и то постаје званични назив који Служба од тада користи.

Порекло назива „MI6“ се може наћи на почетку Другог светског рата, када је ова скраћеница усвојена као застава погодности за SIS. Коришћен је у великој мери током целог рата, посебно ако је требало успоставити организациону везу са MI5 (Службом безбедности). Иако јеназив „MI6“ званично престао да се користи пре много година, многи писци и новинари га и даље користе за описивање SIS-а. Закон о обавештајним службама из 1994. био је прво јавно признање постојања и SIS-а и GCHQ-а, а што је још важније, поменути закон је дефинисао и улогу

¹¹³Ibid, стр. 141.

Службе и поставио је правне параметре под којима је требало да функционише. Такође, Закон је успоставио Одбор за обавештајно-безбедносни рад у Парламенту који треба да испита рад све три обавештајне службе.

Од 1949. године тајна природа рада МИ-6 долази до изражаја, што подразумева да од тада Служба не може уступити јавности пуно информација о својим операцијама и активностима, што је довело до тога да су многи новији успеси прошли незапажено.

Оно што је јавности доступно, јесте да је МИ-6 допринела прекиду бројних терористичких напада у иностранству и Великој Британији, као и да је у блиској сарадњи са МИ5, GCHQ и полицијом, обезбедила несметано одржавање Олимпијских игара у Лондону 2012. године. Такође, њен рад је допринео постизању споразума са Либијом о уништавању њихових капацитета за оружје за масовно уништење и накнадном упућивању инспектора да надгледају ово уништење. Британски обавештајци су, поред наведеног, омогућили нарушавање мреже АК Кхан, пакистанског научника Абдула Кадира Кана, која јевршила илегални трансфер нуклеарних материјала и технологије.

Како нове претње по безбедност Уједињеног Краљевства настављају да се појављују широм света, SIS и даље игра главну улогу у заштити њених грађана и интереса земље.

Основан 1909. године, Британска тајна обавештајна служба – позната и као MI6 (Secret Intelligence Service) или SIS постоји да заштити грађане, привреду и интересе Уједињеног Краљевства од међународних претњи и пружа помоћ другим земљама у погледу очувања вредности демократије, међународног права и универзалних људских права. SIS има своје службенике који су заспослени широм света и остварује блиску сарадњу са другим обавештајним агенцијама Велике Британије - MI5 и GCHQ, као и са владиним одељењима.

SIS своје обавештајне активности спроводи у иностранству, у циљу прикупљања обавештајних података од људи и организација. Њен рад се често назива „шпијунажа“ или „шпијунирање“ јер се исти спроводи у тајности.

Три главне области деловања SIS су: борба против тероризма, односно заустављање терористичких напада у Великој Британији, усмерених против њених интереса у иностранству, и подршка њеним савезницима; ометање активности непријатељске државе, тј. суочавање са претњама непријатељских и злонамерних држава, промовисање просперитета УК и утицај на међународне односе; сајбер, односно очувања сајбер/рачунарске безбедности Уједињеног Краљевства и коришћење њене сајбер стручности за смањење претњи. У њеној надлежности је и борба против организованог криминала, спречавање ширења нуклеарног и хемијског оружја и очување међународне владавине права. Њен рад је одобрен од стране виших владиних министара и надгледан од стране парламента и независних судија. Људи који раде за МИ6 долазе из свих сфера живота, са различитим вештинама, интересовањима и позадином.

За свој рад SIS је одговорна влада, док свеукупну одговорност за обавештајна и безбедносна питања има премијер.

Заједно са GCHQ и MI5, SIS је одговоран за већину оперативног обавештајног и безбедносног рада у Великој Британији.

Постоји неколико закона који регулишу рад МИ6: Закон о обавештајним службама из 1994. године, који одређује функцију SIS-а као обавештајне агенције усмерене на иностранство; Закон о истражним овлашћењима из 2016. године, који пружа модернизован оквир за коришћење и надзор истражних овлашћења од стране органа за спровођење закона и безбедносних и обавештајних агенција и Закон о људским правима из 1998. године, који штити права грађана у складу са Европском конвенцијом о људским правима.

Надзор над SIS-ом и његовим радом врше парламент и правосудни органи, док Канцеларија комесара за истражна овлашћења (IPCO) надгледа примену овлашћења SIS приликом обављања својих операција.

Истражни суд за овлашћења (IPT) је правосудно тело које омогућава обештећење свима који верују да су били жртва незаконите радње SIS приликом употребе тајних истражних техника.

Одбор за обавештајне послове и безбедност (ICP) обезбеђује парламенту надзор надоперацијама, политиком, расходима и администрацијом SIS-а.¹¹⁴

Владин комуникацијски штаб (Government Communications Headquarters - GCHQ), користи најсавременију технологију и широка партнерства да идентификује, анализира и омета претње упућене Уједињеном Краљевству. Његови приоритети су постављени у Стратегији националне безбедности Уједињеног Краљевства, у одлукама Савета за националну безбедност, којим председава премијер, као и у одлукама Заједничког обавештајног одбора. GCHQима посебну улогу у очувању националне безбедности Велике Британије и то остварује помоћу:

- 1) прикупљања, које је регулисано строгим законодавством, посредством кога користи низ метода за прикупљање комуникација и података за које постоји вероватноћа да имају обавештајну вредност,
- 2) анализе, односно врши анализу комуникација и података, које даље користи за израду обавештајних извештаја,
- 3) ефеката, помоћу којих има увид у низ могућности на мрежи које могу довести до конкретног податка.

У надлежности Владиног комуникацијског штаба (Government Communications Headquarters - GCHQ) је: борба против тероризма, тачније заустављање терористичких напада у УК и против интереса УК у иностранству; сајбер безбедност, односно учинити УК најбезбеднијим местом за живот и пословање на мрежи; стратешка предност или управљање претњама непријатељских држава, промовисање просперитета УК и обликовање међународног окружења; озбиљан и организовани криминал, тј. смањење друштвене и финансијске штете коју озбиљан и организовани криминал наноси Великој Британији; подршка одбрани, заштита особља и имовине одбране и подршка интегрисаном приступу ратним борбама.¹¹⁵

¹¹⁴ Доступно на: <https://www.sis.gov.uk/>.

¹¹⁵ Доступно на: <https://www.gchq.gov.uk/>.

Служба безбедности (MI5) је носила различите називе од свог оснивања 1909. године. То је често доводило до забуне око тога како се Служба звала у различитим периодима своје историје. Основане 1909. године као Биро тајне службе, MI5 и MI6 су убрзо од скромних почетака прерасле у професионалне и ефикасне обавештајне агенције. MI5, коју је основао капетан (касније генерал-мајор) Вернон Кел, одиграла је централну улогу у хватању већине обавештајних агената царске Немачке у Великој Британији на почетку Првог светског рата. У годинама непосредно након Првог светског рата, величина MI5 је драстично смањена као резултат послератног стања. Само постојање Службе је једно време било угрожено, али је до почетка 1930-их добила нови значај у борби против комунистичке и фашистичке субверзије у Великој Британији. Такође, играла је водећу улогу у супротстављању совјетској шпијунажи и добијању информација о нацистичкој Немачкој.

Током Другог светског рата, Служба безбедности је имала кључну улогу у борби против непријатељске шпијунаже, пресретању немачких комуникација и враћању дезинформација Немачкој. Други светски рат је завршен тако што је Европа подељена између две суперсиле, Сједињених Држава и Совјетског Савеза. Субверзија и совјетска шпијунажа били су кључни проблеми током Хладног рата, а од 1970-их па надаље тероризам се такође појавио као озбиљна претња националној безбедности. Како се Хладни рат завршио, терористичке претње из Северне Ирске и држава као што је Либија, пуковника Гадафија, постале су приоритет MI5. Спроведене су велике реформе и Служба је добила прву жену генералног директора. Успон исламистичког тероризма крајем 1990-их, који је кулминирао нападима 11. септембра 2001. године, довео је до великих промена у начину рада MI5.¹¹⁶

Служба безбедности (MI5) штити Велику Британију од претњи усмерених према националној безбедности. Улога MI5, како је дефинисана у Закону о служби безбедности из 1989. године је „заштита националне безбедности, а посебно њена

¹¹⁶Доступно на: <https://www.mi5.gov.uk/history>.

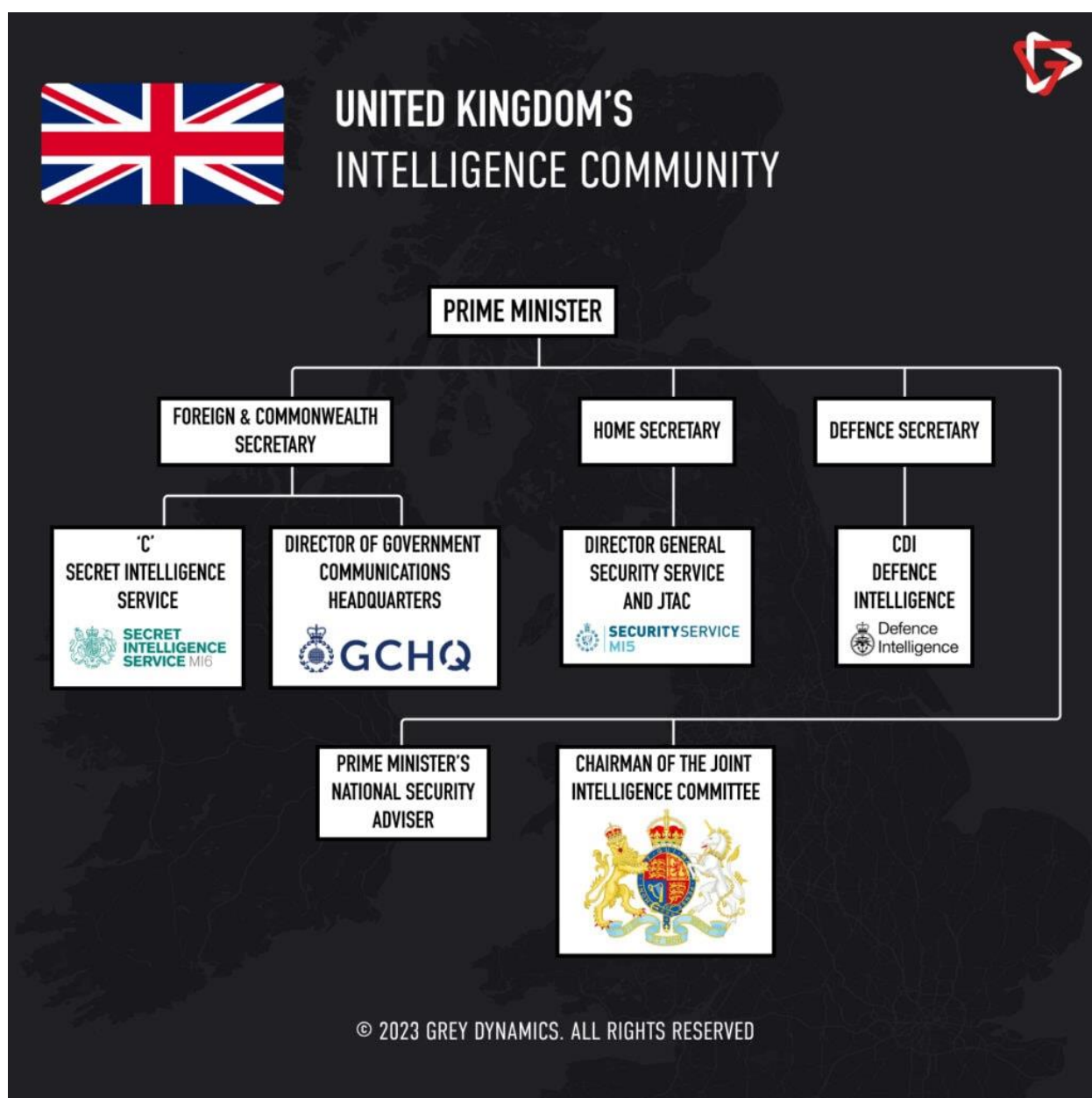
заштита од претњи као што су тероризам, шпијунажа и саботажа, активности агената страних сила, као и од акција намењених свргавању или поткопавању парламентарне демократије политичким, индустријским или насилним средствима“. Служба безбедности (MI5) обавља послове у складу са општом Стратегијом владе за сузбијање претњи по националну безбедност Уједињеног Краљевства.

Главне претње националној безбедности којима се MI5 супротставља су тероризам, шпијунажа, сајбер претње и ширење оружја за масовно уништење. Очување националне безбедности једна је од главних активности MI5, коју у великом обиму обавља Центар за заштиту националне инфраструктуре (CPNI) који је за свој рад одговоран генералном директору MI5. CPNI има за циљ да смањи утицај тероризма и других претњи на националну инфраструктуру. Национална инфраструктура се састоји од кључних средстава, материјалних и електронских, која су од виталног значаја за континуирано пружање услуга од општег интереса, као што су енергија, комуникације, транспорт и вода. Национална инфраструктура се суочава са претњама међународног и домаћег тероризма, шпијунаже и других непријатељских страних активности. Да би се супротставио њима, CPNI пружа ауторитативне стручне савете организацијама широм националне инфраструктуре, покривајући физичку безбедност и безбедност особља/људи. Сви савети се заснивају на приступу обавештајним подацима и информацијама о претњама. CPNI блиско сарађује са Националним центром за сајбер/рачунарску безбедност који је надлежан за очување сајбер безбедности.

У 20. веку, субверзија је била главна брига за MI5. Ова претња се нагло смањила након завршетка Хладног рата, откад обављање контрасубверзивних активности није у надлежности MI5.

MI5 је током 1996. године пружала помоћ и подршку правосудним и полицијским истрагама у погледу откривања организованог криминала. Ова активност је обустављена 2006. године, како би MI5 могла бити усмерена

конкретно на борбу против тероризма, док је праћење и откривање организованог криминала сада у надлежности Националне агенције за криминал (NCA).¹¹⁷



Шематски приказ организационе структуре британских служби безбедности¹¹⁸

¹¹⁷ Доступно на: <https://www.mi5.gov.uk/what-we-do> .

¹¹⁸ Преузето са: <https://greydynamics.com/uk-intelligence-community-an-overview/>.

Б. Обавештајно-безбедносни систем Савезне Републике Немачке

Развој савремених обавештајних и безбедносних служби Савезне Републике Немачке, какве познајемо данас, отпочео је након укидања и распуштања Варшавског пакта, завршетка Хладног рата и политичких промена у Савезу Совјетских Социјалистичких Република. Немачка обавештајна служба, позната под називом Тајна полиција, основана је 1740. године, још за време владавине пруског краља Фридриха Великог и представљала је снажну и утицајну службу тадашње СР Немачке.¹¹⁹

Гестапо, као званична тајна обавештајна агенција нацистичке Немачке, у преводу са немачког државна тајна полиција, основан је пре доласка нациста на власт, у оквиру пруске полиције. Када је Хитлер дошао на власт 1933. године, именовао је Хермана Геринга за министра унутрашњих послова Пруске. Геринг је задржао власт над пруском политичком полицијом, укључујући Гестапо. У року од месец дана, Гестапо је имао моћ да наметне заштитни притвор коме год је хтео. На крају, то је значило да би особа, ако је ухапшена од стране Гестапа, аутоматски изгубила сва грађанска права и више није била заштићена законом. Правно гледано, Гестапо је имао слободу да ради шта је хтео својим жртвама.¹²⁰

Током 1800. године се Обавештајна служба-Тајна полиција реорганизовала и формиране су Тајна војна полиција и Виша полиција, позната и као тајна политичка полиција. Виша полиција се временом, због свог учинка претворила у моћну, напредну обавештајну службу. Политички потреси који су избили на територији читаве Европе, укључујући и Немачку у периоду од 1848. до 1849. године су резултовали смањењу обавештајних активности обавештајно-безбедносних служби СР Немачке. Међутим, после покушаја убиства канцелара Ота фон Бизмарка, формирана је политичко-војна полиција као нова обавештајно-безбедносна служба, која је убрзо променила назив у Централни

¹¹⁹В. Мандић, *Обавештајно-безбедносни систем Савезне Републике Немачке*, Министарство одбране, Београд, 2006, стр. 9.

¹²⁰Видети сајт: <https://www.yadvashem.org/untoldstories/documents/GenBack/Gestapo.pdf>.

обавештајни биро. Развој СР Немачке у Европи, а самим тим и развој обавештајно-безбедносног система, довео је до тога да су за потребе обавештајног рада формирана тзв. контраобавештајна одељења у саставу полицијских снага у развијеним немачким градовима.¹²¹

За развој обавештајно-безбедносног система Савезне Републике Немачке од значаја је раздобље између два светска рата, односно временски период од окончања рата, након чега је уследио распад војне обавештајне службе у царској Немачкој, па све до формирања Трећег рајха на челу са Адолфом Хитлером и раздобље до завршетка Другог светског рата и неуспеха фашистичке Немачке. Тада су најугледније и најмоћније немачке безбедносно-обавештајне службе биле Служба безбедности нацистичке партије и Абвер. Служба безбедности нацистичке партије, Sicherheitsdienst - SD и SS јединице, Schutzstaffel, као заштитни одреди, основани су 1933. године. Са друге стране, Абвер, Abwehr, што у преводу са немачког значи одбрана, формиран је 1919. године као војна контраобавештајна служба, како би обезбедио очување установљеног поретка немачке државе од активности обавештајних служби других држава, сакупљао информација на граничним прелазима и вршио надзор у оквиру редовно формиране војске. Раздобље од 1935. до 1939. године представља нову организациону основу нацистичког обавештајно-безбедносног система. Обавештајно-безбедносни систем као такав је до распада Трећег рајха планирао, организовано и спроводио тоталитарну идеологију Националсоцијалистичке немачке радничке партије, која се попут фашизма и Стаљиновог режима, уврстава у најбруталнији део историје човечанства у 20. веку.¹²²

Актуелна организација обавештајно-безбедносног система Савезне Републике Немачке састављена је од неколико безбедносних и обавештајних служби, које делују на савезном нивоу, а то су:

- 1) „Савезна обавештајна служба - Bundes Nachrichten Dienst (БНД),

¹²¹В. Мандић, *Обавештајно-безбедносни систем Савезне Републике Немачке*, *op.cit.* стр. 9-10.

¹²²*Ibid.* стр. 10.

- 2) У оквиру Савезног министарства унутрашњих послова Савезни уред за заштиту уставног поретка - Bundesamt fuer Verfassungsschutz (БфВ),
- 3) У оквиру Министарства одбране (Бундесвера) Војна контраобавештајна служба - Militarischer Abschirmdienst (МАД).“¹²³

1) Савезна обавештајна служба, позната под скраћеницом БНД је према свом уређењу самостална, централна обавештајна служба Савезне Републике Немачке, а у хијерархијском смислу је посредством шефа Одељења број 5 Уреда савезног канцелара директноподређена савезном канцелару. Савезна обавештајна служба се развила из Геленове организације, која је по одлуци немачког канцелара Конрада Аденауера од 11. јула 1955. године, 1. априла 1956. године променила назив у БНД.

Савезна обавештајна служба или БНД је овлашћена да прикупља обавештајне податке стратегијског нивоа о безбедносним и спољнополитичким проблемима у иностранству, затим економске, политичке, војне, научне и друге податке, као и да исте анализира, процењује и израђује финалне обавештајне акте. Савезна обавештајна служба тиме политичком врху доставља податке од кључног значаја за спровођење политике у земљи. Без обзира на овлашћења да прикупља податке стратегијског нивоа у сфери економије, БНД није укључена у економску шпијунажу.

Влада Савезне Републике Немачке податке добија од бројних органа и тела државне власти, министарстава, разних установа и институција, како јавних, тако и приватних, укључујући и независна тела попут медија, али и самих грађана. Без обзира на наведене субјекте, кључна институција за прикупљање обавештајних података путем посебних метода и начина јесте управо поменути Савезна обавештајна служба или БНД, као једина служба која може спроводити своје активности у страним државама. Имајући у виду да посредством специјалних метода агентурног рада може прибавити безбедносно најинтересантније податке

¹²³В. Мандић, *Обавештајно-безбедносни систем Савезне Републике Немачке*, *op.cit.* стр. 13.

од важности за Савезну владу, ниједна од поменутих институција не може надоместити њен допринос и рад.¹²⁴

Оно што БНД чини посебним је широк спектар задатака. Мноштво стручњака у различитим областима брине да служба буде у јеку збивања, било да се ради о политичким дешавањима на Далеком истоку, хакерским групама или најновијим достигнућима у технологији оружја. БНД обавештава Савезну владу о дешавањима која су важна за спољну и безбедносну политику владе, а прикупљање и обрада информација су у центру њене организационе структуре. Међутим, одељења за подршку су једнако важна јер је обавештајним службама потребна ефикасна администрација или ИТ мреже да би функционисале.¹²⁵

Само малом броју субјеката, од којих су сви државни органи је дозвољено да „шпијунирају“, односно користе обавештајне методе. Када су стране земље у питању, БНД је тај који користи ове обавештајне методе како би испунио своју статутарну мисију. Први метод који БНД користи у свом раду је IMINT: Imagery Intelligence. Када аналитичари желе да знају колико је напредовала изградња стране нуклеарне електране или да ли су информације друштвених медија о кретању војних трупа истините, сателитски и ваздушни снимци су често веома добра тачка за почетак. Посебно обучени стручњаци БНД често могу сакупити изненађујућу количину детаља на основу таквих слика. Следећи метод је OSINT: Open Source Intelligence. Информације које су свима слободно доступне, било да су штампане или дигиталне, такође су често место где аналитичари БНД почињу своје истраживање. Међутим, БНД-ови OSINT стручњаци су способни за много више. На пример, они прикупљају информације из области интернета где је приступ ограничен. Користећи посебне истраживачке алате, они филтрирају информације релевантне за рад службе из масе материјала отвореног кода. Штавише, они могу анализирати садржај на страним језицима и учинити га доступним за кратко време. Трећи метод који БНД користи у свом обавештајном

¹²⁴Ibid, стр. 14.

¹²⁵Доступно на: https://www.bnd.bund.de/EN/About-BND/organisation/organisation_node.html.

раду је SIGINT: Signals Intelligence. Било да се ради о комуникацији путем сателита или фиксне телефоније, е-поште или говора преко ИП-а: Спектар електронске комуникације је велики и стално се мења. Најсавременија технологија пресретања и филтрирања за токове података широм света осигурава да БНД добија управо оне информације које су потребне да испуни своју мисију.

Људи који имају приступ занимљивим информацијама су од кључне важности за све обавештајне службе. Управљање таквим изворима сматра се »крајњим изазовом« обавештајног рада. HUMINT: Human Intelligence рад често носи велики лични ризик и за особље и за изворе БНД. Тиме служба носи велику одговорност, коју схвата веома озбиљно. Дакле, не само да је оперативцима БНД потребна стручност у својим областима, свеобухватна оперативна обука и различите језичке вештине, већ треба да понесу и „меке вештине“, пре свега интеркултуралну компетенцију и психолошки сензибилитет. Поред ових „класичних“ обавештајних метода, у стручној литератури се разликују и посебни и мешовити облици прикупљања информација који нису јединствени за обавештајне службе. То су:

SOCMINT: Social Media Intelligence - Друштвени медији су често далеко најбржи начин за добијање информација отвореног типа. Међутим, у погледу безбедносне политике, интересантни су и са других аспеката: на пример, терористичке групе користе друштвене медије као везу између удаљених кризних региона и радикализованих група у Немачкој и Европи. Они такође играју важну улогу у циљаном ширењу лажних вести, које треба третирати на одговарајући начин.

GEOINT: Geospatial Intelligence Слично фотографијама на паметном телефону, широк спектар других података се такође може геореференцирати, односно приписати географској локацији. Сателитске слике, обавештајне информације и информације отвореног типа могу се тако комбиновати на потпуно нов начин. Ово омогућава, на пример, да се миграциона кретања повежу са

климатским променама или локалним проблематичним местима у одређеним регионима.¹²⁶

2) Савезни уред за заштиту уставног поретка(БфВ) има историју дужу од 70 година. Национални, као и међународни догађаји имали су дубок утицај на начин на који је БфВ организован, делимично утичући на оно што немачка домаћа обавештајна служба сматра својом мисијом. Унутрашња организација БфВ-а није тајна и уређена је тако да у оквиру њега постоје специјализована одељења, јединице оперативне подршке и сервисне јединице. Специјализована одељења себаве различитим областима екстремизма. Одељења за оперативну подршку помажу специјализованим одељењима у раду, док сервисне јединице стварају опште услове неопходне за рад специјализованих одељења. На основу статутарне мисије БфВ-а, њена специјализована одељења прикупљају и анализирају информације о екстремистичким и терористичким структурама. Организације и групе које прати БфВ укључују оне из области десничарског екстремизма (Одељење 2), левичарског екстремизма и страног екстремизма (Одељење 5) и исламистичког екстремизма (Одељење 6).

Специјализована одељења су због својих задатака организована у оперативне јединице које прикупљају релевантне информације и аналитичке јединице које анализирају прикупљене информације и податке и претварају их у извештаје о ситуацији и извештаје о појединачним издањима за појединачне примаоце. Аналитичке јединице одређују дневни ред јединицама за прикупљање информација; две области се ослањају једна на другу и блиско сарађују. Постоје и специјализована одељења задужена за контраобавештајне службе и противпролиферације (Одељење 4) и сајбер одбрана (Одељење Ц).

Њихов циљ је откривање и спречавање шпијунаже, саботаже и утицаја на активности страних обавештајних служби. Ово се природно протеже и на сајбер простор. Такође, БфВ одржава блиске контакте са пословним компанијама, научним институцијама и властима и упозорава их на могућу шпијунажу, саботажу и сајбер нападе. Циљана упозорења омогућавају дотичним субјектима да

¹²⁶Доступно на: https://www.bnd.bund.de/EN/What-we-do/Collecting-Information/collecting_node.html.

предузму превентивне и заштитне мере како би правовремено спречили шпијунажу и сајбер нападе.¹²⁷

3) Војна контраобавештајна служба (МАД)

Прописи о прикупљању и вредновању информација у земљи и иностранству од стране Војне контраобавештајне службе су Закон о војно-контраобавештајној служби (MADG) који се позива на Савезни закон о уставној заштити (BVerfSchG) и Закон о безбедносним проверама (SÜG).

У циљу испуњавања својих законских обавеза, Војна обавештајна служба је овлашћена да користи обавештајне ресурсе као тајне мере прикупљања обавештајних података. Као и све друге немачке обавештајне службе, МАД је предмет дубинске парламентарне и техничке надзорне контроле војних обавештајаца. То је због посебног интензитета основних права његових обавештајних мера.

Задаци Војне контраобавештајне службе МАД су следећи: борба против екстремизма и тероризма, као и против шпијунаже и саботаже; давање доприноса процени безбедносне ситуације агенција и објеката Бундесвера; учешће у мисијама Бундесвера у иностранству ради заштите немачких контингената и учешће у спровођењу безбедносних провера припадника Бундесвера.¹²⁸

В. Обавештајно-безбедносни систем Републике Француске

Прва бирократски организована страна тајна служба у Француској, "*secret du roi*", основана је још 1746. године и наводи се да је имала 32 запослена. Њена функција је била да тајно контролише француске дипломате и да омогући краљу да води паралелну дипломатију или бар тајно утиче на Аустрију и посебно Русију. Могло би се говорити о тајној Новој источној политици („Остполитици“) која је бар делимично била у супротности са званичном француском политиком министара и

¹²⁷Доступно на: https://www.verfassungsschutz.de/EN/about-us/bundesamt-fuer-verfassungsschutz/organisation/organisation_article.html

¹²⁸Доступно на: <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst/aufgaben-mad>

дипломата, а која је укључивала и неговање специјалних односа Француске са Отоманским царством.¹²⁹

Активности Прве француске бирократске тајне службе (*secret du roi*) остале су строго тајне више од две деценије. Запослени су били познати само једни другима, путовали су на разне мисије и имали своје шифре за шифровање преписке. Ако би упали у невоље, попут хапшења, нису могли да рачунају на хитну помоћ краља јер би то привукло пажњу њихове тајне организације у државном апарату. Њихова главна делатност се састојала у тајном надзору поште. Сам краљ је комуницирао са својим агентима преко насловних адреса чија је пошта била изузета од контроле, али било је и тајних пројеката који би се данас назвали тајним операцијама или чак "*guerre secrète*".¹³⁰

Обавештајно-безбедносним системом Републике Француске руководи Међуресорски комитет за обавештајне послове, који уједно усмерава и координише рад обавештајно-безбедносних служби. председавајући Међуресорског комитета за обавештајне послове је премијер, односно председник владе, а у састав Комитета осим њега улазе и министар спољних послова, министар унутрашњих послова, министар одбране и финансија, генерални директор Националне полиције, као и директор Генералне дирекције за спољну безбедност. Комитет је дужан да о свом раду сачињава извештај, који подноси Врховном савету одбране, чији рад усмерава и контролише председник Републике.

Међуресорски комитет за обавештајне послове контролише и усмерава рад Генералног секретаријата за послове националне одбране, коме је Комитет претпостављени. Генерални секретаријат за послове националне одбране управља и даје смернице за рад безбедносно-обавештајним службама.

У саставу Министарства унутрашњих послова Републике Француске основане су и деловале безбедносно-обавештајне службе Дирекција за надзор територије и Дирекција за општа обавештења. Дирекција за надзор територије је

¹²⁹ W. Krieger, *Geschichte der Geheimdientse, Von den Pharaonen bis zur NSA*, op.cit. 86.

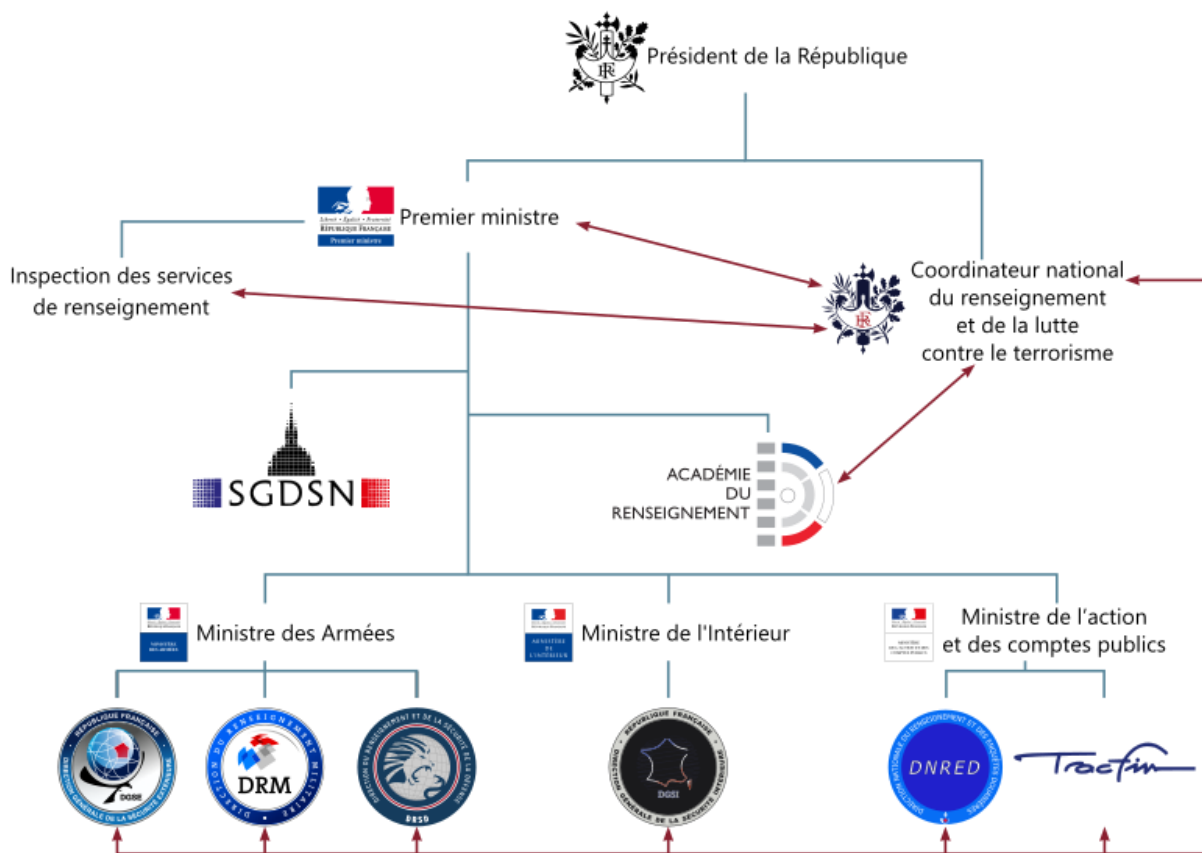
¹³⁰ Ibid, 87.

била надлежна за међународни тероризам, који се још назива и интернационални тероризам, тачније терористичке нападе других земаља и организација, а Дирекција за општа обавештења је била задужена за унутрашњи или државни тероризам, односно тероризам унутар државне границе над властитим становништвом или страним држављанима.

Две поменуте безбедносно-обавештајне службе, Дирекција за надзор територије и Дирекција за општа обавештења су због преклапања овлашћења у погледу тероризма 2008. године припојене у једну службу, Централну дирекцију за унутрашњи обавештајни рад. Централна дирекција за унутрашњи обавештајни рад је надлежна за контраобавештајне послове и задатке, а уједно представља и службу за заштиту националне безбедности, територијалног интегритета земље, борбу против тероризма, екстремизма, осталих субверзивних активности и организованог криминала.

Централна дирекција за унутрашњи обавештајни рад обавља послове и задатке који се односе на прибављање података о евентуалним терористичким нападима у држави, док је прибављање обавештајних података о терористичким активностима на међународном нивоу задатак Генералне дирекције за спољну безбедност. Генерална дирекција за спољну безбедност делује у оквиру Министарства одбране, као ресорна служба и надлежна је за прикупљање тајних података војне, политичке или економске природе, тајних података из области науке, технологије и информатике и прикупљање сазнања о намерама и активностима иностраних обавештајних служби. Службеници Генералне дирекције за спољну безбедност су подједнако војна и цивилна лица, а проценат запослених цивилних лица износи 60%.¹³¹

¹³¹М. Секулић, *Нормативни и организациони аспекти борбе против тероризма у Француској*, Страни правни живот 3/2012, стр. 412-413.



Шематски приказ организационе структуре француских служби безбедности¹³²

Г. Обавештајно-безбедносни систем Републике Шпаније

Први покушај стварања Обавештајне службе у Шпанији датира из 1935. године, када је Влада Друге републике сматрала да је неопходно основати Информативну службу при Министарству рата. Ова Служба је постојала веома кратко и престала је са својим радом након избијања грађанског рата.

Током грађанског рата (од 1936. до 1939. године), било је више покушајаоснивања Информативних служби. Створено је неколико јединица за информисање, које су настојале да самостално обављају своје послове. У наредним годинама, у Шпанији је основанооко осам различитих информативних служби, без посебних надлежности, што је доводило до честихсукоба њихових надлежности.

¹³²Преузето са:<https://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf>.

Међу овим службама, које су углавном биле фокусиране на националне интересе, биле су: Служба за информисање о кретању (Servicio de Información del Movimiento), одговорна за политичке информације на територији целе државе; Служба за информисање Генералног директората за безбедност (Servicio de Información de la Dirección General de Seguridad), задужена за истраживање онога што се тада називало политичким и друштвеним преступима, у сарадњи са Службом за информисање цивилне гарде (Servicio de Información de la Guardia Civil); Информативне службе војске, морнарице и ваздухопловства, у оквиру Другог одељења (обавештајне службе) њихових одговарајућих штабова; Службе спољне обавештајне и контраобавештајне службе у оквиру Трећег одељења (Операције) Генералштаба.

Декрет којим је основана Централна служба за документацију или Servicio Central de Documentación (SECED) донет је 1972. године. SECED је основана као Генерални директорат Председништва и била је директно одговорна за свој рад адмиралу Луису Кареро Бланку, тадашњем министру, заменику секретара Председништва.

Главни задатак SECED-а био је „да се супротстави субверзији“, односно да идентификује све појединце који су на било који начин били против Франковог режима који се руши. Шпанске информативне службе у то време су извршиле свој задатак и помогле напредовању на путу ка демократији. Нови период у историји Шпаније, обележен крунисањем краља Хуана Карлоса I 1975. године, такође је утицао на организацију и еволуцију служби. Било је очигледно да их је превише, да нису међусобно сарађивале, њихове надлежности су се често преклапале и већина њихових дужности и задатака није била у складу са принципима демократије. Нови демократски систем и каснија легализација различитих политичких партија прекинули су сваку акцију против група које су се супротстављале Франковом режиму.

Прва национална обавештајна служба, Високи информациони центар одбране или Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), која је заменила

бивши SECED и Војне обавештајне службе под Генералштабом, основана је 4. јула 1977. године.

У мају 2002. године основан је Национални обавештајни центар, који је по први пут поседовао инструменте за испуњење циљева постављених законским и регулаторним одредбама. Дана 6. маја исте године усвојена су два закона која су означила прелазак са CESID-а на CNI. Прво, Законом 11/2002 основан је Национални обавештајни центар, који је на јединствен и систематичан начин прописао његову надлежност, делокруг рада, принципе, дужности, суштинске аспекте организације, правно-административни режим и парламентарни и судски надзор, који чини основу ефикасне и транспарентне организације. Друго, Органски закон 2/2002, предвиђа судску контролу свих оних активности CNI које могу утицати на основна права призната шпанским уставом.

Centro Nacional de Inteligencia (CNI) је јавна институција одговорна за пружање информација, анализа, студија или предлога председнику Владе и Влади Шпаније, који омогућавају превенцију и избегавање било какве опасности, претње или агресије усмерене ка нарушавању територијалног интегритета Шпаније, њених националних интереса и стабилности њених институција и принципа владавине права.

CNI у свом раду обједињује надлежности које су у другим земљама додељене двома обавештајним службама (или више) омогућавајући да координација и размена обавештајних података буде оперативна и потпуна. CNI своје задатке остварује прикупљањем информација, у земљи и иностранству, користећи сопствена средства и поступке. Њој су поверене следеће дужности: прикупљање, процена и тумачење информација и обавештајних података у циљу заштите интереса Шпаније; спречавање, откривање и отклањање деловања било које стране службе, групе или лица која угрожавају, прете или нападају националне интересе Шпаније; промовисање сарадње са другим обавештајним службама; праћење поштовања прописа о заштити тајних података и томе слично. CNI има етички кодекс који гарантује поштовање принципа његовог деловања и рада, који мора бити у сагласности са Уставом и важећим законодавством Републике

Шпаније и у складу са којим, приликом примене својих овлашћења, морају поступати сви њени припадници.¹³³

Д. Обавештајно-безбедносни систем Републике Португалије

Као и код свих служби безбедности и безбедносних снага, Serviço de Informações de Segurança (SIS) или Безбедносно информативна служба (агенција) је искључиво на услузи португалском народу. Пошто је стриктно непристрасна, она гарантује унутрашњу безбедност кроз своју искључиву надлежност прикупљања безбедносних информација, које представљају елементе од суштинског значаја за одржавање уставом утврђене владавине права.

Чињеница да SIS спроводи своје надлежности на целој територији државе довела је до стварања регионалних дирекција, и то две у аутономним регионима (Мадеира-Фуншал и Азори-Сао Мигел) и две на копну (Порто и Фаро).

Седиште SIS се налази у Лисабону, узгради која је била предмет обимних радова у циљу смештаја не само SIS-а, већ и SIED-а од новембра 2015. године, заједничких административних одељења за подршку активности SIED-а и SIS-а (ове структуре, четири по броју, имају административну надлежност у области људских ресурса, финансија и опште подршке, информационих технологија и безбедности, а директно су одговорне генералном секретару SIRP-а).

Агенти и запослени SIS-а имају посебне дужности и обавезе (дужност чувања тајне, потпуна доступност и слично), које се додају професионалним дужностима заједничким за све запослене у португалској јавној управи (изузеће, ревноост, послушност, лојалност).

Такође треба напоменути да, у складу са Законом 9/2007, од 19. фебруара, из разлога погодности службе и безбедности, запослени и агенти SIED-а и SIS-а, који обављају функције у оперативним одељењима, могу прикрити свој идентитет и може се предвидети издавање правних докумената алтернативног идентитета,

¹³³Доступно на: <https://www.cni.es/en/about-the-cni>.

путем протокола који се потписује између генералног секретара и одговорних јавних субјеката.

SIS има задатак да прикупља безбедносно обавештајне податке како би се откриле и спречиле појаве и претње по националну безбедност, као што су: транснационални тероризам, класична шпијунажа, економска шпијунажа, организовани криминал, идеолошки и верски екстремизам, прање новца, међународна трговина оружјем за масовно уништење (ВМД) – пролиферација, трговина људима и илегалне миграције, сајбер криминал и нове врсте криминала.

Да би се супротставила овим претњама, SIS рачуна на подршку свих безбедносних агенција и служби, као и других агенција чија је надлежност спровођење закона. Прве имају посебну дужност да сарађују са SIS, док друге имају општу дужност да пруже подршку када се то оправдано тражи. Заузврат, SIS открива надлежним органима за спровођење закона све информације које су релевантне у смислу помоћи у спречавању и превенцији криминалних активности.

SIS нема овлашћења да ограничава основна људска права, слободе и гаранције; пресеће комуникације; хапси; спроводи кривичне поступке или истраге; врши радње које спадају у надлежност судова или органа за спровођење закона. SIS је за свој рад потпуно одговорна премијеру и подлеже парламентарном надзору.¹³⁴

Ђ. Обавештајно-безбедносни систем Републике Италије

Реорганизација обавештајно-безбедносног система Републике Италије, заснована на Закону број 801 из 1977. године, започета јетоком 1981. године преласком противтерористичке обавештајне службе, на италијанском Ufficio centrale per le investigazioni generali e per le operazioni speciali, скраћено UCIGOS у друге институције полицијског типа. На основу Закона број 410 из 1991. године, који је Војно обавештајно-безбедносној служби, италијански назив Servizio per le

¹³⁴ Доступно на: <http://www.sis.pt/>.

Informazioni e la Sicurezza Militare, скраћено SISMI и Обавештајно-демократској служби безбедности, тј. Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, скраћено SISDE дао овлашћења координације и међусобне сарадње у погледу њихових послова и задатака на супротстављању и предупредивању организованог криминала, настављена је реорганизација. Војно обавештајна и Обавештајно-демократска служба имале су овлашћења да обављају послове и задатке од безбедносно-обавештајног значаја, у држави, али и ван њених граница, који су усмерени против “свих облика угрожавајућег или субверзивног деловања од стране организованих криминалних група, који представљају претњу институцијама државе и развоју друштва”. Такође, осим наведених реформи, значајна је и реорганизација у оквиру важећег Министарства унутрашњих послова, која је извршена на основу Закона број 398 из 2001. године.¹³⁵

Законом број 124 о информативном систему за безбедност Републике Италије и новом режиму тајне из 2007. године, извршене су реформе и промене у погледу назива најзначајнијих безбедносно-обавештајних служби и агенција. Актуелни обавештајно-безбедносни систем Републике Италије сачињен је од: Међуминистарског комитета за обавештајно-безбедносне послове, Парламентарног комитета за надзор обавештајно-безбедносних служби, Управе за безбедност информација, Обавештајне агенције за спољну безбедност, Војно обавештајног центра електронске обраде, Војно обавештајно-безбедносног одељења и Обавештајне агенције за унутрашњу безбедност.¹³⁶

Међуминистарски комитет за обавештајно-безбедносне послове (CISR) је основан у оквиру Владе Републике Италије и делује као тело извршне власти. Међуминистарским комитетом руководи председник Владе, а поред председника Владе, чланови су министар унутрашњих послова, министар спољних послова, министар правосуђа, министар финансија, министар одбране и министар економије. Седницама Комитета могу присуствовати и руководиоци безбедносних и обавештајних служби, као и поједини јавни функционери и стручњаци у разним

¹³⁵. Милошевић, *Законо Републике Италије о обавештајно-безбедносном систему и режиму државне тајне*, Страни правни живот 3/2008, Београд, стр. 269.

¹³⁶ Ibid.

областима. Међуминистарски комитет је овлашћен даврши надзор надрадомбезбедносно-обавештајних агенција и служби и доноси општесмернице за њихов рад и функционисање, при чему може оценити безбедносну ситуацију у земљи, на основуактивности које службе спроводе у циљу очувања националне безбедности и уставног поретка. Парламентарну контролу над радом свих обавештајно-безбедносних служби Републике Италије обавља Парламентарни комитет за надзор обавештајно-безбедносних служби (COPASIR). Парламентарна контрола рада служби безбедности се односи на контролу законитости њиховог рада, али и контролу законитости поступања самих припадника италијанских служби.Парламентарни комитетможе иматидесет чланова, од којих су пет представници Сената (Senato della Repubblica), а осталих пет представници Представничког дома (Camera dei Deputati).¹³⁷

У оквиру Међуминистарског комитета за обавештајно-безбедносне послове делујеУправа за безбедност информација, на италијанском Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza– DIS, каокомпетентан орган извршне власти. На челу Управе за безбедност информацијаналази се директор, који је за свој рад директноодговоран претпостављеном председнику Министарског савета, а у оквиру своје надлежности даје смернице зарадбезбедносним и обавештајним службама, координира њиховим радом, врши анализу и процену прикупљених података од безбедносног значаја за државу и регулише међусобну сарадњу италијанских служби, али и њихов однос са иностранимслужбама, организацијама и институцијама. ¹³⁸

Реформом и реорганизацијом некадашње Војно обавештајно-безбедносне службе-SISMI, крајем 2007. године настала је Обавештајна агенција за спољну безбедност, италијански назив Agenzia informazioni e sicurezza esterna - AISE као суверена и централна обавештајна служба, при чему је наследила велика овлашћења тадашње SISMI.Имајући у виду да Обавештајна агенција за спољну безбедност, супротно Војно обавештајно-безбедносној служби, која је била ресорна

¹³⁷ Милошевић, *Закони Републике Италије о обавештајно-безбедносном систему и режиму државне тајне*, оп. цит. стр. 270

¹³⁸ Ibid.

служба Министарства одбране, није одговорна министру одбране, њена надлежност јесте да прикупља податке војне, економске и политичке природе, стратегијског нивоа у страним државама, који могу бити од интереса за безбедност, уставни поредак и територијални интегритет Републике Италије. Седиште Обавештајне агенције за спољну безбедност налази се у главном граду Риму, а њена организација је таква да постоје испоставе назначене римским бројевима I, II, III и тако даље. Седиште или централа (дирекција) агенције директно усмерава рад обавештајних испостава сектора, центара, подцентара и пунктова. На челу службе налази се руководиоца, који обавља функцију директора и који располаже разгранатом мрежом информатичких одељења, чије услуге по потреби уступају и новоустановљеној Обавештајној агенцији за унутрашњу безбедност или скраћено AISI. Обавештајна агенција за спољну безбедност непосредно користи обавештајне информације које прикупља Војни обавештајни центар електронске обраде (CIDE), а који се односе на ваздушно осматрање и прислушкивање. Такође, од 2008. године, односно од укидања Војно обавештајно-безбедносне службе SISMI, контраобавештајну заштиту оружаних снага Републике Италије спроводи ново формирана ресорна служба Министарства одбране, под именом Војно обавештајно-безбедносно одељење или RIS, надлежна за контраобавештајну заштиту установа, команди, штабова, јединица и објеката Министарства одбране и оружаних снага, као и за доношење аката од безбедносног значаја којима се информису припадници оружаних снага, али и спољни корисници. Законом број 124 из 2007. године, основана је Обавештајна агенција за унутрашњу безбедност тј. Agenzia informazioni e sicurezza interna – AISI, при чему је наследила скоро све ингеренције некадашње ресорне службе Министарства унутрашњих послова, Обавештајне службе за заштиту демократије или SISDE, која је била надлежна за контраобавештајну заштиту и заштиту уставног поретка Италије. Обавештајна агенција за унутрашњу безбедност је углавном наследила целокупну организацију и унутрашње уређење, као и запослене у тадашњој Обавештајној служби за заштиту демократије. Обавештајна агенција за унутрашњу безбедност је овлашћена да обавља послове и задатке који се односе на контраобавештајну заштиту територије Републике Италије, као што су: „откривање, праћење и сузбијање деловања страних обавештајних служби,

ангажовање у откривању и супротстављању делатности усмерених на насилно угрожавање уставног поретка и борба против тероризма, односно спровођење активности на плану откривања и онемогућавања деловања терористичких група и организација.“Реч је о новој агенцији, која је дикретно потчињена Влади Републике Италије, на чијем челу се налази генерални директор. Седиште, односно централа Обавештајне агенције за унутрашњу безбедност смештена је у Риму, док се центри, којих има укупно 20, налазе у управним центрима покрајина. Имајући у виду да запослени у Обавештајној агенцији за унутрашњу безбедност не располажу овлашћењима полиције, агенција може да спроводи активности од безбедносног значаја, које су превентивног карактера, а које ће у крајњем извршити непосредно надлежни полицијски органи, тј. органи и тела у ресору унутрашњих послова.¹³⁹

Е. Обавештајно-безбедносни систем Краљевине Норвешке

У Краљевини Норвешкој делују и функционишу четири основне обавештајно-безбедносне службе, а то су: Норвешка обавештајна служба, Управа за националну безбедност, Норвешка безбедносна полицијска агенција и Безбедносно-одбрамбена агенција.¹⁴⁰

Парламентарни одбор за надзор обавештајних служби обавља надзор и контролу над обавештајно-безбедносним службама Норвешке, а основан је 1996. године у оквиру Парламента ради обављања надзорних овлашћења у погледу заштите уставног поретка и националне безбедности, а са крајњим циљем контролисања рада норвешких агенција и служби. Надзор који обавља извршна власт, има карактер типичне управне контроле и врше ганадлежни ресорни министри. Са тим у вези, надзор над радом Норвешке обавештајне службе, Управе за националну безбедност и Безбедносно-одбрамбене агенције обавља министар

¹³⁹М. Милошевић, *Закони Републике Италије о обавештајно-безбедносном систему и режиму државне тајне*, op.cit. стр. 271.

¹⁴⁰М. Багајић, *Обавештајно безбедносни системи Краљевине Норвешке и Швајцарске Конфедерације*, Безбедност 1/2015, Београд, стр. 68.

одбране, док рад Норвешке безбедносне полицијске агенције подлеже надзору министра правде, коме агенција непосредно одговара за свој рад.¹⁴¹

1. Норвешка обавештајна служба

Норвешка обавештајна служба је по свом уређењу и унутрашњој организацији војна обавештајна агенција која делује у иностранству и представља ресорну службу Министарства одбране, а за свој рад је одговорна непосредно министру одбране, кога је дужна да извештава о својим активностима и радњама. Норвешка обавештајна служба је надлежна да прибавља податке војне природе, од обавештајног значаја, доноси различита обавештајна документа у којима описује активности и намере других држава, како би се решила питања од стратешког значаја за одбрану Краљевине Норвешке и спречиле евентуалне претње по њену безбедност. Послови, задаци и надлежност Норвешке обавештајне службе су регулисани одредбама Закона о обавештајној служби из 1998. године и Краљевском уредбом о обавештајној служби од 31.08.2001. године. У свом раду, Норвешка обавештајна служба се користи готово свим методама обавештајне природе, односно агентурним методама од којих су најпознатији "SIGINT", "COMINT", "ELINT", "ACINT", "FISINT", "NUCINT" и "HUMINT".¹⁴² Норвешка обавештајна служба, обављајући послове и задатке у оквиру своје надлежности, прибавља податке и информације о лицима, групама или организацијама, које могу на било који начин угрозити националну безбедност земље. Наведене податке служба прикупља тајно, служећи се разним средствима и начинима прикупљања података, укључујући и агентурни метод. На челу Норвешке обавештајне службе налази се директор, који је дужан да о свом раду непосредно извештава надлежног министра одбране и председника владе, којима је потчињен.¹⁴³

¹⁴¹Ibid, стр. 69.

¹⁴²М. Багајић, *Обавештајно безбедносни системи Краљевине Норвешке и Швајцарске Конфедерације*, op.cit. стр. 70.

¹⁴³М. Багајић, *Обавештајно безбедносни системи Краљевине Норвешке и Швајцарске Конфедерације*, op.cit. стр. 71.

2. Управа за националну безбедност

Управа за националну безбедност (NSM) је међусекторски, професионални и надзорни орган у саставу обавештајно-безбедносног система у Норвешкој. Надлежна је за сајбер (рачунарску) безбедност, која подразумева заштиту од тешких компјутерских напада на инфраструктуру и информације, а њена мисија је да побољша отпорност Норвешке у дигиталном домену. NSM је орган надлежан и за пријем особља у складу са Законом о безбедности. Пријем особља је сложен процес, који подразумева радње и процене које спречавају да лица која могу представљати потенцијални безбедносни ризик буду постављена на радна места предвиђена Законом о безбедности. Физичка безбедност подразумева заштиту особља, хардвера, софтвера, мрежа и података од физичких радњи и догађаја који могу проузроковати озбиљан губитак или штету предузећу, агенцији или институцији. Управљање безбедношћу обухвата све активности које су важне за превентивни безбедносни рад, а спроводи се плански, у виду система управљања који обухвата планирање, успостављање, спровођење и унапређење превентивног безбедносног рада.¹⁴⁴

3. Норвешка безбедносна полицијска агенција

Норвешка безбедносна полицијска агенција (PST) за примарни циљима спречавање, истраживање и откривање кривичних дела против националне безбедности. Свој циљ PST остварује користећи различите методе и начине рада. Примарни циљ је прикупљање информација и података о лицима и групама које могу представљати претњу, припрема разних анализа и процена опасности, истраге и друге оперативне мере.¹⁴⁵ Основни задатак PST је да спречи и истражује активности које би могле да угрозе безбедност нације. У надлежности агенције су откривање шпијунаже, спречавање тероризма, спречавање ширења оружја за масовно уништење и спречавање претњи владиним званичницима.¹⁴⁶

¹⁴⁴Доступно на: <https://nsm.no/areas-of-expertise/category277.html>.

¹⁴⁵Доступно на: <https://www.pst.no/alle-artikler/artikler/dette-gjor-vi/>.

¹⁴⁶Доступно на: <https://www.pst.no/alle-artikler/artikler/trusler/>.

4. Безбедносно-одбрамбена агенција

Безбедносно-одбрамбена агенција (FSA) има корене још од доба Викинга. Од тада, оружане снаге су прошле кроз огромне промене. Прва норвешка одбрамбена организација, Леиданген, основана је дуж обале у 10. веку. Леиданген је штитио норвешку обалу и копно унутар „колико сеже лосос“, према старим изрекама.

Викинзи су такође успоставили линију камењара и ватре на стратешким планинским врховима дуж обале. Коришћене су за ширење вести, порука и упозорења целој земљи и требало је недељу дана да порука стигне од југа до севера Норвешке. Систем зупчаника био је претеча данашњег софистицираног система контроле и упозорења. Поред Леидангена и Хирд је био важна војна сила. У Норвешкој, Хирд су у почетку били краљеви спасиоци. Од викиншког доба па до 1500-их година, краљевска Хирда је омогућила краљу да тражи своја права и моћи, како у Норвешкој тако и у иностранству.¹⁴⁷

Норвешке оружане снаге су војна сила Норвешке. Главни задатак FSA је да заштити земљу од сваке претње или напада из иностранства. Норвешка влада и парламент одлучују о томе како ће се Норвешка ускладити са глобалном безбедносном и одбрамбеном политиком. Влада и парламент такође одлучују о томе како Норвешка треба да користи своје оружане снаге. Поред заштите земље, FSA има још пет главних мисија, а то су: заштита Норвешке и њених савезника, спровођење надзора и прикупљање обавештајних података, безбедност граница и омогућавање политичке слободе деловања, деловање широм света и пружање подршке својим грађанима.¹⁴⁸

Ж. Обавештајно-безбедносни систем Републике Турске

Савет за националну безбедност Републике Турске (Millo Guvenlik Kurulu - MKG) усмерава и координише рад турског обавештајно-безбедносног система. Савет за националну безбедност је овлашћен да спроводи националне безбедносне стратегије, доноси одлуке од политичке важности у вези са државном

¹⁴⁷Доступно на: <https://www.forsvaret.no/en/about-us/our-history>.

¹⁴⁸Доступно на: <https://www.forsvaret.no/en/about-us/missions-and-values/missions>.

безбедношћу, процењује безбедносну ситуацију за потребе Министарског већа и припрема планове, програме, мере и обавља друге радње од значаја за очување националне безбедности. У састав Савета за националну безбедност улази председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар спољних послова, начелник генералштаба и командант жандармерије. Национални координацијски обавештајни савет (Milli Istihbarat Koordinasyon Kurulu - MIKK) оперативно усклађује активности свих обавештајно-безбедносних служби Републике Турске, кроз давање конкретних смерница за рад обавештајно-безбедносних служби. Националним координацијским обавештајним саветом руководи шеф главне обавештајне службе у Републици Турској, односно шеф Националне обавештајне организације. Седнице савета се организују једном у три месеца, којима присуствују генерални секретар Савета за националну безбедност или лице која га замењује, шеф Обавештајног одељења Генералштаба или његов заменик, подсекретар Владе, директор Националне обавештајне организације и остала лица на управљачким функцијама у институцијама од безбедносног значаја.¹⁴⁹

Национална обавештајна организација (Milli Istihbarat Teskital – MIT) представља централну, цивилну, обавештајну и најзначајнију службу у Републици Турској. Основана је Законом из 1965. године, а седиште јој је у главном граду Анкари. Национална обавештајна организација је надлежна за прикупљање података од обавештајног значаја и уједињење свих информација које у оквиру свог делокруга рада прикупљају остале обавештајне организације и институције у земљи. Национална обавештајна организација је дужна да о свом раду извештава председника Републике Турске и председника Владе, као и Савет за националну безбедност. Националном обавештајном организацијом руководи директор који је непосредно потчињен председнику Владе. У оквиру ове обавештајне организације делује Дирекција за операције, Дирекција за обавештајне послове, Дирекција за електронско-техничке обавештајне послове и Директорат за психолошко-обавештајне послове.

¹⁴⁹В. Ђукановић, *Обавештајни рад турских служби на простору „Западног балкана“*, Српска политичка мисао број 4/2016, стр. 206.

Дирекција за обавештајне послове прикупља информације о потенцијалним претњама по безбедност државе, које могу бити усмерене од стране других држава, али које могу потицати и из унутрашњости земље, открива такве активности које су усмерене ради нарушавања суверенитета, територијалног интегритета и установљеног поретка Републике Турске. Такође, Дирекција за обавештајне послове анализира и процењује прикупљена сазнања, посредством својих одељења за аналитику¹⁵⁰. Дирекција за операције своје активности спроводи ван територије Републике Турске, тј. у иностранству, у циљу добијања сазнања и информација посредством унутрашњих и спољних извора, а истовремено онемогућава и спречава активности обавештајних служби из иностранства на територији Републике Турске. Директорат за психолошко-обавештајне послове примарно спречава разне субверзивне радње и активности психолошке природе, који се јављају на територији Републике Турске, али и у иностранству, уколико су непосредно усмерена на нарушавање њеног правног поретка и националне безбедности.¹⁵¹

У оквиру обавештајно-безбедносног система Републике Турске делује и Управа за безбедност и обавештајне послове, основана у саставу Генералштаба турске војске, као обавештајна служба војне природе. За обавештајно-безбедносни систем наше земље, односно Републике Србије је од значаја податак да је у оквиру Управе за безбедност и обавештајне послове формирано Одељење за контраобавештајне послове, које има своје испоставе у Европи, Америци, Азији, Блиском истоку и Балкану. Посебна заинтересованост и активност турских безбедносних и обавештајних служби за територију Балкана и Блиског истока, због њиховог специфичног географског положаја се према мишљењу неких аутора везује за прокламоване спољнополитичке циљеве Турске Републике, који су наведени у Давутоглуовој Стратегијској дубини: „Турска је епицентар Балкана, Блиског истока и Кавказа, Центар Евроазије.“¹⁵²

¹⁵⁰В. Ђукановић, *Обавештајни рад турских служби на простору „Западног балкана“*, оп. цит. стр. 206.

¹⁵¹*Ibid*, стр. 207.

¹⁵²В. Ђукановић, *Обавештајни рад турских служби на простору „Западног балкана“*, оп. цит. стр. 207.

Мишљење политиколога са наших простора јесте то да обавештајне службе Републике Турске као главни задатак или мисију имају онемогућавање било каквог облика сарадње и пактова православног народа са територије Србије, Бугарске, Македоније и Грчкеу циљу спречавања уједињења православних хришћана, који би на било који начин могли да поремете њихову мисију на овим просторима. Имајући у виду да би овакав вид сарадње подржала Руска Федерација, његово онемогућавање је у интересу и већих сила запада, конкретно Велике Британије и САД, које посредно надзиру овај део Европе и исти стављају на располагање Републици Турској са циљем обављања ригорозније контролена овим територијама у име и за рачун америчких снага.¹⁵³

Република Турска има важан војни корпус на подручју АП Косова и Метохије са командом у граду Призрену, а присутна је и намера да се НАТО база „Бондстил“ уступи доминантном турском контингенту. Главни циљ деловања Републике Турске на Западном Балкану је тзв. „ЗЕТРА“ или Зелена трансверзала, који се састоји у географском припајању Сарајева и Истанбула преко разних места и градова у земљама у којима је заступљено живље исламске вероисповести. Како би се наведени циљ испунио, нужно је нарушити и спречити деловање Републике Србије, Бугарске и Грчке, а најједноставнији начин за формирање Зелене трансверзале је посредством Републике Северне Македоније. Турске обавештајне службе спречавају деловање и интересе Републике Србије и Грчке на територији Македоније, која је обележена као жариште интересовања турских служби на Западном Балкану. Према већ поменутој Давутоглуовој Стратегијској дубини, Република Турска своје намере и циљеве настоји да оствари и преко Албанаца и Муслимана из БиХ, као и Рашке области.¹⁵⁴

3. Обавештајно-безбедносни систем Републике Грчке

Савет за спољну политику и националну безбедност грчке Владе налази се на врху пирамиде обавештајно-безбедносног система Републике Грчке. Функцију председавајућег Савета за спољну политику и националну безбедност грчке Владе

¹⁵³Ibid, стр. 210.

¹⁵⁴В. Ђукановић, *Обавештајни рад турских служби на простору „Западног балкана“*, оп. цит. стр. 211.

обавља премијер, а састав Савета осим премијера чине и министар националне одбране, министар унутрашњих послова, министар спољних послова, командант оружаних снага и руководилац Националне обавештајне службе. У оквиру своје надлежности, Савет за спољну политику и националну безбедност грчке Владе, овлашћен је да:

- „формулише националну одбрамбену политику,
- доноси одлуке о питањима везаним за област националне одбране,
- даје предлоге председнику Републике за објаву ратног стања, као и објаву или укидање опште или делимичне мобилизације и
- врши избор начелника Генералштаба оружаних снага Републике Грчке“.¹⁵⁵

Осим тога, Савет за спољну политику и националну безбедност грчке Владе процењује интернационална политичка дешавања која могу бити од значаја за националну безбедност државе, врши оперативно усклађивање рада свих обавештајно-безбедносних служби у Републици Грчкој и даје смернице за даље функционисање и рад организација и институција надлежних за одбрамбене послове у погледу очувања уставног поретка и националне безбедности. У оквиру Савета за спољну политику и националну безбедност, делује Обавештајни савет, коме је Савет за спољну политику и националну безбедност претпостављени, а овлашћен је да даје смернице, врши контролу обавештајно-безбедносних служби и координише њиховим радом. Састав Обавештајног савета чине директори свих обавештајних, безбедносних и контраобавештајних грчких служби. Здружени руководећи комитет је формиран на основу наредбе председника, а задужен је да спроводи одлуке Обавештајног савета. Такође, важан део обавештајно-безбедносног система Републике Грчке чини и Савет државних служби, којим руководи заменик Националне обавештајне службе. Садашња организација безбедносно-обавештајног система Републике Грчке сачињена је од: „1) Националне обавештајне службе; 2) Службе националне безбедности у оквиру

¹⁵⁵ А. Савић, М. Делић, М. Бајагић, *Безбедност света, Од тајности до јавности*, Београд, 2002, стр. 256.

Министарства за јавни ред; 3) Војне обавештајне службе и 4) Одељења поморске безбедности Министарства поморске привреде.“¹⁵⁶

1) Национална обавештајна служба

Национална обавештајна служба је независна, средишња обавештајна институција у Грчкој, која за свој рад непосредно одговара препостављеном премијеру Републике Грчке.¹⁵⁷ Припадници Националне обавештајне службе су равномерно цивили и официри, па закључујемо да је Национална обавештајна служба мешовитог типа, тачније уједно цивилна и војна служба. Националном обавештајном службом руководи директор или командант, које поставља премијер. Директора у случају његове спречености за рад замењује заменик, када може примењивати сва овлашћења из делокруга рада директора Националне обавештајне службе.

Законом број 1645 и указом председника број 360 из 1992. године, прописано је да је Национална обавештајна служба надлежна да управља, координише и даје смернице за рад обавештајно-безбедносних служби Републике Грчке, сједињује, врши процену и уступа безбедносно интересанте податке премијеру и осталим органима извршне власти. Такође, Национална обавештајна служба процењује у ком обиму ће шира јавност и медији бити упознати са подацима и информацијама од значаја за одбрану, очување уставног поретка и националну безбедност државе. Национална обавештајна служба је овлашћена да прикупља информације од војног, политичког и економског интереса за државу, стратегијског нивоа, посматра праваца миграција и намере страних држава које су уперене према Грчкој. Осим редовних задатака обавештајне природе у иностранству, дужна је да обавља активности и мисије у погледу контраобавештајне заштите и заштите уставом установљеног поретка Републике Грчке. На крају, у оквиру своје надлежности, Национална обавештајна служба открива, прати и онемогућава унутрашње и интернационалне терористичке или

¹⁵⁶ А. Савић, М. Делић, М. Бајагић, *Безбедност света, Од тајности до јавности*, Београд, 2002, стр. 256.

¹⁵⁷ Ibid, str. 256.

екстремистичке активности усмерене против нарушавања уставног поретка државе.¹⁵⁸

2) Војна обавештајна служба

Војна обавештајна служба или Обавештајна управа команде оружаних снага Републике Грчке је ресорна служба Министарства националне одбране, тј. Генералштаба оружаних снага Грчке. Имајући у виду да је реч о ресорној служби, која је директно и непосредно подређена Министарству националне одбране, овлашћена је да: „прикупља податке о армијама суседних земаља, израђује обавештајно-безбедносне процене за команде оружаних снага, руководи и врши координацију рада видовских обавештајних служби и успоставља и одржава везе са осталим обавештајним и контраобавештајним установама у земљи, посебно са Националном обавештајном службом“. Војна обавештајна служба јенадлежна за давање смерница војним дипломатским представницима Републике Грчке у иностранству и да контролише ради поступање дипломатских представника страних држава у Грчкој. На челу Војно обавештајне службе налази сеначелник, који је непосредно одговоран заменику команданта оружаних снага. У оквиру Војне обавештајне службе формирана су одељења специјализована за разне области, попут: 1) „одељења за унутрашње информације, које је одговорно за обраду и анализу обавештајних података, унутрашњу безбедност и контраобавештајни рад; 2) одељења за спољне информације, које је надлежно за офанзивни обавештајни рад у циљу прикупљања обавештајних сазнања о потенцијалима и активностима оружаних снага суседних земаља; 3) одељења за наставу, које реализује безбедносну и извиђачку обуку у јединицама; 4) протоколарног одељења, које је задужено за одржавање везе са страним војним представницима; 5) одељења за психолошки рат, које планира, организује и спроводи активности пропагандне природе у оружаним снагама и 6) одељења за примену техничких средстава, које врши примену техничких средстава у обавештајне и контраобавештајне сврхе.“

¹⁵⁸ Ibid, str. 257.

У погледу послова и задатака контраобавештајне заштите својих оружаних снага, Војно обавештајна служба има шира овлашћења, у односу на прикупљање обавештајних података. Обавештајне податке добија посредством разних обавештајних центара, центара за радио извиђање и батаљона војно обавештајних специјалиста. Војно обавештајна служба је организована тако да се центри налазе целокупној државној територији и усмерени су према установљеним оперативним смерницама, стратегијског значаја. На челу центара налазе се начелници, официр вишег чина, пар официра вишег чина и одабраних војника. Радио-извиђачки центри се налазе у пограничним областима, мада се могу наћи и на одређеним деловима државне територије. Најзначајнији центар се налази у непосредној близини главног града Атине, а оперативну помоћ му даје један независни батаљон за радио извиђање у оквиру Управе за везу, који периодично ангажује покретне групе за радио извиђање на одређеним местима.

Команде свих видова оружаних снага имају сопствена обавештајна одељења или штабне уреде и специјализоване органе у подређеним јединицама и командама, који имају овлашћења да организују и координирају обавештајне, безбедносне и контраобавештајне активности за потреб сопственог вида.¹⁵⁹

3) Служба националне безбедности

Служба националне безбедности Републике Грчке формирана је 1973. године, спајањем тадашње Генералне дирекције националне безбедности и Управе за странце. Генерална дирекција националне безбедности је функционисала у оквиру Министарства јавног реда, а била је овлашћена да: „обезбеђује рад жандармерије, полиције градова, полиције за странце, прати безбедносну проблематику у земљи и предузима мере за очување националне безбедности.“ Управа за странце, која је такође деловала у саставу Министарства јавног реда, била је надлежна да контраобавештајно надзире стране држављане у Републици Грчкој. Њена тела и органи, који су били распоређени у многим градовима, обављали су управне послове који су се односили на боравак страних држављана у

¹⁵⁹ А. Савић, М. Делић, М. Бајагић, *Безбедност света, Од тајности до јавности*, оп. cit. стр. 259.

земљи, а уколико би дошли до безбедносно индикативних података, исте су уступали надлежној Војно обавештајној служби. Међутим, 1973. године основана је Служба националне безбедности, која данас чини део Министарства јавног реда, а чије су надлежности прописане законом.

На челу Службе националне безбедности налази се директор, који има свог заменика, а то је бригадни генерал жандармерије. Организација службе је следећа: 1) „управа за противуставне субверзивне активности (настала из управе за борбу против комунизма); 2) управа за странце, надлежна за Грке повратнике из источноевропских земаља и 3) управа за архиву и организацију службе.“ Служба националне безбедности је главна контраобавештајна служба Републике Грчке. За свој рад и функционисање је директно одговорна Националној обавештајној служби, којој је потчињена. Контраобавештајне информације и сазнања прикупља посредством такозваних „под-управа безбедности“, које се налазе у Атини и Солуну, затим преко „градске полиције, команди жандармерије, одсека безбедности, центара за странце и контролу пасоша, који надзиру све политичке активности грађана. У главној дирекцији Службе националне безбедности се налазе деташирани обавештајни официри сва три вида оружаних снага, ради координације рада на заштити оружаних снага и војне привреде од продора субверзивних елемената“.¹⁶⁰

4) Одељење поморске безбедности

Одељење поморске безбедности је орган управе основан у саставу Министарства поморске привреде, као ресорна служба безбедности и надлежно је за: 1) „реализацију одговарајућих мера и заштиту свих активности међународних организација одговорних за питања безбедности и заштиту мора и морског блага; 2) надзор грчких мора и обала; 3) директну интервенцију у вези са спречавањем инцидената којима се угрожава море и морско благо; 4) спровођење законских прописа у вези са превенцијом загађивања мора; 5) тражење помоћи од других установа задужених за ову област у случајевима серијских инцидената угрожавања морског блага или пружање помоћи истима; б) повећање јавне свести о значају

¹⁶⁰ А. Савић, М. Делић, М. Бајагић, *Безбедност света, Од тајности до јавности*, оп. cit. стр. 260.

заштите мора; 7) истраживање свих инцидената угрожавања морског блага проузрокованих од стране бродова и других извора са копна и 8) кажњавање починилаца таквих инцидената.“

Осим тога, Одељење поморске безбедности овлашћено је да прикупља информације обавештајне природе о иностраним поморским трговачким капацитетима, али и да омогући очување трговачких ресурса своје земље.¹⁶¹

II. Обавештајно-безбедносни систем Републике Бугарске

Развој обавештајно-безбедносног система Републике Бугарске везује се за период након завршетка Другог светског рата, када је отпочео и процес реформе и реорганизације обавештајних и безбедносних служби. Актуелни обавештајно-безбедносни систем Републике Бугарске, кога чине Национална обавештајна служба, Национална служба безбедности и Национална служба за борбу против организованог криминала, основан је и функционише у оквиру Устава, Стратегије националне безбедности, Закона о одбрани и оружаним снагама, Доктрине одбране и Закона о унутрашњим пословима, као и посебних закона о обавештајним службама и унутрашњих прописа о раду, а у складу са одобрењем председника и премијера Републике Бугарске.¹⁶²

Главна и независна обавештајна служба у Републици Бугарској је Национална обавештајна служба, која је формирана спајањем некадашње обавештајно-информативне службе Министарства спољних послова и некадашње Службе државне безбедности. Национална обавештајна служба је формирана на основу Декрета Државног савета Бугарске број 152 из 1990. године са изменама и допунама из 1995. и 1996. године. Надлежна је за обављање делатности обавештајне природе у страним државама, о чему је дужна да извештава врх државног апарата, као и о свим битним чињеницама које директно могу утицати или угрозити виталне интересе, уставни поредак и државну безбедност Републике

¹⁶¹ Ibid. str. 261.

¹⁶² М. Крстић, *Анализа система националне безбедности Републике Бугарске*, Војно дело 2/2018, Београд, стр. 152.

Бугарске и њених грађана. Осим наведеног, Национална обавештајна служба је надлежна и за контраобавештајну заштиту Републике Бугарске, али и за сузбијање различитих активности субверзивне природе. Националном обавештајном службом руководи директор који је дужан да извештава Врховни савет националне безбедности о свим проблемима који се односе на организацију и рад Националне обавештајне службе, а на претходни захтев председника Републике Бугарске.

Национална служба безбедности представља ресорну службу Министарства унутрашњих послова Републике Бугарске, која је надлежна за безбедносне и контраобавештајне послове и задатке, а уједно представља и информативну агенцију. Национална служба безбедности је у оквиру своје надлежности овлашћена да обавља послове и задатке усмерене на заштиту уставног уређења Републике Бугарске, њеног територијалног интегритета и безбедности грађана. Потенцијалне безбедносне претње, ризици и опасности могу потицати од појединаца, група или организација међународног карактера, а могу попримити и облик субверзивних делатности. Такође, Национална служба безбедности обавља послове контраобавештајне природе, врши анализу прикупљених обавештајних података и предузима мере на побољшању и унапређењу свог рада и рада њених припадника, служећи се разним методама. Национална служба безбедности обавља безбедносно-обавештајне послове од значаја за одбрану земље, тако што благовремено открива и спречава деловање терористичких организација на међународном нивоу, кривична дела организованог криминала са елементима иностраности и остале субверзивне активности других држава, које могу бити усмерене на нарушавање територијалне целовитости Републике Бугарске. На челу Националне службе безбедности налази се директор, директно одговоран Министру унутрашњих послова.

Национална служба за борбу против организованог криминала је специјализована служба основана у саставу Министарства унутрашњих послова, као криминалистичко-истражна служба. Национална служба за борбу против организованог криминала у оквиру своје надлежности обавља послове и задатке у циљу спречавања потенцијалних активности и намера организованих

криминалних група на територији Републике Бугарске, али и ван њених граница. Активности организованих криминалних група могу бити у тесној вези са деловањем терористичких организација, када постоји кривично дело финансирање тероризма, затим у вези са екстремистичким групама, кривичним делима корупције и илегалним стављањем у промет оружја и опојних дрога. Службом руководи директор, за свој рад директно одговоран министру унутрашњих послова. Поред поменутих служби, саставни део обавештајно-безбедносног система Републике Бугарске чине и Национална служба Гранична полиција, Национална жандармерија и Војна обавештајна служба.¹⁶³

Ј. Обавештајно-безбедносни систем Републике Румуније

Оснивање обавештајно-безбедносног система Републике Румуније и појава обавештајног рада у облику који данас постоји, отпочиње и везује се за стицање независности Републике Румуније. Током трајања Другог светског рата тадашња Краљевина Румунија имала је следеће обавештајно-безбедносне службе - Генералну управу безбедности Министарства унутрашњих послова, Обавештајни центар Министарства иностраних послова, Краљевску обавештајну службу и Војну обавештајну службу. Након окончања рата уследиле су кључне промене на политичком и друштвеном нивоу, те је са тим у вези извршена темељна реформа безбедносно-обавештајног система, када су формиране Информативна служба и Тајна информативна служба.¹⁶⁴

У Републици Румунији актуелни обавештајно-безбедносни систем чине следеће самосталне, централне и ресорне обавештајно-безбедносне службе, а то су: Румунска информативна служба, Служба за обезбеђење и протокол, Спољна обавештајна служба или служба за обавештајни рад према иностранству у оквиру Министарства унутрашњих послова, Независна-самостална оперативна служба, као и обавештајно-безбедносне службе у оквиру Министарства правде, Главна војнообавештајна управа Министарства националне одбране, Обавештајна управа и Дирекција за оперативни надзор и обавештајну делатност генералног

¹⁶³М. Крстић, *Анализа система националне безбедности Републике Бугарске*, op.cit. стр. 153-154.

¹⁶⁴В. Мандић, *Обавештајно-безбедносни системи суседних земаља*, Министарство одбране, Београд, 2004, стр. 14-15.

инспектората полиције Министарства унутрашњих послова. Надзор и контролу над њиховим радом, њихов узајамни однос и усмерења за поступање обављају, регулишу и прописују највиши органи и тела законодавне и извршне власти.¹⁶⁵

Централна и национална безбедносно-информативна служба у Републици Румунији је Румунска информативна служба. Румунска информативна служба је наследница бивше „Секуритате“ још из периода Николаја Чаушеског. Служба је наследила готово све ресурсе и капацитете некадашње „Секуритате“, али је истовремено у потпуности изменила своју надлежност, те можемо рећи да су њени главни послови и задаци контраобавештајне и обавештајне природе. У периоду оснивања, првобитно је функционисала као део Министарства националне одбране, након чега је променила уређење и сада функционише као самостална, независна и централна обавештајна служба, која је за свој рад директно потчињена парламенту и председнику државе. Надзор над радом Румунске информативне службе обавља Парламентарни комитет за оцену и надзор.

Румунска информативна служба је посебан орган јавне власти, са овлашћењима да обавља безбедносне, обавештајне и контраобавештајне послове и задатке у циљу очувања националне безбедности Републике Румуније. Такође, у оквиру својих надлежности онемогућава и прати активности терористичких организација, организованих криминалних група и остале активности страних држава усмерене на нарушавање уставног поретка земље, надзире и контролише боравак страних држављана у земљи, а посебно странаца који су индикативни са аспекта могућег обавештајног деловања према Републици Румунији.

Осим већ регуларних задатака контраобавештајне и обавештајне природе, Румунска информативна служба надлежна је и за заштиту економских капацитета и привредних ресурса земље, онемогућавање деловања екстремистичких и терористичких организација на државном нивоу, али и интернационалном. Ради делотворнијег и адекватнијег спречавања тероризма у саставу Румунске информативне службе основана је специјална антитерористичка бригада. На челу Румунске информативне службе налази се директор, који има четири заменика и

¹⁶⁵В. Мандић, *Обавештајно-безбедносни системи суседних земаља*, op.cit. стр. 17.

штаб службе. Унутрашња организација службе је таква да у оквиру ње делује Дирекција за обавештајни и контраобавештајни рад, Дирекција за заштиту уставног поретка, Дирекција за заштиту националних и привредних добара, Дирекција за борбу против тероризма и организованог криминала, као и Управа-одсек аналитике, Управа-одсек за шифру, Управа-одсек за обезбеђење и заштиту, Управа-одсек за израду анализа и прогноза и Управа-одсек за опште послове.¹⁶⁶

К. Обавештајно-безбедносни систем Републике Мађарске

На реформе и реорганизацију обавештајно-безбедносног система Републике Мађарске, непосредно су утицале промене у свету, распад СССР-а и распуштање Варшавског пакта у јулу 1991. године, посебно узимајући у обзир то да је Република Мађарска била чланица поменутог Варшавског пакта.

Тадашњи обавештајно-безбедносни систем је био под контролом председника Републике, парламента и парламентарног савета за народну одбрану и владе, тзв. министарског већа, односно министра одбране, министра унутрашњих послова и министра иностраних послова. Први закон којим су установљене обавештајно-безбедносне установе је Закон „Н“ из 1990. године, којим је извршена реформа обавештајно-безбедносног система Републике Мађарске. Закон „Н“ је институционализовао Уред за националну безбедност и Информациони уред, који се састојао из војне обавештајне службе, која је била ресорна служба, одговорна за свој рад министру одбране и цивилне тајне службе, која је била под контролом министра без портфеља у влади Републике Мађарске. Тадашњи обавештајно-безбедносни систем Републике Мађарске био је сачињен и од Службе безбедности, Јединица националне безбедности, обавештајних-међународних одељења у оквиру других установа, као и војне обавештајне и контраобавештајне службе мађарске армије.

Парламент Републике Мађарске је 1995. године донео Указ (Закон) о службама националне безбедности, којим су прописане установе актуелног обавештајно-безбедносног система. У складу са наведеним актом, безбедносно-обавештајни

¹⁶⁶В. Мандић, *Обавештајно-безбедносни системи суседних земаља*, *op.cit.* стр. 21.

систем Републике Мађарске чине: „Информациони уред (ИН), као спољна обавештајна служба; Уред за националну безбедност (NBH), односно служба безбедности; Стручна служба за националну безбедност (NBSzSz); Војне службе за националну безбедност: а) Војни извиђачки уред (KFH), и б) Уред војне безбедности (KBH)“.

Такође, 2004. године ступила је на снагу Стратегија националне безбедности Републике Мађарске која прописује да су интереси од виталног и националног значаја за Републику Мађарску: „очување суверенитета, територијалног интегритета, остваривање привредног, друштвеног и културног развоја земље, одржавање међународног мира и безбедности, проширивање и продубљивање интеграције остварене у оквирима Европске Уније.“

Надзор над радом и управљање безбедносно-обавештајним службама у Републици Мађарској врши извршна власт, тј. ресорни министри, изузев лица која тренутно обављају функцијеминистра унутрашњих послова, министра одбране и министра правде. Са друге стране, надзор и руковођење војним службама обавља ресорни министар одбране. Скупштински надзор над обавештајно-безбедносним установама врши Национална скупштина, непосредно или посредно преко Одбора за националну безбедност и Одбора за одбрану.¹⁶⁷

Л. Обавештајно-безбедносни систем земаља Западног Балкана

Обавештајно-безбедносни системи држава Западног Балкана начелно имају једну војну и једну цивилну установу, која носи назив агенција или служба. Са тим у вези, оснивање и рад цивилних агенција је углавном прописано специјалним законима, за разлику од војних служби, које представљају органе управе у саставу министарства одбране и начелно су ближе регулисане законом о одбрани. Руководиоца односно директора служби безбедности постављају најчешће органи извршне власти, што конкретно зависи од тога да ли је у питању посебна организација или орган управе у саставу министарства. У Босни и Херцеговини и

¹⁶⁷С. Ђукић, Н. Аврамовић, *Компаративна анализа националног обавештајно-безбедносног система Републике Србије и Републике Мађарске*, Војно дело, 3/2019, Београд, стр. 105-106.

Црној Гори, скупштина има саветодавну улогу приликом одлучивања о постављењу директора служби безбедности.

Агенција за националну безбедност Републике Црне Горе основана је Законом о Агенцији за националну безбедност Црне Горе, као посебна организација надлежна за националну безбедност, што јој и сам назив каже. Законом је такстативно одређено које послове и задатке безбедносне и обавештајне природе је овлашћена да прикупља и исте прослеђује врху државног апарата. У Републици Црној Гори формирано је и Одељење за војно безбедносне послове, као орган у саставу Министарства одбране, надлежан за безбедносну заштиту Министарства одбране.

Изузетак од правила да обавештајно-безбедносни системи држава Западног Балкана начелно имају једну војну и једну цивилну установу представљају Република Албанија и Република Северна Македонија. У Албанији је од 1991. године до 2000. године деловала Државна обавештајна служба, као једина цивилна служба, чија је надлежност била прописана посебним законом, као "*lex specialis*". Иако су временом формиране разне обавештајно-безбедносне установе, у саставу Министарства правде, Министарства финансија и Министарства унутрашњих послова, Уставом Републике Албаније дефинисана је само Државна обавештајна служба, као самостална служба. Осим цивилне, у Републици Албанији, у саставу Министарства одбране, као ресорна делује и војна служба под називом Одбрамбена обавештајно-безбедносна агенција, основана посебним Законом о Одбрамбеној обавештајно-безбедносној агенцији.

У Републици Северној Македонији постоје две цивилне агенције, односно Обавештајна агенција, чија је делатност и надлежност прописана Законом о Обавештајној агенцији из 1995. године и Управа за безбедносно-контраобавештајне послове, као ресорна служба Министарства унутрашњих послова, формирана Законом о унутрашњим пословима. Управа за безбедносно-контраобавештајне послове овлашћена је да обавља послове и задатке усмерене на спречавање и онемогућавање намера и активности терориста и онемогућавање осталих ризика и опасности по националну безбедност и територијални

интегритет Републике Северне Македоније. У саставу Министарства одбране основана је Војно безбедносно-обавештајна служба, чија је надлежност ближе прописана Законом о одбрани.¹⁶⁸

Љ. Обавештајно-безбедносни систем Републике Хрватске

Обавештајно-безбедносни систем Републике Хрватске реорганизован једноношењем Закона о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске 2006. године. Поменути закон је извршена реформа обавештајно-безбедносног система хрватских служби, чиме је дошло до обједињавања некадашње Противобавештајне агенције (ПОА) и Обавештајне агенције (ОА) у једну агенцију под називом Сигурносно-обавештајна агенција (СОА). Са друге стране, Војно-сигурносна агенција (ВСА) је променила назив у Војно сигурносно-обавештајну агенцију (ВСОА). Реформама обавештајно-безбедносног система обавештајне и безбедносне агенције су добиле шири делокруг надлежности и над њима је успостављен другачији облик надзора. Контролу над радом служби врши Хрватски сабор, преко Одбора за националну сигурност, док јавни надзор обавља Веће за грађански надзор сигурносно-обавештајних агенција.¹⁶⁹

Сигурносно-обавештајна агенција је самостална безбедносно-обавештајна агенција Републике Хрватске надлежна да обавља следеће послове и задатке: прибавља, обрађује и процењује безбедносно интересантне податке војне, политичке, економске и друге природе; онемогућава и открива намере и активности екстремистичких и терористичких организација и остале врсте недозвољених делатности, које могу бити усмерене на подривање уставног поретка Републике Хрватске; прибавља, обрађује и процењује информације о намерама иностраних група, организација и агенција усмерене ка Републици Хрватској; онемогућава активности појединаца, група и организација уперене на рушење територијалног интегритета земље; спречава деловање организованих

¹⁶⁸А. Стефановић, *Законска уређеност служби безбедности на Западном Балкану: Босна и Херцеговина, Црна Гора, Албанија, Македонија и Косово*, Београд, 2016, стр. 6-7.

¹⁶⁹М. Лемајић, *Обавештајно безбедносне службе Републике Хрватске, механизми контроле*, Политичка ревија, Година (XXIII) X, vol=28 Бр. 2 / 2011, Београд, стр. 385-386.

криминалних група са елементима иностраности; ангажује се на пословима контраобавештајне заштите одређених појединаца, објеката и простора и јавних окупљања, а по претходном одобрењу Владе Републике Хрватске.

Војна сигурносно-обавештајна агенција је орган управе у саставу Министарства одбране, основана ради заштите уставног поретка, територијалног интегритета и националне безбедности Републике Хрватске. Војна сигурносно-обавештајна агенција је, у оквиру својих овлашћења, надлежна да на међународном нивоу, у страним државама, прибавља информације о намерама и активностима страних држава, организација, њихових оружаних снага и служби безбедности, које на било који начин могу угрозити уставни поредак и националну безбедност Републике Хрватске. На територији Републике Хрватске, Војна сигурносно-обавештајна агенција прибавља и обрађује информације о потенцијалним претњама и ризицима који на било који начин могу ослабити или испољити негативан утицај на њене оружане снаге. Војна сигурносно-обавештајна агенција је преузела овлашћења и делокруг рада некадашње Војно-сигурносне агенције, с тим да је надлежна да прибавља обавештајне податке у страним државама, ван граница Републике Хрватске, поступајући према смерницама НАТО.

Техничку подршку и међусобну сарадњу са мобилним провајдерима у земљи, контролу безбедности информационих технологија и система, као и криптозаштиту и контролу над пружаоцима информационо телекомуникацијских услуга обавља Оперативно-технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ), поступајући сходно Закону о сигурносно-обавештајном саставу из 2006. године. Оперативно-технички центар за надзор телекомуникација је надлежан да омогући оперативно-техничку сарадњу служби и агенција Републике Хрватске, које у складу са законом могу тајно примењивати посебне поступке и мере.¹⁷⁰

Ступањем на снагу Закона о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске 2006. године формиране су Сигурносно - обавештајна агенција (у даљем

¹⁷⁰М. Лемајић, *Обавештајно безбедносне службе Републике Хрватске, механизми контроле*, *op.cit.* стр. 388-389.

тексту СОА) и Војна сигурносно - обавештајна агенција (у даљем тексту ВСОА). Припадници СОА и ВСОА у обављању задатака из делокруга свог рада могу прибављати информације увидом у јавно доступне информације, путем средстава јавног информисања, медија, у разговору са физичким лицима, од правних лица, државних органа, организација или ималаца јавних овлашћења и примењујући посебне поступке и мере за тајно прикупљање података.

Посебне поступке и мере за тајно прибављање података могу примењивати како Сигурносно - обавештајна агенција, тако и Војна сигурносно - обавештајна агенција, а то су: тајни надзор телекомуникационих услуга, делатности и промета; тајни надзор садржаја комуникација; тајни надзор података о телекомуникационом промету; тајни надзор локације корисника; тајни надзор међународних телекомуникационих веза; тајни надзор над поштанским и другим пошљкама; тајни надзор и техничко снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета; тајно праћење и посматрање уз светлосно снимање особа на отвореном простору и на јавним местима; тајно праћење и посматрање уз звучно снимање садржаја комуникација особа на отвореном простору и на јавним местима и тајни откуп докумената и предмета. Војна сигурносно - обавештајна агенција поменуте посебне поступке и мере за тајно прибављање података може користити само за војна лица, односно исте примењивати искључиво према лицима запосленим у Министарству одбране Републике Хрватске, а уколико је потребно применити неки од посебног поступка и мере према цивилу, неопходна је сагласност и одобрење Сигурносно - обавештајне агенције. Наведени посебни поступци и мере за тајно прикупљање података примењују се искључиво у превентивне сврхе, што значи да се исти не могу користити као доказно средство у кривичном поступку.¹⁷¹

М. Обавештајно-безбедносни систем Републике Црне Горе

Реорганизација и промене обавештајно-безбедносног система Републике Црне Горе везују се за период пред крај Другог светског рата, односно период оснивања Одељења за заштиту народа - ОЗН, као уникатне безбедносне

¹⁷¹В. Мирковић, *Мере тајног прикупљања података служби безбедности - упоредноправни приказ*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2017, стр. 471.

институције за целокупну територију некадашње СФР Југославије. Одељење за заштиту народа је 1946. године, након завршетка Другог светског рата из Министарства народне одбране пребачено у Министарство унутрашњих послова, када је и променило име у Управу државне безбедности.

Управа државне безбедности је све до распада некадашње СФР Југославије променила различите називе и своје унутрашње уређење, како би била у складу са новим правним поретком и политичким, економским, социјалним и другим приликама у земљи. Коначно, Законом о Агенцији за националну безбедност¹⁷² је 2005. године формирана Агенција за националну безбедност, која је преузела скоро све ингеренције тадашње Службе државне безбедности Министарства унутрашњих послова Црне Горе.¹⁷³

1) Агенција за националну безбедност

Према Закону о Агенцији за националну безбедност, Агенција је надлежна да прибавља, забележи, обрађује, примењује, контролише, употребљава, прослеђује и обезбеђује информације о активностима које могу бити уперене у циљу нарушавања самосталности, уставног уређења, територијалне целовитости и националне безбедности Републике Црне Горе; информације од важности за одбрану Републике Црне Горе и очување њених политичких и стратешких циљева; информације о активностима и намерама екстремистичких и терористичких организација, организованих криминалних група и информације о могућем извршењу кривичних дела против уставног уређења и безбедности, као и међународних кривичних дела; информације о активностима и намерама страних држава, група или организација које на било који начин могу угрозити националне интересе и јавни поредак Црне Горе. Агенција за националну безбедност је надлежна за безбедносне и контраобавештајне послове, при чему има задатак да контраобавештајно штити најзначајније политичке личности и функционере Републике Црне Горе, као и посебне објекте од државног значаја.

¹⁷²“Службени лист ЦГ” бр. 28/05 од 5. маја 2005. године.

¹⁷³Доступно на званичном сајту Агенције за националну безбедност Црне Горе: <https://www.gov.me/cyr/clanak/istorijat-2>

Агенција обавља безбедносне провере и остале задатке и послове прописане Законом о Агенцији за националну безбедност.¹⁷⁴

На основу Закона о основама обавештајно-безбедносног сектора Црне Горе, осим Агенције за националну безбедност, део обавештајно-безбедносног система представља и Одељење за војно обавештајне и безбедносне послове, као орган управе у саставу Министарства одбране Републике Црне Горе и остали органи и тела државне управе који су овлашћени да прибављају, прерађују, примењују, размењују, задрже и осигурају обавештајно-безбедносне податке.¹⁷⁵

2) Одељење за војно обавештајне и безбедносне послове

Имајући у виду да је Одељење орган у саставу Министарства одбране, као и да је за свој рад директно одговорно и потчињено Министарству одбране Црне Горе и представља ресорну службу, овлашћено је да обавља војнообавештајне, контраобавештајне и безбедносне послове који подразумевају: „1) планирање, координацију, управљање, усмеравање и контролу војно обавештајних, контраобавештајних и безбедносних послова у Министарству и Војсци; 2) прикупљање, обраду и документовање података и информација о оружаним снагама и одбрамбеним системима других држава, као и другим активностима у иностранству које су од значаја за одбрану Црне Горе; 3) прикупљање, обраду и документовање података и информација о намерама, могућностима и плановима деловања физичких лица, група и организација у земљи којима је циљ угрожавање Министарства и Војске, као и предузимање мера за откривање, праћење и супротстављање оваквим активностима; 4) прикупљање података о кривичним делима са елементима организованог криминала усмереним против Министарства и Војске кад се као учиниоци ових дела појављују запослени у Министарству и лица у служби у Војсци; 5) вршење безбедносних провера лица ангажованих по било ком основу у Министарству и Војсци; 6) безбедносну заштиту лица, објеката, средстава и активности, као и обављање других безбедносних послова у Министарству и Војсци; 7) сарадњу и координацију

¹⁷⁴Доступно на званичном сајту Агенције за националну безбедност Црне Горе: <https://www.gov.me/clanak/djelokrug-rada>.

¹⁷⁵Чл 2 Предлог Закона о основама обавештајно-безбедносног сектора Црне Горе 2014.

приликом вршења послова Војне полиције у откривању и спречавању кривичних дела у Министарству и Војсци; 8) чување података и информација у складу са законом и њихову заштиту од неовлашћеног откривања, давања, коришћења, губитка или уништавања; 9) остваривање и усмеравање сарадње са војнообавештајним, контраобавештајним и безбедносним службама других држава и међународних организација, у складу са међународним стандардима, међународним уговорима и преузетим обавезама.“¹⁷⁶

Н. Обавештајно-безбедносни систем Босне и Херцеговине

Обавештајно-безбедносни систем Федерације Босне и Херцеговине прописан је и установљен уставом и административно-управном поделом државне територије. На територији БиХ основано је Министарство безбедности у оквиру којег делује неколикосамосталних органа и тела надлежних за безбедносне задатке и послове. Са тим у вези, обавештајно-безбедносни систем Федерације БиХ чини: „Обавештајно сигурносна агенција, Агенција за идентификацију докумената, евиденције и размену података и обавештајно-безбедносни органи у Оружаним снагама и Министарству одбране БиХ“.

Према Уставу Босне и Херцеговине, полицијске послове обављају ентитети, односно Република Српска и Федерација БиХ, док је Статутом посебне територијалне јединице, Брчко дистрикта, прописано да полицијске послове обављају дистрикти. У саставу ентитета основана су Министарства унутрашњих послова, а Министарство унутрашњих послова Републике Српске обавља све полицијске послове који нису у надлежности Министарства безбедности БиХ. Са друге стране, Брчко дистрикт, као посебна територијална јединица има сопствену полицију, која обавља све полицијске функције предвиђене законом.¹⁷⁷

¹⁷⁶Чл 41 Закона о одбрани Црне Горе, „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 047/07 од 07.08.2007, „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 086/09 од 25.12.2009, 088/09 од 31.12.2009, 025/10 од 05.05.2010, 040/11 од 08.08.2011, 014/12 од 07.03.2012, 002/17 од 10.01.2017, 046/19 од 07.08.2019.

¹⁷⁷М. Трбојевић, *Организација и надлежности обавештајно-безбедносног система Босне и Херцеговине*, Академија за националну безбедност, Београд, стр. 111.

1) Обавештајно сигурносна агенција

Законом о Обавештајно-сигурносној агенцији БиХ из 2004. године формирана је Обавештајно сигурносна агенција (ОСА), која је настала обједињавањем ОСС Федерације БиХ и Обавештајно-безбедносне службе (ОБС) Републике Српске. Обавештајно сигурносна агенција је самостална управна агенција БиХ, надлежна да прикупља сазнања и информације о безбедносним ризицима и претњама усмереним према БиХ, било од страних држава или из унутрашњости земље, након чега је овлашћена да исте процењује и прослеђује овлашћеним државним органима и установама. „Претњама по безбедност БиХ сматрају се претње суверенитету, територијалном интегритету, уставном поретку, основама економске стабилности БиХ, као и претње глобалној безбедности које су штетне по БиХ, укључујући: тероризам и међународни тероризам; шпијонажу усмерену против БиХ; саботажу усмерену против виталне националне инфраструктуре БиХ; организовани криминал; трговину дрогама, оружјем и људима; незакониту међународну производњу оружја за масовно уништење или његових компоненти, као и материјала и уређаја који су потребни за његову производњу; незакониту трговину производима и технологијама које су под међународном контролом; радње кажњиве по међународном хуманитарном праву и дела организованог насиља или застрашивања националних или верских група у БиХ.“¹⁷⁸

Инструменти и начини управљања над Обавештајно сигурносном агенцијом, као и облици вршења надзора над њеним радом и радом њених припадника прописани су Законом о обавештајно сигурносној агенцији. Извршна власт Федерације БиХ обавља своје надзорне функције посредством Председништва БиХ и Већа министара или председавајућег Већа, док се парламентарни или скупштински надзор од стране законодавне власти обавља посредством Сигурносно-обавештајне комисије за надзор рада ОСА.

На челу Обавештајно сигурносне агенције налази се генерални директор, који има свог заменика, а надлежан је за управљање и усмеравање оперативног рада

¹⁷⁸ М. Трбојевић, З. Малбашић, *Безбедносно-обавештајни системи држава постјугословенског простора*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2022, стр. 142.

његових организацијских целина. Директора и његовог заменика поставља извршна власт, тј. Веће министара на предлог председавајућег Већа. По истом принципу Веће министара поставља и главног инспектора Обавештајно сигурносне агенције, који је надлежан да обавља унутрашњу контролу, чији је циљ контрола законитости рада Обавештајно сигурносне агенције и њених припадника.

Обавештајно сигурносна агенција се по свом унутрашњем уређењу дели на организацијске целине које могу бити основане у дирекцији или посебним испоставама на терену. Дирекција Обавештајно сигурносне агенције састоји се од следећих формација: операција, аналитика, техника, администрација, интерних ревизија, канцеларија за сарадњу и центара за едукацију, док посебне испоставе на терену обављају делегиране задатке на локалним, издвојеним местима, односно градовима на територији БиХ. Обавештајно сигурносна агенција у оквиру својих овлашћења обавља безбедносне, обавештајне и контраобавештајне послове и задатке, па можемо рећи да је у питању мешовита, хибридна служба безбедности.¹⁷⁹

Одбрамбене или Оружане снаге Босне и Херцеговине представљају професионалну оружану силу Босне и Херцеговине. У састав Одбрамбених снага Босне и Херцеговине улазе професионална војна лица, кадети и цивили. Припадници Оружаних снага су интересно, политички и идеолошки неутрални, а задаци и мисија Оружаних снага јесте заштита националне безбедности, уставног поретка и грађана Босне и Херцеговине, у циљу очувања правног поретка, територијалне целовитости и аутономности, унапређења стратешких циљева и извршења дужности на међународном нивоу. Такође, Одбрамбене снаге Босне и Херцеговине учествују у мировним мисијама и операцијама на међународном нивоу, онемогућавају и спречавају све облике субверзивних делатности усмерених према земљи и грађанима, укључујући и активности екстремиста и терориста, пружају помоћ другим државним органима у случају елементарних

¹⁷⁹М. Трбојевић, *Организација и надлежности обавештајно-безбедносног система Босне и Херцеговине*, *op.cit.* стр. 117-118.

непогода на територији земље и учествују у процесу уклањања мина, бомби или неког другог експлозива са подручја Босне и Херцеговине.¹⁸⁰

§ 7 – СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ СРБИЈЕ

После политичких промена током 2000. године отпочело се са процесом реформе и реорганизације обавештајно-безбедносног система Републике Србије, посебно након распада Државне заједнице Србија и Црна Гора 2006. године, када је и донет садашњи Устав Републике Србије.

Према Закону о основама уређења служби безбедности, службе безбедности Републике Србије, Безбедносно-информативна агенција (БИА), као посебна организација и Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА), као органи управе у саставу Министарства одбране имају статус правног лица и чине део јединственог безбедносно-обавештајног система. Њихов рад се налази под непосредном демократском, цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, али и других државних органа и јавности, у складу са законом. БИА, ВБА и ВОА и њихови припадници делују на основу и у оквиру Устава Републике Србије, Закона о основама уређења служби безбедности, Закона о БИА, Закона о ВБА и ВОА, других прописа и општих аката, стратегије националне безбедности, стратегије одбране и утврђене безбедносно-обавештајне политике Републике Србије.

А. Службе безбедности Србије – повесни аспект

За време трајања Првог српског устанка није постојала цивилна служба безбедности, већ је своје послове вршила у оквиру војне управне службе тадашње устаничке Србије. Основне дужности и делокруг рада служби безбедности био је усмерен на заштиту државних органа од потенцијалних претњи, контраобавештајну заштиту Правитељствујушчег совјета, Карађорђа и осталих

¹⁸⁰Доступно на:<https://www.scribd.com/document/58718303/Dr%C5%BEavna-bezbednost>, стр. 155-156.

утицајних старешина, са циљем спречавања потенцијалних устанака и грађанских ратова.

Са тим у вези, Правитељствујушчи совјет је 1808. године донео заповест да се са територије Србије, ради спречавања могућих сукоба, прогнају сва лица за која се сумњало да би могла прикупљати обавештајне податке или обављати обавештајну делатност на штету устаничке Србије.

Супротстављање обавештајној делатности био је веома тежак задатак за надлежне органе и службе војне и полицијске природе, а главни непријатељи српске власти били су турски доушници или Срби који су Турцима уступали тајне податке.

Први документ у периоду Карађорђа, познат као предлог за развој цивилних обавештајних и безбедносних активности, носи назив "Начертаније устројства полицајне власти у Београду и другим местима Отчества". Донет је 8. марта 1811. године и у првом члану јасно разликује задатке полиције од војске. У четвртом члану прописује се и улога "начелника полиције" или "полицајмајстора", који је био подређен "Попечитељству внутренних дела", док су му за помоћ били задужени "ликтори", односно асистенти задужени за унутрашње, спољашње и поверљиве активности. "Попечитељство внутренних дела" основано је у јануару 1811. године као део новог Правитељствујушчег совјета, а на чело је постављен Јаков Ненадовић. Ово министарство имало је кључну улогу у развоју безбедносне и обавештајне функције, као и у раду органа који су те функције спроводили. Надлежности министра укључивале су не само поштовање законитости у раду државних органа, већ и бављење питањима безбедности грађана и имовине, прикупљање пореза, сузбијање хајдучије, као и контролу јавног реда и мира. Поред тога, министар је био одговоран за цивилне безбедносно-обавештајне послове, што је било од великог значаја за стабилност и развој друштва у том периоду.¹⁸¹

¹⁸¹ Доступно на: <https://www.bia.gov.rs/muzej/istorijat/>.

Осим што је током 1808. године донео заповест да се са територије Србије истерају сва лица за која се сумњало да би се могла бавити обавештајним активностима, Правитељствујушчи совјет је 1810. године укинуо могућност да се размена информација у писменој форми обавља на грчком и јеврејском језику. Такође, укинуо је могућност слања пошиљки из Србије о ратним дешавањима, а преписка из Србије упућена неком лицу у другој држави могла се водити искључиво на српском језику, са тим да је претходно морала бити проверена и одобрена од стране устаничке власти. Свако ко би поступио супротно наређењу Правитељствујушчег совјета, био би кажњен одговарајућом прописаном казном за то дело.

Карађорђе је управљао државом и обављао све послове од значаја за безбедност земље, а поред тога је имао и широка судска овлашћења, односно овлашћења изрицања казни, те је сходно Карађорђевој криминалном закону стално изрицао строге казне за оне који би се бавили шпијунажом, велеиздајом и који би позивали народ на устанак и побуне. У том периоду су скоро све развијене европске земље имале за циљ да наруше безбедност и поредак устаничке Србије, али и читавог Балкана, од којих су се посебно истицале турска и аустријска служба.¹⁸²

Обавештајну активност устаничке Србије према историјским подацима и пронађеним писаним траговима чинио је тајнопис. Обавештајни подаци су се наводно преносили писмима, чији је текст био исписан невидљивим мастилом, а писма су могла била пренета на разне начине, замаскирана и скривена у деловима одеће или разним предметима, док су достављачи писама били одевени у сиромаше, бескућнике, пијанце, инвалиде, свештенике или најобичније грађане, како не би скренули пажњу на себе.

И у политичкој историји Србије између 1815. и 1839. године, у процесу изграђивања српске државности, безбедносна активност је имала важно место. Неке од метода њеног рада задржане су и даље усавршаване и после пада кнеза Милоша, што је сведочио о ранијој ефикасности и добрим резултатима. Иако то

¹⁸²С. Ковач, И. Поповић Григоров, *Војна служба безбедности у Србији*, Београд, 2013, стр. 15-16.

не одговара савременом схватању појма организације, Милошева „служба безбедности, у начелу, обављала је две врсте задатака: обебеђење државне (политичке) – кнежеве безбедности и обезбеђење опште безбедности, реда и поретка у земљи.

За време владавине кнеза Милоша Обреновића предузимане су мере предострожности и опреза при пријему у државну и војну службу – одабиру регрута, процени понашања војника у јединици, али и за спречавање одавања војних тајни. Кнез је наложио и надзор над државним чиновницима и депутатима у Београду и Цариграду. О томе колики је значај кнез давао превентивно безбедносној заштити својих јединица говори и податак да је сам присуствовао чину пријема регрута иучествовао у одлучивању.¹⁸³

Кнез Милош Обреновић, током своје прве владавине (1815-1839), посветио је значајну пажњу организацији активности у области безбедности и обавештајства. Ове активности спроводиле су се у два правца: први је био усредсређен на заштиту кнежевске власти од унутрашњих преврата, буна и завере, као и на одбрану од турских војних напада на Србију и мешања Русије и Аустрије у унутрашње послове Србије. Други правац био је усмерен на одржавање реда и закона у земљи, укључујући надзор рада административних институција, однос власти према грађанима, контролу животног стандарда и кретања новца на пијацама, као и преглед рада здравствених установа. У Милошевом периоду, безбедносно-обавештајни органи били су ангажовани и на тајној набавци оружја и војне опреме из иностранства, заштити државних тајни, прикупљању политичко-дипломатских информација, откривању дезинформација о Србији и кнезу, као и усмеравању страног политичког мишљења у складу са потребама Милошеве политике.¹⁸⁴

Током борбе Срба за успостављање националне аутономије, прикупљање тајних информација обављало се путем усмених сведочења очевидаца и плаћеника, као и писмених достављања и коришћења шифара. Након добијања

¹⁸³ С. Ковач, И. Поповић Григоров, *Војна служба безбедности у Србији*, op.cit., стр. 16-17.

¹⁸⁴ Доступно на: <https://www.bia.gov.rs/muzej/istorijat/>.

аутономије 1830. године, дошло је до организованијег деловања политичког обавештајства у Србији. Ради заштите кнегиње Љубице, те године је основана "Управа вароши Београда", а дана 2. априла 1831. године, кнез Милош је издао Уредбу о формирању "Тајне полиције за политичке послове" у оквиру београдске полиције. Државна управа у Кнежевини Србији организована је 10. марта 1862. године усвајањем "Устројенија централне државне управе", што је имало велики значај за развој безбедносно-обавештајних активности. Министарство унутрашњих дела имало је задатак да се бави "одржавањем реда, мира, безбедности грађана и имовине у земљи", као и надзором над јавним местима, медијима, новинарством и сумњивим појединцима и удружењима. Након Берлинског конгреса 1878. године, Србија је стекла независност. Добијањем овог статуса, кнез Милан је 1882. године извео промене у области војске и органа јавне безбедности.¹⁸⁵

Цивилни безбедносно-обавештајни послови у Србији су први пут прописани Законом о изменама и допунама устројства Централне државне управе, објављеном у "Српским новинама - Службеном дневнику Краљевине Србије", број 227 од 8/20. октобра 1899. године. Овај закон, који је усвојен на седници Народне скупштине у Нишу 5/17. октобра 1899. године, довео је до стварања Одељења за поверљиве полицијске активности у оквиру Министарства унутрашњих дела. Циљ оснивања овог одељења био је да "обезбеди унутрашњи државни ред и општу безбедност у земљи". Из тих разлога, 17. октобар се од 2001. године обележава као дан Безбедносно-информативне агенције.¹⁸⁶

Делокруг рада овог одељења обухватао је обавештајне и контраобавештајне послове, сузбијање антидржавне пропаганде и хајдучије, супротстављање тероризму, корупцији и др. За првог начелника 11/23. октобра 1899. године именован је Јован С. Миловановић, оснивач српске стенографије, бивши председник Трговачког суда и члан Апелационог суда у пензији.

¹⁸⁵ Доступно на: <https://www.bia.gov.rs/muzej/istorijat/>.

¹⁸⁶ Доступно на: <https://www.bia.gov.rs/muzej/istorijat/>.

Закон о допуни и измени устројства Централне државне управе предвиђао је да Одељење за поверљиве полицијске послове у оквиру Министарства унутрашњих дела има начелника, секретара и друге чиновнике, али и посебну архиву у којој би била смештена сва документа означена као тајна. Краљ Александар Обреновић, 1900. године доноси декрет којим делокруг рада Одељења за поверљиве полицијске послове преузима Полицијско одељење унутар Министарства унутрашњих послова.¹⁸⁷

Краљевина Југославија имала је своју Војну обавештајну службу, Контраобавештајну службу и Шифарско одељење у Министарству војске и морнарице, као и Дирекцију националне безбедности у Министарству унутрашњих послова. Дирекција националне безбедности је била подељена на одељење надлежно за спречавање делатности непријатеља актуелног политичког режима, одељење надлежно за контраобавештајне послове и одељење које је прибављало документацију за безбедносно интересантна лица.

Институционализација обавештајно-безбедносног система за време трајања Другог Светског рата отпочела је оснивањем Одељења за заштиту народа - ОЗНА 1944. године. Касније се реорганизацијом Одељења за заштиту народа и спајањем појединих његових одеска са Радио центром и Групом за шифру Министарства народне одбране формирала Управа државне безбедности - УДБА 1946. године. Управа државне безбедности се 1966. године претворила у Службу државне безбедности - СДБ, која је 1992. године укинута.

Из Трећег одсека Одељења за заштиту народа - ОЗНА развила се 1946. године Контраобавештајна служба - КОС, као независна и аутономна војна служба, у циљу обављања послова безбедносне заштите јединица и контраобавештајне заштите Југословенске армије - ЈА, онемогућавањем и сузбијањем субверзивних активности, као и активности иностраних обавештајних служби према Југословенској армији. На челу Контраобавештајне службе био је помоћник министра за народну одбрану, који је управљао службом, а 1946. године, одлуком помоћника министра, припадници службе су добили

¹⁸⁷ М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, Београд, 2010, стр. 457.

овлашћења привођења и испитивања лица за која се сумњало да су извршила неко од тежих кривичних дела усмерених на подривање или рушење утврђеног уставног поретка државе, попут шпијунаже, тероризма, диверзије, саботаже итд.

Контраобавештајна служба је више пута реорганизована, у складу са променама организације Југословенске армије. У оквиру реорганизације војске крајем 1947. и почетком 1948. године, 1. марта 1948. Управа КОС-а ушла је у састав Генералштаба Југословенске армије, као XII управа Генералштаба. Исте године, пратећи развој војне привреде, формирано и Одељење КОС-а за војну индустрију и бродоградњу.

Истовремено са контраобавештајним радом, КОС је организовао специјалне курсеве за школовање својих припадника. Почетком априла 1950. године почела је са радом Школа КОС-а Министарства за народну одбрану, у којој је школовање трајало годину дана. У јуну 1952. године основана је Школа резервних официра КОС-а, која је трајала два месеца. Након тога, 17. новембра 1955. године, основан је и Школски центар безбедности у Панчеву, који је у свом саставу имао Школу безбедности и Школу војне полиције. Од 28. фебруара 2009. године, та специјализована установа функционише под називом Центар за усавршавање кадрова Војнобезбедносне агенције.¹⁸⁸

Што се тиче војних обавештајно-безбедносних служби, Војна-обавештајна служба основана је као Друга управа Генералштаба тадашње Војске Југославије, а потом и служба Југословенске народне армије. У једном периоду, Војна-обавештајна служба се називала Обавештајна управа, међутим, Законом о службама безбедности СРЈ из 2002. године била је прописана као Војна обавештајна служба - ВОС, да би 2003. године променила назив у Војнообавештајну агенцију - ВОА, који носи и данас.

Садашња Војнобезбедносно агенција основана је 1946. године реорганизацијом Одељења за заштиту народа — ОЗНА под именом

¹⁸⁸Доступно на http://www.vba.mod.gov.rs/III_faza.html.

Контраобавештајна служба Југословенске армије, а потом и Контраобавештајна служба Југословенске народне армије. Назив Дванаеста управа Генералштаба Југословенске армије или Управа безбедности носила је од 1955. године. Ступањем на снагу Закона о службама безбедности 2002. године променила је назив у Војну службу безбедности – ВСБ, а од 2003. године носи данашњи назив, Војнобезбедносно агенција - ВБА.¹⁸⁹

Реформе безбедносно-обавештајног система и друштвене промене у Републици Србији отпочеле су 2000. године. Распадом Државне заједнице Србија и Црна Гора, Република Србија је наставила са реорганизацијом безбедносно-обавештајног система, како би створила све неопходне правне, економске, привредне, стратешке и политичке услове, за чланство и приступ најважнијим регионалним, европским и међународним организацијама и институцијама, првенствено Европској унији.

Како би остварила своје циљеве, било је неопходно извршити целокупну и потупну реорганизацију безбедносно-обавештајног система и одредити приоритетне државне интересе, предузети мере и створити услове за доношење стратегије националне безбедности и одбрамбене политике и донети посебне законе који ће темељно и свеобухватно прописати послове и задатке нових служби безбедности.

Један сегмент реформи представљала је реорганизација тадашњег Ресора државне безбедности – РДБ и његово претварање у посебну цивилну, обавештајну, контраобавештајну и безбедносну службу, под именом Безбедносно-информативна агенција. Циљ формирања Безбедносно-информативне агенције била је потреба за јединственом, засебном, цивилном, независном, посебном организацијом, која ће бити под директном контролом Владе Републике Србије, са потпуно промењеним овлашћењима, задацима, ингеренцијама и опсегом деловања, који ће бити у складу са савременим демократским променама у друштву и држави. Након доношења Предлога закона

¹⁸⁹Б. Милосављевић, П. Петровић, *Безбедносно-обавештајне службе Републике Србије*, Реформа сектора безбедности у Републици Србији, стр. 224-225.

о оснивању Безбедносно-информативне агенције Републике Србије, Народна скупштина Републике Србије је усвојила Закон о Безбедносно-информативној агенцији (БИА) Републике Србије, који је ступио на снагу 2002. године.

Иступањем Црне Горе из Државне заједнице Србија и Црна Гора, Република Србија је преузела скоро све безбедносно-обавештајне службе основане Законом о службама безбедности СРЈ из 2002. године, а то су биле Војна служба безбедности и Војна обавештајна служба као ресорне службе у саставу Савезне владе и Служба за истраживање и документацију и Служба безбедности, као саставни делови Савезног министарства надлежног за иностране послове.¹⁹⁰

Актуелни обавештајно-безбедносни систем Републике Србије данас чине три службе безбедности, једна цивилна и две војне, а то су: Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација, директно потчињена Влади Републике Србије, која представља хибридную службу, имајући у виду да је истовремено безбедносна, обавештајна и контраобавештајна служба и Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, као ресорне службе безбедности, које су по свом уређењу органи управе у саставу Министарства одбране.

Б. Службе безбедности Републике Србије

Безбедносно-информативна агенција, скраћено БИА, основана је Законом о Безбедносно-информативној агенцији, као посебна организација са статусом правног лица, што значи да је директно потчињена и за свој рад одговорна Влади, а не ресорном министарству, као што је то случај са војним службама. БИА је централна, цивилна, национална служба безбедности и део је јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије, заједно са Војнобезбедносном (ВБА) и Војнообавештајном агенцијом (ВОА), које представљају органе управе у саставу Министарства одбране. БИА делује на основу и у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, стратегије националне безбедности, стратегије одбране и утврђене безбедносно-обавештајне политике

¹⁹⁰М. Багајић, *Реформа обавештајно-безбедносног система Републике Србије*, Девета школа реформе сектора безбедности, Београд, 2007, стр. 69-70.

Републике Србије. На челу Безбедносно-информативне агенције налази се директор, који у складу са наведеним законом, може имати заменика. Заменик директора помаже директору у оквиру овлашћења која му повери директор и замењује га у случају његовог одсуства, привремене спречености да обавља функцију и другим случајевима предвиђеним законом.¹⁹¹

Безбедносно-информативна агенција је, у оквиру своје надлежности, овлашћена да: штити националну безбедност Републике Србије, сузбија и онемогућава активности које се предузимају у циљу нарушавања територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије, прибавља, анализира и процењује информације и податке до којих дође у свом раду, а који су од безбедносно-обавештајног значаја за Републику Србију, о наведеним информација и сазнањима обавештава претпостављене државне органе и обавља остале послове прописане законом.¹⁹²

Обављање „других послова“, који су прописани у члану 2 Закона о БИА, највероватније подразумевају праћење, документовање, спречавање, сузбијање и пресецање 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, као и против Уставом утврђеног поретка и безбедности Републике Србије. Реч је о овлашћењима која овлашћена службена лица БИА примењују према члану 12¹⁹³ истог Закона, а која се у доброј мери поклапају са овлашћењима појединих организационих целина Министарства унутрашњих послова, односно Дирекције полиције и полицијске управе, као што су Служба за борбу против организованог криминала (СБПОК) и Служба за борбу против тероризма и екстремизма (СБПТЕ), посебно у погледу кривичних дела усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије, међународног тероризма и организованог криминала. Међутим, од кључног

¹⁹¹М. Голубовић, *Делатност Безбедносно-информативне агенције*, Правни хоризонти, број 8/2024, стр. 3.

¹⁹² Члан 2 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

¹⁹³Члан 12 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

значаја је то, да за разлику од Министарства унутрашњих послова и њених организационих јединица, ова национална, цивилна служба безбедности, како је још називају и „хибридна“, имајући у виду да је истовремено безбедносна, обавештајна и контраобавештајна служба, примарно делује превентивно, у циљу одбране виталних националних интереса, тако што благовремено открива, препознаје, спречава или отклања индикаторе угрожавања Уставом утврђеног поретка и безбедности Републике Србије, а не репресивно, попут Министарства унутрашњих послова.¹⁹⁴

Оснивање Безбедносно-информативне агенције 2002. године, као централне, цивилне и мешовите службе безбедности у датом периоду било је неопходно ради заштите уставног поретка и пружања адекватне заштите и сигурности грађанима након извршених политичких реформи у земљи. Припадници Безбедносно-информативне агенције, осим што морају бити стручни, адекватно припремљени за разне послове и задатке, морају поседовати и одређена знања из области психологије, рада са људима и испољити патриотизам.¹⁹⁵

Безбедносно-информативна агенција, односно њени припадници овлашћени су да, у складу са Законом о БИА примењују мере и поступке за тајно прикупљање података и да користе одређена средства оперативне технике, у превентивне сврхе, како би предупредили, спречили или онемогућили субверзивне активности које могу директно угрозити или нанети неотклоњиву штету уставном поретку Републике Србије или које представљају озбиљну претњу националној безбедности.¹⁹⁶

Безбедносно-информативна агенција, односно њени припадници поступке и мере за тајно прикупљање података у превентивне сврхе или средства оперативне технике, којима се задире у уставом зајемчена права појединаца, морају користити и примењивати уз строго уважавање принципа пропорционалности и супсидијарности. Одлуку којом се одобрава примена

¹⁹⁴М. Голубовић, *Делатност Безбедносно-информативне агенције*, Правни хоризонти, број 8/2024, стр. 4-5.

¹⁹⁵ М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, стр. 460.

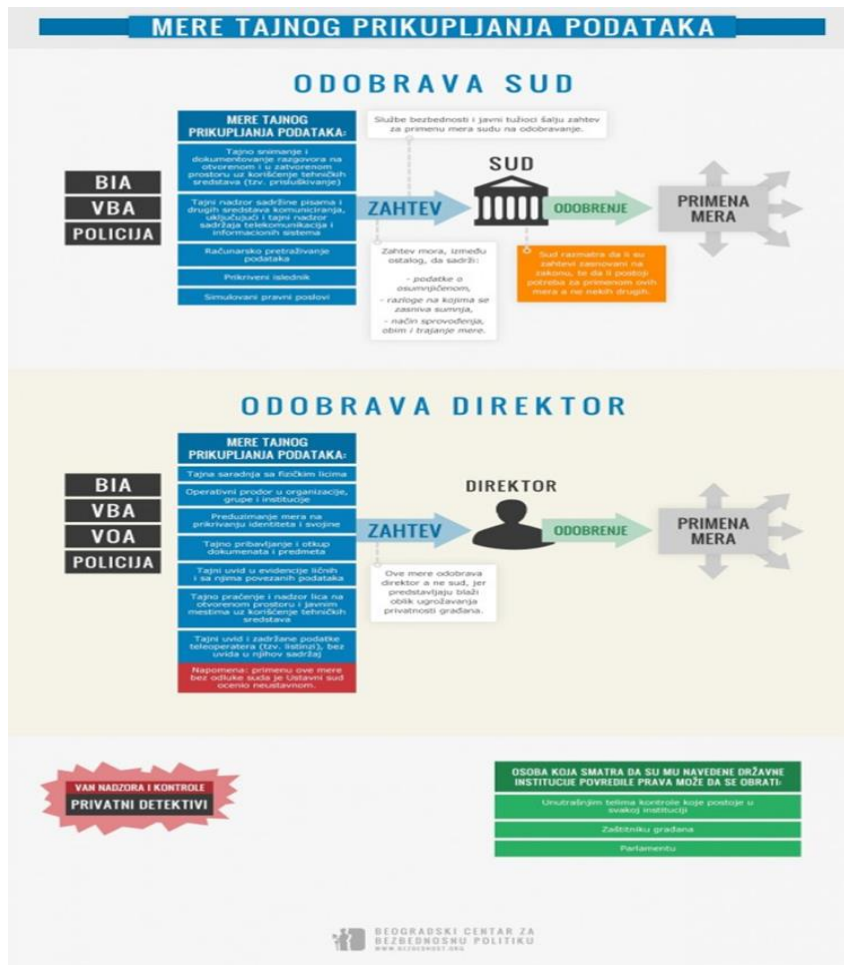
¹⁹⁶Члан 9 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

посебних поступака и мера за тајно прикупљање података доноси директор БИА, док наредбу за примену посебних поступака и мера којима се задире у садржину преписке и комуникација, доноси надлежни Виши суд, на образложени предлог БИА, када је нужно предупредити претње по националну безбедност Републике Србије, од потенцијалне субверзивне, терористичке, екстремистичке или криминалне делатности. Предлог и одлука за примену посебних поступака и мера морају испунити писану форму, која мора бити у складу са Законом о БИА. Посебни поступци и мере у превентивне сврхе се према одређеном лицу, групи или организацији могу примењивати најдуже годину дана.¹⁹⁷

Осим превентивних мера, Безбедносно-информативна агенција може примењивати и посебне доказне радње у складу са Закоником о кривичном поступку, када је потребно прикупити доказе за најтежа кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, међународна кривична дела, тероризам, шпијунажу, као и кривична дела организованог криминала и корупције. Безбедносно-информативна агенција примењује посебне доказне радње тајни надзор комуникације, тајно праћење и снимање, симуловане послове, рачунарско претраживање података, ангажовање прикривеног иследника и контролисану испоруку, у складу са писаном наредбом надлежног судије за претходни поступак.¹⁹⁸

¹⁹⁷Опширније видети у Информатору о раду Безбедносно-информативне Агенције, Београд, 2008-2024. година, ажуриран 07.03.2024. године, стр. 13-14.

¹⁹⁸Опширније видети у Информатору о раду Безбедносно-информативне Агенције, оп. цит. стр. 15.



Шематски приказ мера тајног прикупљања података¹⁹⁹

Такође, припадници Безбедносно-информативне агенције у обављању послова и задатака из своје надлежности могу прикупљати податке и информације оддржавних органа, организација, појединаца, односно правних и

¹⁹⁹Преузето са сајта: <https://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/2012/07/Mere-571x1024.jpg>.

физичких лица, као и од ималаца јавних овлашћења. Међутим, прикупљање сазнања и података не сме бити под било каквом врстом принуде, с тим да лице или орган које одбије да овлашћеном службеном лицу агенције пружи наведена сазнања, мора своје поступање засновати на законом прописаним разлозима.²⁰⁰

Војнобезбедносна агенција

Војнобезбедносна агенција у оквиру својих овлашћења прописаних Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији (у даљем тексту Закон о ВБА и ВОА) обавља послове и задатке који су од безбедносног и контраобавештајног значаја за заштиту Министарства одбране и Војске Србије (у даљем тексту МО и ВС).

Под задацима и пословима који се односе на безбедносну заштиту МО и ВС подразумевају се безбедносна заштита снага, објеката, средстава и активности, заштита података одређеног степена тајности, обављање безбедносних провера за лица којима је безбедносна провера неопходна за рад у МО и ВС и додељивање безбедносних сертификата, индустријска безбедност, заштита информационо-телекомуникационих система, криптозаштита, безбедносна заштита других субјеката система одбране и други послови и задаци прописани законом.

Када је реч о контраобавештајној заштити, ВБА предузима мере из своје надлежности у циљу: онемогућавања и спречавања субверзивних, обавештајних, екстремистичких и терористичких активности, као и активности организованих криминалних група, које су уперене према припадницима МО и ВС; прикупљања доказа за најтежа кривична дела усмерена на подривање и рушење уставом утврђеног поретка Републике Србије, међу којима се издавајају кривична дела шпијунажа, саботажа и одавање државне тајне и међународна кривична дела, укључујући тероризам и ратне злочине, када су извршиоци кривичних дела припадници МО и ВС; прикупљања доказа за кривична дела која се могу извршити од стране организованих криминалних група, са елементима

²⁰⁰Члан 10 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

инострани, укључујући коруптивна кривична дела извршена унутар система МО и ВС и друго.²⁰¹

Припадници Војнобезбедносне агенције у обављању задатака из делокруга свог рада могу прибављати сазнања и податке увидом у јавно доступне информације, путем средстава јавног информисања, медија, у разговору са физичким лицима уз њихову сагласност, од лица која су добровољно пристала да сарађују и уступају податке ВБА, од правних лица, државних органа, органа аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе, организација, служби или ималаца јавних овлашћења, вршењем увида у базе података, разна документа у оквиру МО и ВС и примењујући посебне поступке и мере за тајно прикупљање података. Уколико се физичко лице сагласи, разговор који обавља са припадником ВБА може се и снимити неким од средстава технике.

Уколико су подаци које ВБА настоји да прибави означени неким степеном тајности, наведена лица и државни органи, изузев органа унутрашњих послова и других обавештајно-безбедносних установа имају обавезу да дозволе овлашћеном лицу ВБА да изврши увид у те податке, позивајући се на Закон о тајности података и не смеју ни под којим условима било коме открити да су припадници ВБА били заинтересовани за наведене податке. Међусобна сарадања и координација Безбедносно-информативне агенције и органа унутрашњих послова са Војнобезбедносном агенцијом уређене су одредбама закона којима се регулише однос служби безбедности и органа унутрашњих послова, односно полиције.²⁰²

Посебне поступке и мере за тајно прибављање података које Војнобезбедносна агенција може примењивати су: оперативни продор у организације, групе и институције, тајно прибављање и откуп докумената и предмета, тајни увид у евиденције података, у складу са законом, тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава, тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради

²⁰¹ Члан 6 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

²⁰² Члан 7-11 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

прикупљања задржаних података о телекомуникационом саобраћају, без увида у њихов садржај, тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава, тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни електронски надзор садржаја телекомуникација и информационих система и тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета.²⁰³ Примену прва четири посебна поступка и мере одобрава директор Војнобезбедносне агенције или неко друго лице које директор одреди, док посебан поступак и меру под редним бројем пет одобрава надлежни Виши суд, након разматрања образложеног писаног предлога ВБА за његову примену. Када надлежни Виши суд одобри примену мере, директор ВБА или неко друго лице које директор одреди доноси налог на основу којег се може отпочети са применом мера. Примену последња три посебна поступка и мере одобрава Врховни суд према истој процедури као и Виши суд. Уколико је потребно благовремено реаговати и спречити извршење најтежих кривичних дела против уставног уређења и националне безбедности Републике Србије или ако непосредно предстоји терористички напад, директор ВБА је овлашћен да нареди и одобри примену наведених посебних поступака и мера из надлежности Вишег и Врховног суда, уколико је пре тога добио одобрење надлежног судије Вишег суда и судије Врховног суда. Надлежни судија, одлучујући по добијеном предлогу за примену посебних поступака и мера, у периоду од 24 сата може донети наредбу да ВБА настави да примењује посебне поступке и мере или може наложити њихов прекид уз обавезно уништавање података прибављених на тај начин.²⁰⁴

Попут Безбедносно-информативне агенције и Војнобезбедносна агенција може изузетно, на основу претходне писане и образложене наредбе надлежног судије за претходни поступак, донете на образложени предлог јавног тужиоца, у циљу спречавања, откривања и доказивања кривичних дела из своје надлежности, под

²⁰³ Члан 12 Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013.

²⁰⁴ Члан 12-15 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

условима и на начин прописан одредбама ЗКП у члановима 161-187, примењивати већ поменуте посебне доказне радње.

Војнообавештајна агенција

Војнообавештајна агенција прибавља, обрађује, штити, чува, процењује и уступа обавештајна сазнања и податке, војне, војнополитичке, војнодипломатске и војноекономске природе од значаја за заштиту МО и ВС, о могућим и стварним претњама, ризицима, намерама, активностима или делатностима других држава, одмбрамбених снага, иностраних организација, органа, група или лица.²⁰⁵

Војнообавештајна агенција прибавља и испитује сазнања и податке добијене на овај начин, врши њихову проверу и анализу, а затим исте уступа својим претпостављеним органима; међусобно сарађује и уступа сазнања сродним службама безбедности, организацијама и установама у Републици Србији, а учествује и у размени података са страним службама, међународним организацијама и институцијама, у складу са ратификованим споразумима, уговорима и правилима међународног права; прибављена сазнања складишти и штити поштујући законске одредбе; обавља послове који се односе на безбедносну заштиту лица, активности и објеката Министарства одбране и Војске Србије у другим земљама, као и лица која су од стране Министарства одбране и Војске Србије упућена у страну државу ради обављања службених задатака. Војнообавештајна агенција у свом раду употребљава разна информационо-телекомуникацијска средства и средства технике, врши обучавање својих запослених и кадрова ВОА путем специјализованих активности, семинара и курсева, обавља унутрашњу контролу рада својих запослених и врши остале послове и задатке у складу са законом.²⁰⁶

Војнообавештајна агенција је, као и Војнобезбедносна агенција овлашћена да прикупља податке:

²⁰⁵Чл. 24 Закона о ВБА и БОА, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013.

²⁰⁶Чл. 25 Закона о ВБА и БОА, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013.

1) „из јавних извора;2) од физичких и правних лица;3) разменом података са другим службама безбедности и 4) применом посебних поступака и мера.“²⁰⁷

Према Закону о ВБА и ВОА, посебни поступци и мере за тајно прикупљање података су:

- 1)“ тајна сарадња са физичким и правним лицима;
- 2) тајно прибављање и откуп докумената и предмета;
- 3) оперативни продор у организације, институције и групе;
- 4) предузимање мера на прикривању идентитета и својине;
- 5) оснивање правних лица и уређење њиховог рада на начин који их не доводи у везу са ВОА;
- 6) прикривено коришћење имовине и услуга физичких и правних лица уз накнаду;
- 7) коришћење посебних докумената и средстава којима се штити ВОА, њени припадници, просторије и средства.

Наведени посебни поступци и мере предузимају се на основу налога директора ВОА или лица које он овласти, док примену посебних поступака и мера уређује министар одбране, на предлог директора ВОА, уз мишљење Савета за националну безбедност.“²⁰⁸

Међутим, за разлику од Безбедносно-информативне и Војнобезбедносне агенције, Војнообавештајна агенција није овлашћења да у складу са Закоником о кривичном поступку примењује посебне доказне радње прописане од члана 161 до 187 Законика.

Основна карактеристика посебних поступака и мера јесте та да њихова употреба делимично ускраћује права на приватност и остала уставна права

²⁰⁷Чл. 26 Закона о ВБА и БОА, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013.

²⁰⁸Чл. 27 Закона о ВБА и БОА, „Сл. гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013.

појединаца. Њихово посебно обележје подразумева принцип тајности, који је у директном сукобу са принципима демократске државе и основним правима човека и грађана. Међутим, како би се прикупили подаци о потенцијалним терористичким, екстремистичким, субверзивним, криминалним и другим активностима које могу нарушити безбедност и уставни поредак земље, нужно је да поменути принципи буду у сукобу и да се са тим у вези ограниче права појединаца за које постоје основи сумње да су носиоци недозвољене делатности против уставног поретка и националне безбедности или да су, посредно или непосредно, укључени у наведене активности. Следећа карактеристика посебних поступака и мера јесте да су уставом, актима међународног права и законским прописима предвиђени оквири у којима службе безбедности могу поступати и задирати у наведена људска права. Због тога се посебни поступци и мере могу примењивати ограничено, уз претходно испуњење законом прописаних услова за њихову примену и уз истовремену контролу законитости њихове примене од стране органа судске, законодавне и извршне власти.²⁰⁹

²⁰⁹ Б. Милосављевић, *Правни оквир и пракса примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података у Републици Србији*, Београд, Београдски центар за безбедносну политику, 2015, стр. 10.

Глава трећа

ПОЛОЖАЈ И УСТРОЈСТВО СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

§ 8 – ПОЛОЖАЈ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ НАСПРАМ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ И ДИКТАТУРЕ

Службе безбедности у поретку правне државе подлежу принципу законитости и правној контроли, а њихова делатност се усредоточава на заштиту уставног поретка и јавног поретка. У диктатурама, службе безбедности имају неограничену власт и врше свеколику контролу јавне сфере.

Петровић вели: „Појам ауторитарне државе од изузетне је важности за разумевање како правне државе тако и диктатуре. Ауторитарна држава некад се изједначава са тоталитарном државом, некад пак са аутократским, самодржавним режимом, што није тачно. Пошто је особеност ауторитарне државе организација власти, исправан је приступ поређење те организације са организацијом власти либералне правне државе. Својствено либералној правној држави је раздвајање законодавне, извршне и судске власти. Али, без обзира на поделу власти, мора у либералној држави постојати премоћ законодавне над извршном и судском влашћу, без обзира на то како је уређен однос између законодавне и извршне власти, то јест, да ли се ради о парламентарном, директоријалном, председничком или парламентарно-председничком систему“. Супротно либералној правној држави, у ауторитарној држави примат над парламентарном и судском влашћу има извршна власт.²¹⁰

Како наводи професор Милан Петровић, „диктатура је ванредна државна, пре свега неограничена управна, извршна власт, која може бити легална и нелегална, легитимна, квазилегитимна и нелегитимна власт. Диктатору може припадати и законодавна, па чак и уставотворна власт. Али, основ његове власти увек је управа или извршна власт.“²¹¹

²¹⁰ М. Петровић, *Од правне државе до титоистичке диктатуре*, Београд, 2021, стр. 19.

²¹¹ Ibid, стр. 85.

„Држава се не може замислити без правног поретка, при чему се државе разликују према садржини правног поретка. У том смислу, правни поредак имају и државе које не почивају на доктрини о правној држави (владавини на основу права). Тако, диктатуре као државе засноване на неограниченој власти органа државне управе имају правни поредак и ако нису правне државе. У правној држави, за разлику од диктатуре, делатност свих државних органа подвргава се принципу уставности и законитости и судској контроли њихове делатности.“²¹²

Правна држава је настала као израз настојања да се ограничи власт органа државне управе и егzekутиве као органа државне силе. Постоји неколико претпоставки без којих није могуће постојање правне државе у формалном смислу: „Прво, правна држава је незамислива без општих закона који ће омогућити да поступање органа јавне власти и свих субјеката територијалне заједнице буде подвргнуто приципу уставности и законитости. Друго, правна држава је нужно либерална држава, по томе што се у поретку правне државе признаје правни статус грађанина са уставом зајемченим субјективним правима. Уз то, државна власт је ограничена не само правом, већ и постојањем грађанског друштва и аутономијом грађана и других субјеката која је изузета од непосредног интервенционизма органа државне власти. Треће, услов за постојање правне државе је подела власти, са парламентом као законодавним органом и судовима који су чувари устава и правног поретка. Напослетку, нема правне државе без правног режима организације, делатности, контроле и одговорности органа јавне власти и ималаца јавних овлашћења.“²¹³

Имајући у виду да службе безбедности штите правни поредак, у зависности од садржине правног поретка разликује се и делатност служби безбедности. У поретку правне државе, службе безбедности врше превентивну тајну заштиту правног и јавног поретка, док у државама без владавине на основу права, службе безбедности проводе свеколику контролу јавне сфере и политичко-идеолошких делатника. Отуда израз политичка полиција.

²¹² М. Прица, *Правна држава и медији*, *op. cit.* стр. 41-73.

²¹³ *Ibid.*

Карактер тајне полиције, службе безбедности имају, како у поретку правне државе, тако и у диктатурама. Две су кључне разлике између делатности служби безбедности у поретку правне државе и у диктатурама. Прво, делатност служби безбедности у поретку правне државе има дефанзиван карактер, за разлику од диктатуре у којој делатност служби безбедности има наглашено офанзиван карактер. Друго, делатност служби безбедности у поретку правне државе има превентиван карактер, за разлику од диктатура у којима службе безбедности имају наглашену репресивну делатност. Диктатуре у том смислу јесу полицијске државе, које стоје насупрот правној држави.

Карактеристично за политичку полицију је да њено деловање и поступање њених припадника није било само у функцији заштите општег добра, већ је била средство за остварење различитих политичких циљева. Политичка полиција је у неким правним системима имала потпуну самовољу и независност у раду, те слободно можемо рећи да је уживала пуну аутономију у односу на постојећи државни систем. У вези са тим, неопходно је истаћи да политичка полиција није синоним за данашње службе безбедности у демократским правним порецима, иако се често може наћи такво схватање. Ипак, суштинска разлика која одваја политичку полицију од савремених безбедносних служби (агенција) је у томе што се агенције подвргавају, у складу са принципом поделе власти на законодавну извршну и судску, њиховом надзору, али и надзору различитих независних регулаторних тела, медија, јавности и на крају, грађана.²¹⁴ За разлику од правне државе, диктатура изричито не познаје начело поделе власти или се поменути принцип само фиктивно примењује. „Разлика између правне и диктаторске државе у погледу делатности полиције огледа се у томе што се у правној држави управни спор у првом реду развио у погледу судске контроле аката полиције, док диктаторска држава хита да управо те акте заштити од судског испитивања. Тако је у Немачкој у време националсоцијалистичке диктатуре задржан управни спор

²¹⁴Видети: <https://www.scribd.com/document/626195083/Tajna-policija>.

из доба правне државе, али је полиција, посебно политичка, постала забран у који судови нису смели да се мешају.“²¹⁵

У Совјетском Савезу политичка полиција, Народни комесаријат унутрашњих послова (НКВД) у периоду од 1934. до 1941. године функционисала је по сличном принципу као немачка тајна полиција. Након Другог светског рата, наследница НКВД била је тајна служба КГБ, као водећа и најбоље опремљена тајна полиција до тада. КГБ је основана ради вршења значајног дела послова контраобавештајне и обавештајне природе, физичке заштите владајуће структуре државе, контроле државних граница, заштите тајности војних објеката и података, предупређивање нереда, побуна, немира у земљи, контроле изласка и уласка држављана и странаца у земљу и томе слично. Припадници КГБ имали су овлашћења да надзиру и приводе држављане СССР који су посредно или непосредно били у контакту са страним држављанима, било у земљи или ван њених граница.²¹⁶

Политичке полиције су од давнина биле од великог значаја за функционисање целокупног правног и политичког система државе. Међутим, основни циљ њиховог постојања је у доба тоталитаризма био да властодршцима омогуће спровођење њихових идеологија и политичких ставова и биле су у функцији владајућих структура.²¹⁷

Међутим, политичка полиција може бити заступљена и у поретку правне државе, као последица постојања политикратије. Са тим у вези, Петровић и Прица казују: „Али, то уједно значи да у правној држави, нарочито либералној, неминовно долази до извесне дифузије државне власти. Када дифузија државне власти пређе извесне границе, када неформалне власти себи потпуно потчине формалне, када директне власти постану пуко средство индиректних, онда правна држава постаје изопачена. Још је Аристотел нормалним типовима државних уређења супротстављао њихове изопачене облике, монархији тиранију,

²¹⁵ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, оп. цит. стр. 31.

²¹⁶ Видети Д. Кричкић, Тајне службе као репресивна оруђа тоталитарних режима 20. стољећа: <https://hrcak.srce.hr/file/272256>, стр. 57.

²¹⁷ Видети Д. Кричкић, Тајне службе као репресивна оруђа тоталитарних режима 20. стољећа: <https://hrcak.srce.hr/file/272256>, стр. 59.

аристократији олигархију, политеји као ограниченој демократији охлократију као масовну демократију. Уз извесне варијације, слична разликовања срећу се и код Бодена и Монтескјеа. Изопачену правну државу називамо поликратијом. Чим странке узму главну реч у држави, поликратија је ту.²¹⁸

Како истичу Петровић и Прица „изопачена правна држава подразумева да политичке странке збиљски контролишу органе јавне власти, што може довести и до изопачења служби безбедности. Ако службе безбедности постану предмет патронаже страначких функционера и уколико је њихова делатност иде у правцу контроле идеолошких делатника и јавне сфере, на делу је политичка полиција, као изопачени облик тајне полиције у поретку правне државе“.²¹⁹

Формалноправно гледано, службе безбедности у поретку правне државе нужно стоје под надзором владе, из чега произлази да службе безбедности могу да буду самосталне или несамосталне, али ни у ком случају не могу да буду независне. Независни органи јавне власти су органи јавне власти који су не стоје под надзором владе и органа државне управе. Осим судова, независни органи јавне власти у Републици Србији јесу независна регулаторна тела, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности, Агенција за спречавање корупције и Државна ревизорска институција и др.

На основу наведеног закључујемо да службе безбедности јесу самосталне, али не и независне зато што се над њима врши опсежна контрола од стране законодавне, извршне и судске власти, али и контрола независних регулаторних тела. Међутим, због природе делатности које обављају, принципа тајности и начела оперативног рада, службе безбедности имају највиши могући степен самосталности, те уживају и својство правног лица.

²¹⁸ Ibid. стр. 29.

²¹⁹ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, оп. цит. стр. 84-85.

§ 9 – СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕСОРУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

А. Однос служби безбедности и полиције

Полиција је саставни део Министарства унутрашњих послова и орган је унутрашњих послова који је надлежан за очување јавног реда и мира, поретка и пружање грађанима заштите и уважавање њихових уставом прописаних права и слобода. Дирекција полиције као саставни део Министарства унутрашњих послова је надлежна за обављање полицијских и осталих унутрашњих послова. Са друге стране, Управа криминалистичке полиције, у оквиру које делују Служба за борбу против корупције, Служба за борбу против организованог криминала, Служба за борбу против дрога, Служба за борбу против тероризма, Служба за криминалистичко-обавештајне послове, Служба за криминалистичку аналитику, Служба за откривање ратних злочина, Служба за специјалне истражне методе и Служба за сузбијање криминала – овлашћена је да у складу са Закоником о кривичном поступку примењују и посебне доказне радње, којима се ограничавају уставом прописана права и слободе грађана.²²⁰

Развој полиције везује се за доба апсолутистичке монархије, када су се осим војске и њених органа, појавили и први полицијски органи, као и органи надлежни за финансијке послове. Полицијски органи су спроводили наређења краља и за своје поступање су њему полагали рачуне. Но, апсолутна монархија није била полицијска држава налик диктатурама 20. века: „Либерални критичари назвали су апсолутну монархију из 17. и 18. века „полицијском државом”. Она је сама додуше кумовала том називу јер се у њој унутардржавна делатност управе усмерена ка благостању поданика и одржању реда у складу с добрим обичајима називала „полицијом”; политика, „висока политика”, била је спољна политика. Но, кривично и грађанско правосуђе било је и у тој апсолутној монархији подређено захтевима правне државе. Зато ту патријархално хришћанску

²²⁰И. Митић, *Унутрашња контрола и дисциплинска одговорност припадника безбедносно-обавештајних служби и полиције у Републици Србији*, Безбедност 1/2023, стр. 169.

ауторитарну државу није научно исправно као „полицијску државу” подводити под исти заједнички именитељ с диктатурама 20. века у којима је и судска власт била подређена политичкој полицији. Немачка краљевина Пруска сматрана је прототипом „полицијске државе”. Но, њена политичка полиција била је, како пре тако и после доношења Уставне повеље од 31. јануара 1850. године, дакле на прелазу у правну државу, сличнија приватној детективској агенцији у Енглеској и Сједињеним Америчким Државама него бирократском полицијском апарату правне државе и ауторитарних диктатура 20. века.²²¹

Полиција и службе безбедности су, као и безбедност, саставни део права и државе. Иако примењивање права подразумева делатности читавог државног апарата, у складу са утврђеним делокругом и надлежностима разноврсних и многобројних државних органа, ипак се чини да су полиција и службе безбедности најистуренији државни органи у спречавању угрожавања безбедности. Полиција, у правом уређеној области унутрашњих послова, најшире, најнепосредније и најконкретније делује, како превентивно, тако и репресивно, на сузбијању нарушавања односа који су уређени правом. При томе, располаже, од права и државе повереним, значајним овлашћењима, укључујући и овлашћења за примену непосредне физичке принуде, тј. за примену мера принуде и за употребу средстава принуде. Службе безбедности, као и криминалистичко-обавештајна служба у саставу полиције, у прикупљању података из свог делокруга и приликом примене својих законских овлашћења најистуреније су и према уставом заштићеном праву грађана на приватност. Томе су прилагођени методи и средства које ове службе користе у свом раду, али и контрола која се над њима врши.

Због свега тога, делатност полиције и служби безбедности и професија њихових припадника су деликатне. У средишту су перманентног одржавања и унапређивања безбедности, у складу са законом и другим прописима. Такође, у средишту су и сталног одржавања и успостављана евентуално нарушене равнотеже између нормативног и стварног, тј. уређености области безбедности и фактичког стања у тој области. Најзад, у средишту су и сталног одржавања и

²²¹ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, оп. цит. стр. 70.

успостављања евентуално нарушене равнотеже између вршења државне власти као битног атрибута сваке државе, па и оне (као што је наша) у којој сувереност припада свим грађанима, с једне, и реалног остваривања и заштите слобода, права и дужности грађана, с друге стране. У овом односу посебно је деликатно то што од ефикасног вршења државне власти у овој фази развоја сваког друштва још увек у огромној мери зависи ефективно остваривање слобода и права грађана, не само уставом зајемчених, већ и свих других, дакле и оних које нису уређене правом.

Органи унутрашњих послова и обавештајно-безбедносне службе се различито називају од државе до државе, што умногоме зависи од њиховог унутрашњег уређења.

Однос органа унутрашњих послова и обавештајно-безбедносних служби може бити двојак, те са тим у вези разликујемо међусобни однос органа унутрашњих послова и обавештајно-безбедносних служби и однос који они имају са свим осталим државним органима.

Када је реч о односу органа унутрашњих послова и обавештајно-безбедносних служби према другим државним органима, можемо рећи да полиција и службе безбедности имају исти статус као и остали органи државне управе. Тумачећи законе којима се регулишу сарадња и координација органа државне управе, изводимо закључак да постоји обавеза да органи државне управе међу собом комуницирају и успостављају сарадњу у разним областима које су од обостраног, државног интереса, размењују податке и информације, формирају заједничка тела и пројектне групе у складу са безбедносном ситуацијом и томе слично. Смернице за поступање органа државне управе доноси Влада, која у те сврхе може формирати и посебна тела која ће бити задужена за давање ближих усмерења за поступање одређених органа државне управе.

Узајамна сарадња органа унутрашњих послова и обавештајно-безбедносних служби обавља се директно, непосредним контактом или посредством Министарстава унутрашњих послова и Министарства одбране. Тело надлежно за усмеравање и усклађивање рада служби безбедности и њиховог односа са другим државним органима је Савет за националну безбедност. Чланови Савета за

националну безбедност јесу и министар унутрашњих послова, министар одбране и директори служби безбедности, који су главни актери у уређивању сарадње између органа унутрашњих послова и служби безбедности.

Органи унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција остварују сарадњу у складу са Законом о полицији и Законом о Безбедносно-информативној агенцији, као "*lex specialis*". Поступајући сходно одредбама наведених закона и Законика о кривичном поступку, министар унутрашњих послова и директор БИА утврђују детаљнију и ближу сарадњу и координацију Министарства унутрашњих послова и Безбедносно-информативне агенције, када је реч о проблемима од значаја за националну безбедност, а посебно о узајамном пружању информација, њиховој размени и уступању, обављању заједничких задатака, пружању непосредне помоћи у разним областима итд.²²²

Према члану 16 напред наведеног Закона о БИА, Безбедносно-информативна агенција има овлашћење да, уколико посебни разлози безбедности Републике Србије то захтевају, преузме и непосредно изврши неке послове, који су у надлежности Министарства унутрашњих послова, односно реч је о тзв. „полицијским пословима“ или овлашћењима полиције. У том случају, одлуку о преузимању и обављању ових послова од стране БИА, доносе решењем споразумно директор БИА и министар унутрашњих послова. Уколико директор БИА и министар унутрашњих послова не могу споразумно донети решење, одлуку о преузимању послова доноси Влада. Такође, битно је истакнути и чињеницу да припадници Безбедносно-информативне агенције не могу бити чланови политичких странака, немају право на синдикално удруживање и право на штрајк, зато што је Безбедносно-информативна агенција „тајна полиција“, за разлику од Министарства унутрашњих послова, чији је рад јаван, а овакве активности њених припадника би могле умногоме угрозити принцип њеног рада, који је иначе један од најзначајних принципа рада свих служби безбедности, како цивилних, тако и војних. На крају, важно је истаћи да закон предвиђа да се на припаднике

²²²С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, *op.cit.* стр. 96-97.

Безбедносно-информативне агенције примењују прописи који важе и за припаднике Министарства унутрашњих послова, тачније службенике полиције.²²³

Оно што је заједничко и карактеристично за обавештајно-безбедносни систем сваке државе, укључујући и нашу Републику Србију, јесте то да службе безбедности, као и обавештајне службе, било цивилне или војне, централне или ресорне, без обзира на разлике у њиховом устројству, имају законски јасно дефинисану улогу, задатке и послове, а то су: прикупљање, обрада, процена и достављање обавештајно-безбедносних података од значаја за безбедност земље надлежним државним органима, који су овлашћени за предузимање даљих мера из своје надлежности. Те мере се углавном огледају у спречавању и евентуално пресецању деловања унутрашњих и спољних непријатеља, односно носилаца угрожавања националне безбедности, али и самих грађана.

Са тим у вези, сматрамо да би евентуално требало преуредити законску одредбу где се Безбедносно-информативној агенцији додељују одређена полицијска овлашћења, односно конкретно овлашћење хапшења, а наведене активности би требало у потпуности препустити Министарству унутрашњих послова. У том случају, надлежност Безбедносно-информативне агенције би била ограничена на уступање таквих података надлежној полицијској јединици, ради предузимања даљих мера које су у делокруту рада Министарства унутрашњих послова.²²⁴

У праву Републике Хрватске, сарадња обавештајних служби са полицијом одвија се у два смера, а то су безбедносно-превентивни и криминалистичко-истражни. У безбедносно-превентивном смислу, полиција спроводи мере јавне безбедности и безбедности посебно штићених објеката, институција, особа или манифестација за које се сматра да могу бити објекат потенцијалних напада. Исте мере спровode се са двоструким циљем, а то су превенција или одвраћање потенцијалних извршиоца кривичних дела на тај начин што ће полиција бити присутна у простору потенцијалног напада, са могућношћу непосредне реакције

²²³М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, стр. 123.

²²⁴М. Голубовић, *Делатност Безбедносно-информативне агенције*, *op. cit.* стр. 6.

полицијских службеника, односно спречавања напада и након тога спровођења кривичног поступка према одговорним лицима. У погледу криминалистичко-истражног поступка, полиција има надлежност у смислу откривања кривичних дела и предузимања превентивно-репресивних мера према потецијалним извршиоцима или саучесницима кривичних дела.

У погледу легитимитета за покретање службених радњи у наведеним приликама, разликују се две ситуације. Прва, када је реч о посебно заштићеним објектима, особама, просторима и манифестацијама, где је приступ заштићеном или контролисаном простору условљен претходним подвргавањем одговарајућим контролним или безбедносним мерама, као што је нпр. прелазак државне границе. Друга ситуација је код примене мера безбедности на јавном простору, изван посебног безбедносног режима, где приступ није условљен претходним мерама безбедности. Са тим у вези, поступање у првој ситуацији условљено је добровољним приступом у заштићену зону и проласком тзв. безбедносних мера, док је у другој ситуацији неопходно да постоје конкретни или општи показатељи или основи сумње да је кривично дело учињено.²²⁵

У безбедносно-превентивном смислу, улога служби безбедности може се остварити кроз препознавање конкретних или општих индикатора појединих облика и врста криминала којима се наведене службе баве. Друга област сарадње огледа се у криминалистичком истраживању кривичних дела, било у фази неформалних извиђаја или у фази истраге. У том смислу, постоје реалне претпоставке да обавештајне службе доприносе наведеним полицијским радњама сопственим спознајама, које су утемељене на претходном праћењу радњи које су претходиле извршењу кривичног дела, тзв. превентивно деловање и које чине њихов некриминални контекст. У том смислу, сазнања којима службе безбедности располажу би могла бити од великог значаја за откривање кривичних дела у фази припреме њиховог извршења или фази покушаја, што је веома битно са криминално-политичког и национално-безбедносног становишта.

Поред наведеног, службе безбедности су од великог значаја за откривање кривичних дела са елементима тајности или професионализма приликом њиховог

²²⁵ J. Badzim, *Obavjestajne i represivne sluzbe u suprotstavljanju kriminalitetu koji predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti*, National security and the future 1/14, 2013, str. 41.

извршења, као што је нпр. кривично дело шпијунажа, где нема доступних спољних трагова извршења или могућности откривања на основу поднетих пријава од стране очевидаца, сведока или лица која имају својство оштећеног у кривичном поступку.

Са друге стране, кривична дела која су откривена класичним путем, односно на основу поднетих пријава или полицијских очевидаца, могу представљати само део сложенијих кривичних дела или потенцијалних претњи. Управо обавештајне службе могу имати битну улогу у препознавању почетних индикатора таквих сложених кривичних дела, која су превасходно усмерена против уставног поретка државе и безбедности грађана.²²⁶

Б. Однос полиције и војске

Органи унутрашњих послова или полиција у савременој демократији која почива на принципима правне државе и владавине права имају одређене сличности са војском и судством. Међутим, органи унутрашњих послова су по свом уређењу органи државне управе и обављају послове и задатке цивилне, а не војне природе. Сродност полиције и војске везује се за њихову сарадњу у прошлости, која и у данашњим условима није изгубила на значају. Истоветност полиције и војске се огледа у постојању организацијских једница у полицији попут одељења, одсека и група, које су карактеристичне за војне системе, коришћењу војних дужности, попут командира и команданта, али и присуству војноорганизованих полицијских састава у саставу Министарстава одбране, попут Жандармерија у Француској, Карабињера у Италији или Националне гарде у Шпанији. Повезаност војске и полиције јавља се и у другим сегментима као што су униформа, постојање војних чинова и начина напредовања у служби, наоружање и војна опрема. Такође, сличност постоји и у правилима понашања приликом вршења професионалне војне службе у полицији, у виду полагања заклетве, церемонија, дана жалости, спровођења и вођења антитерористичких операција у полицији, по узору на војне вежбе и активности, као и операција спречавања грађанских

²²⁶ J. Badzim, *Obavjestajne i represivne sluzbe u suprotstavljanju kriminalitetu koji predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti*, op. cit, str. 42.

немира и ангажовања Војске и органа Војне полиције за обављање цивилних, полицијских задатака.²²⁷

У многим европским државама, Владе улажу пуно финансијских средстава ради прикупљања обавештајних података, како би пружиле подршку и олакшале рад својим оружаним снагама, односно војсци, на тактичком, оперативном и стратешком нивоу. Прикупљање података од обавештајног значаја је појава која је карактеристична за војне мисије у иностранству, али и у матичној држави, у различитим војним областима, укључујући борбу против тероризма, националну и државну безбедност, као и разне операције у циљу очувања мира и стабилности. Када је реч о мисијама изван подручја једне земље, неки европски правни системи су извршили реорганизацију војне обавештајне службе, како би се олакшао рад војске и служби безбедности, док су други европски правни системи заузели став да би реорганизација оружаних снага лоше утицала навећ усвојену традиционалу природу војне обавештајне службе и реалност ограничења људских ресурса у војсци.²²⁸

Разна технолошка достигнућа и иновације које се развивају великом брзином у свету, утичу на начин на који војне организације прикупљају обавештајне податке. То се посебно односи на прихватање и усвајање нових технологија као што је биометрија, увођење високотехнолошких платформи, беспилотних летелица, као и напредак у анализи података.²²⁹

Традиционално, активности у информационом окружењу, као што су тајне акције обавештајних и безбедносних служби, супротстављају се редовним активностима оружаних снага. Међутим, ове активности се постепено повезују због свеprisутности сајбер простора. Као резултат тога, постоји све већи апетит унутар оружаних снага да прихвате концепт информационог маневра (тј. концепт генерисања ефеката у информационом окружењу). Информациони маневар је

²²⁷О. Стевановић, Д. Субошић, С. Мијалковић, *Одбрамбена функција полиције као садржај наука одбране*, Војно дело, бр. 2/2012, стр. 228.

²²⁸ S. Rietjens and P. De Werd, *Intelligence and the military: Introduction*, pg. 1041.

²²⁹ S. Rietjens and P. De Werd, *Intelligence and the military: Introduction*, op.cit. pg. 1042.

начин испољавања моћи и постизања ефеката унутар граница информација као инструмента, далеко од традиционалног физичко-војног приступа вођењу операција. Овај новији развој индоктринарног размишљања оправдава даље истраживање и дебату о томе шта то значи за оружане снаге, њихове сајбер јединице или националне агенције, и наравно, природу војне обавештајне службе.²³⁰

В. Однос служби безбедности, Владе и министарстава

У већини европских држава не постоје уставна правила која посебно регулишу односе између служби унутрашње безбедности и других државних органа. Међутим, на уређење ових односа утичу уставна правила о организацији и функционисању највиших државних органа, која одређују како ће службе безбедности и други државни органи бити организовани, како ће функционисати и која овлашћења ће примењивати. Такође, уставним правилима којима се установљавају државни органи, укључујући органе безбедности, може бити прописано да ће се у циљу поштовања принципа и начела о основним и људским правима, истовремено ограничавати поједине надлежности највиших државних органа и Владе, укључујући и надлежност органа безбедности. Посебно у овом последњем погледу, уставна правила су у великој мери допуњена и појачана међународним споразумима и међународним органима и телима који прате и надзиру примену наведених међународних споразума.²³¹

Безбедносне агенције морају бити опремљене значајним технолошким средствима и морају имати изузетну моћ јер би Владе лако могле доћи у искушење да их искористе за прогон нелегитимних циљева. Због наведеног, како би се спречило да постану опресивни инструмент за спровођење партијске политике, безбедносне агенције морају бити у извесној мери изоловане од стране политичке/владине контроле. На пример, у државама у којима су државне

²³⁰ S. Rietjens and P. De Werd, *Intelligence and the military: Introduction*, op.cit. pg. 1045.

²³¹ European Commission for democracy through law (Venice Commission), *Report of the democratic oversight of the security services*, article 103, p.g. 22.

институције релативно слабе, интереси и активности државних служби безбедности и приватних безбедносних организација могу се помешати. Развој технологије и релативно бесплатна доступност ових технологија у приватном сектору, ставила је моћне алате и средства за надзор чак иу руке приватних безбедносних организација. У државама у којима је организовани криминал у великој мери постао саставни део администрације, службеници у безбедносној агенцији очигледно могу бити корумпирани и овлашћења и способности органа у коме су запослени могу да искористе у криминалне сврхе, зарад задовољења личних интереса. Стога, интереси агенција државне безбедности морају бити јасно одвојени од приватних интереса и заштићени од било каквог облика организованог криманала.²³²

Према учењу о тзв. министарској одговорности, извршна власт тј. Влада сноси одговорност за рад обавештајно-безбедносних служби, посебно када је реч о ресорним службама, које су директно одговорне надлежном министру. Правило је да службе безбедности достављају извештаје министру, односно Влади како би своје деловање подредили принципу законитости. Тако, примера ради, у Савезној Републици Немачкој спољна, национална и војна служба о свом раду извештавају шефа Савезне канцеларије и министра унутрашњих послова и одбране. Извршна власт врши надзор над радом безбедносно-обавештајних служби, а обим и овлашћења тог надзора зависе од земље у питању.

Имајући у виду сложеност послова и задатака које обављају службе безбедности и специфичне методе које користе у свом раду, што умногоме ограничава поступање Владе приликом вршења њених надзорних овлашћења, није могуће да иста изврши пун обим надзора над њиховим активностима. Због њихове самосталности и тајност, Влада је лимитирана у обављању контроле над свим њиховим активностима и радњама. Са друге стране, Влада и целокупна извршна власт, позивајући се на министарску одговорност треба да предупреду евентуалне будуће грешке безбедносних служби и отклоне њихове пропусте, али

²³² European Commission for democracy through law (Venice Commission), Report of the democratic oversight of the security services, article 60, p.g. 13.

истовремено теже да исте сакрију од очију јавности и не учине их транспарентним јер би у том случају, према поменутој доктрини, Влада тј. министри били подвргнути јавној осуди због неправилног рада служби безбедности. Зато се поред контроле извршне власти јавља и контрола судова, скупштине и осталих већ поменутих надзорних тела, укључујући и грађане.

Међутим, независно од могућих пропуста Владе приликом вршења њених надзорних овлашћења, не можемо спорити чињеницу да је она један од главних носилаца контролне функције и да следствено томе мора имати приступ и најосетљивијим подацима којима службе располажу.²³³

Изабрана влада било које државе има одговорност да обезбеди да управљање сектором безбедности буде у складу са најбољим демократским праксама и принципима, као и да осигура очување безбедности као јавног добра. Владе сnose и политичку одговорност за активности сектора безбедности. Као резултат тога, владама су потребни детаљни и опсежни планови и управљачке структуре како би се осигурало да безбедносне политике и праксе буду транспарентне и одговорне.

Владе такође морају да обезбеде да правни оквир за активности сваке институције сектора безбедности буде исцрпан. Правни оквир за министарства, управе и безбедносне институције треба да се развије у складу са добром међународном праксом и обезбеди доследност са владавином права. Законодавство треба да јасно дефинише улоге и одговорности сваке безбедносне институције, прецизира овлашћења за административне и оперативне активности, идентификује применљивост интерних правила и процедура, обезбеди да постоје инструменти за друге заинтересоване стране да контролишу и надгледају безбедносне институције и обезбеди да запослени у безбедносним институцијама одговарају за своје поступке и пропусте пред законом. Поред тога, правни оквири треба да укључе и олакшају приступ информацијама за ширу јавност и демократске институције.

²³³ H. Born, A. Wills, *Nadzor nad obavjestajnim sluzbama*, op.cit. str. 10.

Са примарним фокусом на одбрамбену политику, министарства одбране треба да обављају различите функције како би спроводила безбедносну политику на транспарентан и одговоран начин. С обзиром на ресурсно интензивну природу набавки у сектору одбране, министарства одбране морају бити у могућности да набављају услуге транспарентно, без икаквог уплитања корумпираних интереса. Све у свему, сектору одбране су потребни снажни системи унутрашњег управљања како би се осигурало ефикасно пружање услуга и спречила корупција и расипање ограничених финансијских и људских ресурса.²³⁴

§ 10 – УСТРОЈСТВО СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

Персоналну структуру Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције чине професионални припадници Војске Србије, државни службеници и намештеници. Лица запослена у ВБА и ВОА дужна су да извршавају налоге директора ВБА и ВОА или непосредно претпостављеног старешине и да га извештавају о свом раду, не смеју да изражавају своја политичка уверења, а за свој рад лично и непосредно одговарају. Припадници Безбедносно-информативне агенције су цивилна лица, државни службеници који своје послове обављају у складу са Уставом, Законом о БИА и осталим законима и подзаконским прописима. Слично као припадници ВБА и ВОА, не могу заступати своја политичка уверења и бити чланови политичких странака. Начин пријема припадника поменутих служби безбедности је условљен претходним обављањем безбедносних провера, којима се процењује постојање безбедносног ризика или безбедносних сметњи за заснивање радног односа. Што се тиче директора, односно руководиоца обавештајно-безбедносних служби Републике Србије, именује их Влада, односно председник Републике, у зависности од тога да ли је реч о цивилној или војној служби безбедности, као и да ли се ради о професионалном војном лицу или цивилном лицу на служби у Министарству одбране. Директоре ВБА и ВОА именује и поставља председник Републике указом, на предлог министра одбране, када је реч о војним лицима,

²³⁴Више о томе видети на сајту: <https://securitysectorintegrity.com/institutions-and-organisations/the-role-of-government/>.

односно Влада на предлог министра одбране у случају цивилних лица, док директора БИА именује и разрешава Влада.

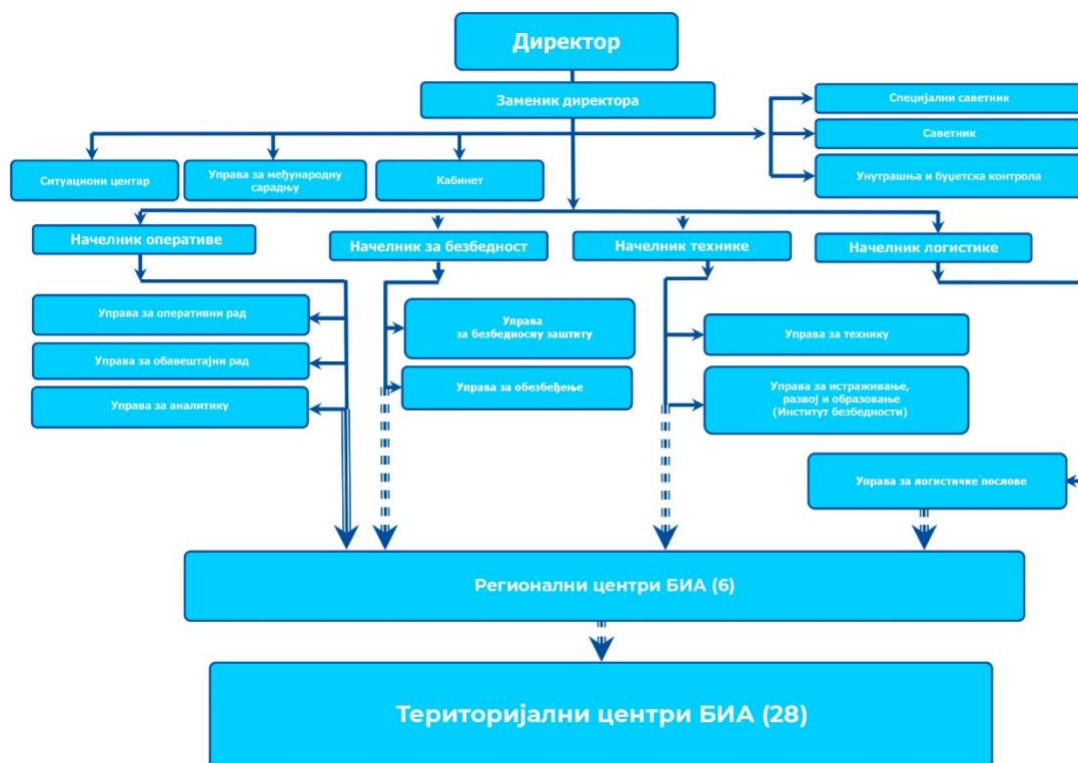
Како смо већ поменули, принцип хијерархије је од посебног значаја у извршној функцији јер у тој функцији посебну вредност добија субординација, која претпоставља да су нижи, потчињени органи у обавези да извршавају захтеве виших органа, односно својих претпостављених. Овај принцип се преноси и на службе безбедности, с обзиром на то да су све три службе под непосредном контролом извршне власти, односно Владе и председника Републике, док су војне, ресорне службе безбедности и под директном контролом Министарства одбране. Супротно томе, Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција се међусобно налазе у односу координације, кооперације и обостране сарадње, те њихови односи не почивају на принципу потчињени-претпостављени, већ на принципу хоризонталне организације власти, што подразумева да је њихов положај у поретку јавне власти једнак.

Принцип хијерархије је значајан из два разлога, он превасходно обезбеђује примену начела јединства власти и омогућава заштиту грађана од евентуалних злоупотреба власти органа државне управе, али и служби безбедности. Уколико хијерархијски нижи органи државне управе злоупотребе своја овлашћења, грађанима на располагању стоје хијерархијски виши, њима надређени органи државне управе којима могу упутити жалбе или представке.²³⁵

Осим наведених принципа хијерархије и хоризонталне организације власти, систем националне безбедности Републике Србије почива и на принципу уставности и законитости, јединства, непрекидности, поузданости, професионалности, тајности, прилагодљивости, ефикасности, непристрасности и политичке неутралности, као и транспарентности, односно отворености за контролу, у складу са законом.²³⁶

²³⁵ С. Јовановић, *О држави: основи једне правне теорије*, Београд, 2011, стр. 351.

²³⁶ Љ. Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2012, стр. 14.

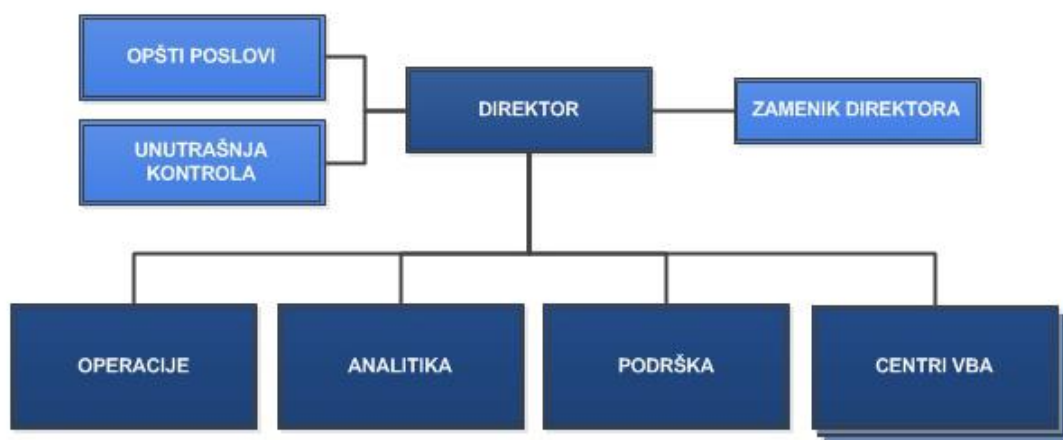


Шематски приказ организационе структуре Безбедносно-информативне агенције²³⁷

Према шематском приказу организационе структуре Безбедносно-информативне агенције, њене организационе јединице су: „Кабинет директора, Ситуациони центар, Управа и Регионални центар. Кабинет директора врши послове за потребе Агенције, односно директора и заменика. Ситуациони центар врши послове у седишту Агенције којима се обезбеђује оперативна приправност и координација. Управа је основна организациона јединица Агенције, која обавља групу међусобно повезаних послова, планира, организује, координира, непосредно реализује и контролише обављање послова из своје надлежности и остварује радну и функционалну сарадњу са другим организационим јединицама Агенције. Управа је надлежна и одговорна за обављање послова на целој територији Републике Србије. Постоји осам управа: Управа за оперативни рад, Управа за обавештајни рад, Управа за аналитику, Управа за безбедносну заштиту,

²³⁷ Преузето са: <https://www.bia.gov.rs/dokumenta/organizaciona-struktura/>.

Управа за обезбеђење, Управа за технику, Управа за истраживање, развој и образовање (Институт безбедности) и Управа за логистичке послове. Регионални центар је основна територијална организациона јединица Агенције, која планира и непосредно извршава послове из надлежности Агенције на одређеној територији.“²³⁸



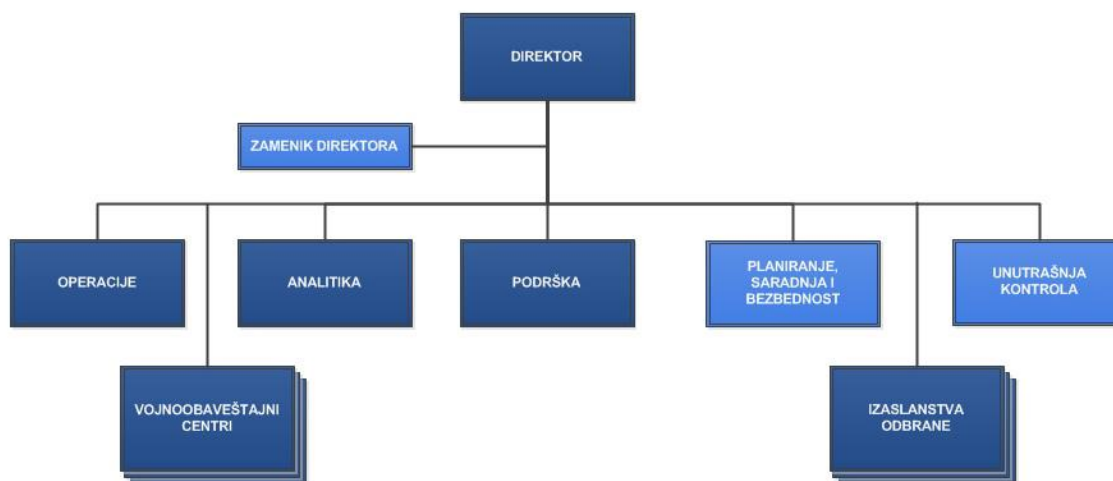
Шематски приказ организационе структуре Војнобезбедносне агенције²³⁹

Према шематском приказу организационе структуре Војнобезбедносне агенције, њене организационе јединице су: „операције, аналитика, подршка, општи послови, унутрашња контрола и центри ВБА. Операције су организацијска целина Војнобезбедносне агенције која обавља послове планирања, организовања и координације операција. Аналитика обавља послове који се односе на праћење, обраду и процењивање података и израду информација, анализа и процена за потребе државног и војног руководства. Подршка обавља задатке кадровске, логистичке, финансијске, информатичке, телекомуникационе и других облика подршке у планирању, организовању и реализацији послова и задатака Војнобезбедносне агенције. Општи послови су организацијска целина Војнобезбедносне агенције која обавља задатке: планирања, програмирања,

²³⁸ М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, оп. цит. стр. 461.

²³⁹ Преузето са: <https://www.vba.mod.gov.rs/lat/276/organizacijska-struktura-276>.

буџетирања и извршења. Унутрашња контрола обавља послове контроле законитости рада и примене овлашћења припадника Војнобезбедносне агенције. Центри Војнобезбедносне агенције обављају послове безбедносне и контраобавештајне заштите организацијских целина Министарства одбране и јединица, команди и установа Војске Србије у додељеној зони оперативне надлежности.”²⁴⁰



Шематски приказ организационе структуре Војнообавештајне агенције²⁴¹

Према шематском приказу организационе структуре Војнообавештајне агенције, њене организационе јединице су: „операције, аналитика, подршка, сарадња, планирање, усавршавање, обавештајно-извиђачки послови и безбедност, изасланства одбране, војнообавештајни центри и унутрашња контрола. Организацијска целина ВОА, надлежна за операције, планира, организује, координира и руководи радом обавештајно-оперативних органа на прикупљању података. Аналитика обрађује прикупљене информације и израђује информативно-аналитичке материјале о појавама и процесима који могу угрозити безбедност Републике Србије из иностранства. Организацијска целина ВОА надлежна за кадровску, финансијску, логистичку, информатичку и техничку

²⁴⁰Преузето са: <https://www.vba.mod.gov.rs/cir/276/organizacijska-struktura-276>.

²⁴¹Преузето са: https://www.mod.gov.rs/multimedia/image/2012/Decembar/19/4335/voa_lat_1615469363.jpg.

подршку неопходну за ефикасно извршавање свих задатака ВОА планира, организује и координира активности из области управљања људским, материјалним и финансијским ресурсима за потребе ВОА. Организацијска целина ВОА надлежна за планирање и организовање сарадње са партнерским обавештајно-безбедносним службама, сродним службама и државним институцијама Републике Србије, врши координацију обавештајно-извиђачких послова са Управом за обавештајно-извиђачке послове Генералштаба Војске Србије, организацију обуке припадника ВОА, планирање и координацију рада организацијских јединица ВОА и обавља послове безбедносне заштите у складу са законом. Иасланства одбране реализују дипломатску функцију у области одбране и надлежна су за представљање и заштиту интереса Министарства одбране Републике Србије и Војске Србије у иностранству. Иасланства одбране извршавају своје задатке у складу са законима и Бечком конвенцијом о дипломатским односима. Подручне организацијске јединице ВОА реализују задатке из области обавештајнооперативног рада, обезбеђењем непрекидног, правовременог и безбедног прикупљања података и информација и праћења војнобезбедносне ситуације, док је унутрашња контрола надлежна за послове контроле, законитости рада и примене овлашћења припадника ВОА.²⁴²

²⁴² М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, оп. цит. стр. 462-463.

Глава четврта

ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

§ 11 – ОБЛИЦИ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Постоји неколико облика управне делатности. То су: регулативна управна делатност, старатељско-физичка управна делатност и контролна управна делатност. Регулативна управна делатност представља право органа државне управе да у управној материји могу доносити појединачне правне акте, како би одлучивали у управним стварима. Регулативна управна делатност подразумева доношење решења у управном поступку сходно одредбама Закона о општем управном поступку и начелима релевантног материјалног права.²⁴³

Када је реч о регулативној делатности, орган државне управе ову делатност може обављати на тај начин да приликом решавања у управним стварима у целости поступа у складу са законским одредбама, а може и делимично поступати у складу са законским одредбама, када доноси одлуке везано за управну оцену целисходности. Орган државне управе у целости делује у складу са важећим законским нормама у поступку издавања возачке дозволе, док делимично поступа у складу са законским нормама, нпр. у полицијским правним предметима који у себи не садрже инострани елемент, попут издавања одобрења за набављање оружја. Међутим, од велике важности су полицијски правни предмети који у себи садрже инострани елемент, попут стицања држављанства пријемом, азила, избеглица, правног статуса странаца, који ће бити регулисани на основу управне оцене целисходности. Циљ управне оцене целисходности јесте заштита јавног интереса, како би се предупредиле евентуалне претње грађанима и заједници, због чега је судска контрола дискреционих аката управе ограничена. Сходно томе напомињемо да регулативна управна делатност, невезано да ли орган државне управе делује у целости или делимично у складу са важећим законским нормама, подлеже принципу законитости у материјалном смислу, док се, супротно регулативној,

²⁴³М. Прица, Карактеристике правних режима делатности полиције, *op. cit.* стр. 14.

старатељско-физичка делатност подвргава принципу законитости у формалном смислу.²⁴⁴

Физичка делатност полиције подлеже принципу законитости у формалном смислу, док супротно надлежност и овлашћења која она има ради одржавања јавног реда и мира прописана су законом, али радње која је овлашћена да предузима нису тачно одређене законским прописима, те у том случају делатност није уређена на свеобухватан начин. Стога, само када је срж одређеног поступања тачно одређена и прописана у законској норми, као регулативном правном ставу уз испуњење услова потпуне правне везаности законским нормама, тада можемо рећи да постоји систем законског права, другим речима, законитост у материјалном смислу. То значи да се у различитим областима правног и државног уређења развијају другачији системи правног уређивања, односно законског права. Систем законског права може функционисати у оној мери у којој истовремено долази до развијања уставности, једнакости пред законом и осталих правних принципа који су својствени правној држави и владавини права.²⁴⁵ Са тим у вези, „принцип законитости у материјалном смислу значи подређеност тачно одређеног правног правила законским нормама као регулативним правним ставовима, док принцип законитости у формалном смислу подразумева подређеност тачно одређеног правног правила законским нормама као системским правним ставовима.“²⁴⁶ Наведена разлика између законитости у формалном и законитости у материјалном смислу је изложена из разлога што службе безбедности, слично полицији обављају физичку делатност у правном поретку, а битна својства ове делатности јесу управне радње, које подлежу принципу законитости у формалном смислу.

Основна и главна полицијска делатност јесте старатељско-физичка делатност и као таква није у целости регулисана законским одредбама као регулативним правним ставовима. Старатељско-физичка делатност јесте

²⁴⁴ Ibid. str. 16.

²⁴⁵ М. Прица, *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка - уједно излагање о унутрашњем правном систему*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, стр. 108.

²⁴⁶ М. Прица, *Правна држава и медији, Канони медијског права*, Ниш, 2021, стр. 63.

управна делатност полиције у правном систему која омогућава да полиција непрекидно и континуирано обавља своју основну функцију, а то је очување јавног реда и мира. Имајући у виду да се старатељско-физичка делатност полиције изражава на различите начине, посебну пажњу треба обратити на очување и заштиту државног суверенитета, уставног поретка, националне безбедности и јавног реда и мира, што у суштини представља примарни и приоритетни државни задатак, а самим тим и основни задатак полиције, односно органа унутрашњих послова.²⁴⁷

Контролна или надзорна управна делатност, прописана је конкретним законским нормама, попут контроле поступања учесника у јавном саобраћају, контроле од стране комуналне милиције и томе слично. Супротно старатељско-физичкој делатности, која је превасходно усмерена на очување јавног поретка, контролна делатност полиције има за циљ заштиту и очување правног поретка. Уколико не би постојала контролна управна делатност не би било изводљиво обезбедити адекватну заштиту правног поретка. Можемо рећи да контролна управна делатност подразумева да органи државне управе контролишу поступања разних субјеката који обављају дужности прописане императивним законским нормама, у функцији обезбеђења заштите правног поретка. Овде треба истаћи инспекцијски надзор, „као најважнији облик управно-контролне делатности, имајући у виду да предмет инспекцијског поступка јесу законске императивне норме као довршена и прецизирана правна бића, из којих непосредно произлазе правне дужности.“²⁴⁸

Инспекцијски надзор је особита контролна делатност инспекцијских органа управе чији је главни циљ да врше управни надзор, односно контролу, као свој примарни задатак. Инспекцијске службе, као засебне организацијске целине министарства могу обављати инспекцијску контролу или надзор.²⁴⁹

У оквиру Министарства унутрашњих послова, засебне организацијске целине које врше послове инспекцијског надзора су Управа за превентивну

²⁴⁷М. Прица, Карактеристике правних режима делатности полиције, *op.cit.* стр. 17.

²⁴⁸*Ibid.* стр. 19.

²⁴⁹П. Димитријевић, *Управно право op.cit.* стр. 363-364.

заштиту и Управа за управљање ризиком. Сврха обављања инспекцијског надзора јесте остварење конкретног циља, а то је вршење надзора над применом закона од стране управе. Према члану 2 Закона о инспекцијском надзору, циљ инспекцијског надзора је контрола примене закона и осталих прописа, директним вршењем увида у радње и послове субјекта надзора, коју обављају посебни органи и тела, али и остали субјекти који су имаоци јавних овлашћења, што је регулисано конкретним законом. Циљ инспекцијског надзора је вршење контроле законитости, супротно управној контроли управе, чији је циљ вршење контроле ауторитативних активности и предмет контроле је осим законитости и контрола целисходности. Оно што инспекцијски надзор чини посебним јесте начин на који орган мора извршити увид у деловање и поступање правних и физичких лица, како би се благовремено откриле и спречиле евентуалне штетне последице и протизаконито поступање надзираног субјекта. Према томе, надлежни инспекцијски органи при вршењу своје делатности располажу различитим овлашћењима, која зависе од тога коју област контролишу, односно надзиру, па то може бити вршење увида у разне документе и акте, узимање исказа итд.²⁵⁰

§ 12 – ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У ИЗАБРАНИМ ПРАВНИМ ПОРЕЦИМА

А. Делатност британских служби безбедности

Обавештајно-безбедносни систем Велике Британије се састоји од три главне цивилне службе безбедности, а то су Служба безбедности - MI5 као ресорна служба Министарства унутрашњих послова, Тајна обавештајна служба - MI6, као ресорна служба Министарства спољних послова и Владин штаб за комуникације – GCHQ који такође делује у оквиру Министарства спољних послова. На основу одредаба Закона о службама безбедности из 1989. године, послови Службе безбедности MI5 су следећи: да контраобавештајно штити уставни поредак од

²⁵⁰ М. Рапајић, *Послови републичке управе са освртом на инспекцијски надзор, Зборник радова XXI век – век услуга и Услужног права*, Крагујевац, 2019, стр 273.

потенцијалних терористичких напада, шпијунаже или осталих субверзивних активности које могу нарушити безбедност Велике Британије. MI5 нема непосредна овлашћења хапшења већ их спроводи у координацији са Скотланд јардом, који има извршна овлашћења. Осим тога, MI5 има овлашћења да тајно надзире телефонске комуникације, врши надзор писама и осталих средстава комуникације у сарадњи са другим британским службама безбедности. MI6 је самостална и аутономна обавештајна служба, која своје активности прикупљања обавештајних података у иностранству спроводи посредством изасланика, амабасада, разних дипломатских представништва користећи агентурни метод, у циљу одбране и заштите интереса Велике Британије. Поред MI6, у саставу Министарства спољних послова формиран је и Владин штаб за комуникације, чији су главни послови и задаци усмерени на прибављање информација путем средстава оперативне технике за тајни електронски надзор и прислушкивање на територији целог света.²⁵¹

Војни обавештајно безбедности систем Велике Британије се једним именом назива Обавештајни штаб одбране и састоји се од Војно обавештајне службе, Поморске обавештајне службе, Теренске службе безбедности и Обавештајне службе ратног ваздухопловства, које су надлежне за одбрану територијалног интегритета Велике Британије, а које своју делатност обављају прикупљањем обавештајних података и информација војне природе о намерама и активностима страних држава према оружаним снагама Велике Британије.²⁵²

Б. Делатност немачких служби безбедности

Обавештајно-безбедносни систем Савезне Републике Немачке чине Савезна обавештајна служба - БНД, Савезни уред за заштиту уставног поретка као ресорна служба Министарства унутрашњих послова и Војна контраобавештајна служба као ресорна служба Министарства одбране. Савезна обавештајна служба БНД обавља послове и задатке од значаја за одбрану СР Немачке од потенцијалних сајбер напада, тачније послове сајбер безбедности, послове и задатке усмерене на

²⁵¹ М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, Београд 2010, стр. 317-318.

²⁵² Ibid, стр. 319.

ономогућавање међународног тероризма и остале обавештајне послове и задатке применом најразличитијих агентурних метода, а исте послове и задатке обављају и Савезни уред за заштиту уставног поретка, као и Војна контраобавештајна служба, што је детаљније образложено у поглављу под редним бројем два.

В. Делатност француских служби безбедности

Обавештајно-безбедносни систем Републике Француске се састоји из пет главних обавештајно-безбедносних установа, а то су: Генерална дирекција за спољну безбедност, која представља обавештајну службу чији су послови усмерени на прикупљање података у страним државама, користећи разне методе, од којих је главни агентурни метод, а тежиште рада су јој послови шпијунаже; Војна обавештајна дирекција процењује и прикупљања обавештајне податке војне природе, без права на коришћење метода обавештајних служби, конкретно агентурног метода; Дирекција за заштиту и безбедност одбране је надлежна за контраобавештајну заштиту јединица, команди и установа војске Републике Француске, односно њених одбрамбених снага; Бригада за обавештајне послове и електронски рат формирана је ради пружања помоћи Министарству одбране Републике Француске и њеним оружаним снагама у погледу коришћења метода обавештајних служби и Централна дирекција за унутрашњи обавештајни рад, која обавља послове и задатке у циљу заштите националне безбедности, територијалног интегритета и спречавања унутрашњег и међународног тероризма, деловања организованих криминалних група на територији и других противзаконитих делатности које подривају уставно уређење Републике Француске.²⁵³

Делатност, послови и задаци осталих служби безбедности у изабраним европским државама, укључујући и горе наведене три службе, детаљније су образложени у поглављу два, параграф 6, тачкама А-Н, приликом представљања карактеристика обавештајно-безбедносних система европских држава.

²⁵³ Више о томе видети у књизи М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, стр. 481-484.

§ 13 – ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ СРБИЈЕ

Период Првог српског устанка 1804. године нису забележиле значајне активности обавештајног карактера, нити је дошло до институционализације обавештајних служби и установа и није дошло до одвајања војног од цивилног сектора безбедности. Такође, нису постојала начела безбедносно-обавештајног рада већ су обавештајни подаци прикупљани на основу искуства и путем посредног испитивања. Документ „Начертаније“, настао за време владавине Карађорђа из 1810. године регулисао је обавештајно-безбедносни сектор, тако што је предвидео организацију и одвајање цивилног од војног сектора. Што се тиче безбедносно-обавештајних активности за време владавине кнеза Милоша Обреновића, дошло је до оснивања органа управе који су били надлежни за очување безбедности земље од обавештајног деловања Турака и других непријатеља, укључујући и унутрашње непријатеље, а власт је била успостављена на централистичком принципу. Службе безбедности у доба кнеза Милоша улазиле су у све сфере друштвеног живота, укључујући и приватни живот грађана, како би се контролисала сва дешавања у земљи и представљале су „личне службе“ Милоша Обреновића, које су истовремено биле надлежне за очување државне безбедности и јавне безбедности. Кнез Милош је 1830. године донео Уредбу о установљивању Тајне полиције за политичке послове, која је деловала у саставу полиције града Београда и била је први управни акт којим се тежило оснивању обавештајно-безбедносних органа цивилних власти у Србији. Што се тиче војних обавештајно-безбедносних органа, њихова институционализација отпочиње 1876. године, формирањем Генералштаба српске војске и доношењем Уредбе о оснивању Обавештајног одсека, који се бавио прикупљањем информација о намерама и активностима страних оружаних снага, али је до 1917. године обављао обавештајне и контраобавештајне послове.

За време владавине Александра I Карађорђевића, безбедносно-обавештајни систем чиниле су Војна обавештајна и контраобавештајна служба у Министарству војске и морнарице, Контраобавештајна служба (КОС), Политичка полиција у оквиру Министарства унутрашњих дела и Жандармерија.

Током Другог светског рата, на територији су деловале две обавештајно-безбедносне установе: Обавештајна служба Народноослободилачке војске и партизанских одреда (НОВ и ПО), надлежна за обавештајне и контраобавештајне послове, односно прибављање података о намерама непријатељских оружаних снага и заштиту јединица НОВ; и Служба безбедности, која је првобитно деловала као Комисија за борбу против пете колоне и тероризма, са циљем ослобођења територије од непријатељских служби, која је касније претворена у Одсек за заштиту народа, познатији као ОЗН, са задацима да контраобавештајно штити територију НОВ и ПО. Одсек за заштиту народа је 1944. године реорганизован и основано је Одељење за заштиту народа, познатије као ОЗНА и састојало се из шест одсека. Први одсек је обављао офанзивне обавештајне послове према страним државама и њиховим оружаним снагама и неослобођеној територији; Други одсек је био надлежан за контраобавештајну заштиту ослобођене територије и борбу против унутрашњег непријатеља; Трећи одсек је био надлежан за контраобавештајну заштиту оружаних снага; Четврти одсек је обављао аналитичке и административне послове; Пети одсек је вршио контраобавештајни надзор дипломатско-конзуларних представника, страних држављана итд; Шести одсек је обављао послове заштите установа саобраћаја. Управа државне безбедности - УДБ и Служба безбедности ЈНА, као службе централистичког карактера, настале су реорганизацијом одсека ОЗНЕ, прва као централно обавештајно-безбедносна установа Савезног Министарства унутрашњих послова, а друга као самостална контраобавештајна служба војске у оквиру Министарства народне одбране. Управа државне безбедности је била надлежна за обављање послова контраобавештајне и безбедносне заштите државе, борбу против унутрашњег непријатеља и гоњење учиниоца кривичних дела. Служба државне безбедности је основана 1966. године, а њен делокруг рада се односио на прибављање података о деловању унутрашњег непријатеља и онемогућавање њихове делатности, контраобавештајну заштиту уставом СФРЈ утврђене територије од субверзивних активности усмерених на њено нарушавање или подривање, спречавање антијугословенске политичке емиграцијем контраобавештајну заштиту политичких функционера, али и контраобавештајну заштиту јединица и објеката армије, кривично гоњене одговорних лица и друге

послове. Ресор државне безбедности је био надлежан за контраобавештајне послове, односно откривање, спречавање и онемогућавање противуставне делатности страних држава, служби, њихових оружаних снага, полицијских органа, обавештајних центара и дипломатско-конзуларних представника; обавештајне послове, односно прикупљање података о намерама и активностима страних држава у земљи или иностранству; послове спречавања унутрашњег екстремизма и тероризма, који подразумевају вршење кривичних дела против уставног уређења и поретка државе, нарушавање територијалне целовитости, вршење међународних кривичних дела, као и кривичних дела против човечности, укључујући тероризам, оргужане побуне, удруживање ради стварање завере и остале субверзивне делатности; послове контраобештајне заштите штићених личности и објеката од посебног државног значаја, као и заштиту грађана СРЈ у иностранству.²⁵⁴

Важећи безбедносно-обавештајни систем Републике Србије чине једна цивилна служба безбедности, формирана као посебна организација, директно потчињена Влади Републике Србије - Безбедносно-информативна агенција (БИА) и две војне, ресорне службе, као органи управе у саставу Министарства одбране, коме су непосредно одговорне - Војнобезбедносна (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА). Како смо већ поменули у претходним одељцима, Безбедносно-информативна агенција је централна, цивилна служба безбедности, установа мешовитог карактера, односно истовремено надлежна за обављање обавештајних, контраобавештајних и безбедносних послова. Делатност БИА подразумева откривање, праћење и пресецање делатности усмерене на нарушавање уставног уређења Републике Србије, међународни и унутрашњи тероризам, организовани криминал и спречавање осталих субверзивних активности које су усмерене против Републике Србије, као и остале послове прописане законом. За разлику од ВБА и ВОА, БИА је овлашћења да у свом раду примењује и полицијска овлашћења, у виду хапшења. Када је реч о делатности ВБА, надлежна је за контраобавештајну и безбедносну заштиту Министарства одбране и Војске Србије, при чему у погледу

²⁵⁴ Видети опширније у уџбенику А. Савић, М. Делић, М. Бајагић, *Безбедност света, Од тајности до јавности*, стр. 520-541.

одбране Републике Србије обавља истоветне контраобавештајне послове и задатке као и БИА. ВОА представља обавештајну службу која је надлежна да прибавља, анализира, процењује и уступа податке о потенцијалним опасностима и намерама страних држава које су усмерене на нарушавање територијалног интегритета и одбране Републике Србије. На крају, две службе безбедности, БИА и ВБА имају право да тајно примењују мере којима се привремено ограничавају поједина људска права и слободе.

§ 14 – РЕЖИМ ДРЖАВНЕ ТАЈНЕ

У историји права, појам односно концепт државне тајне није био уједначен и дуго времена је владало схватање да су војне и дипломатске тајне суштински исто, као и да су одавање државне тајне и шпијунажа делимично испреплетени злочини. Француски закон је први препознао нетачност раније перцепције, те је овим законом прописано да би се могло говорити о шпијунажи, било је потребно да извршилац поступа са намером да обавештавајући неку страну државу начини штету својој земљи. Француски закон из 1886. године већ кажњава било које неовлашћено упадање у државне тајне, без обзира на сврху. Пример француског законодавца су сукцесивно следиле Енглеска 1889, Италија 1889, Русија 1892, Немачка 1893. и 1914. као и Аустрија 1912. године. Међутим, француски и немачки закони нису кажњавали само пуку шпијунажу без одређене сврхе, већ и неовлашћено прикупљање података који представљају државну тајну. Занимљиво је да је фашистички италијански кривични закон из 1926. године обезбедио модерну регулативу кривичног дела државне тајне, под називом „добивање безбедносних вести о држави.”²⁵⁵

Као пример одређивања режима државне тајне наводимо Указ Савета министара Совјетског Савеза од 8. јуна 1947. године, који је издао списак података који чине државну тајну. Он је садржао и прецизан списак информација војне,

²⁵⁵ I. László, The protection of the state secret in the legal history of Europe, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2/2022. 591.

економске и друге природе проглашене поверљивим, као и информације о проналасцима, открићима и техничким побољшањима. Наведено законодавство је постало модел за тајне листе уведене у социјалистичким државама неколико година касније. Суштина регулације била је у томе да концепт државна тајна није дефинисан првенствено у формалном већ у материјалном смислу, што значи да није нужна била потреба за формалном одлуком о класификацији, односно обележавању података као тајног. Као последица тога, било је веома лако покренути кривични поступак против лица која нису ни била свесна да су починила кривично дело одавање државне тајне јер при томе није био потребан формални поступак класификације података као државне тајне.²⁵⁶

У вези са дефинисањем појма државне тајне, социјалистички правни системи источне Европе користили су три врсте регулаторних метода. Дефиницију државне тајне прописују чехословачки, југословенски и румунски кривични законик или као најбољи пример, совјетски кривични законик, где се дефинисање тајне препушта надлежном органу. Коначно, постојали су и закони који уопште нису дали дефиницију државне тајне, попут бугарског кривичног законика, али је упућивао на законе који забрањују откривање података. Што се тиче садржаја тајне, било је доста детаљних регулаторних решења, као што је социјалистички румунски кривични законик, који је одвајајући војне и дипломатске тајне направио велики искорак, док су други закони, попут југословенског и чехословачког давали материјалну дефиницију тајне без било каквих ближих одређења. Члан 9 бугарског кривичног закона, објављен 9. фебруара 1951. године, у поглављу под називом „злочини против друштвеног поретка“ додаје и клаузулу „злочини против државне тајне“, који подразумевају кривична дела која би могла бити почињена одвајањем државне тајне, а за чије одавање могу одговарати сва лица, а не само службена лица, односно она која обављају или врше војну или неку другу службену дужност. Такође, бугарски кривични закон је прописао казне за свакога ко комуницира, открива или прикупља информације војне, економске или друге природе на било који начин, који не представљају државну тајну, али чије је

²⁵⁶I. László, The protection of the state secret in the legal history of Europe, op. cit. 593.

одавање законом или неким подзаконским прописом изричито забрањено и кажњиво.²⁵⁷

Први Закон о службеним тајнама у Беликој Британији ушао је у статут 1889. године. Након тога, Закон о службеним тајнама из 1911. године прошао је кроз парламент уз једночасовну дебату у року од 24 сата. Мотивација за хитно усвајање Закона из 1911. године лежи у наводној активности непријатељских агената у земљи, а имајући у виду чињеницу да Велика Британија има снажну традицију очувања културе државних тајни, наведено хитно поступање ради усвајања закона било је оправдано. Предлог закона је усвојен, те је Закон о службеним тајнама из 1911. године уведен у Дом лордова после Агадирске кризе, скоро без дебате. Можемо рећи да је Закон основа концепта и појма државне тајне у администрацији (управи) Уједињеног Краљевства и штити све службене информације не узимајући у разматрање њихов значај и јавни интерес. Члан 2 Закона је написан на такав начин да обухвата више од 2000 различитих категорија кривичних дела у погледу злоупотребе званичних (службених) информација. Одељак 1 Закона предвиђа казне за шпијуне и прописује да је забрањено да улазе у строго поверљиве установе или да прикупљају, објављују или саопштавају било које званичне документе или информације, које би могле бити корисне непријатељу, ако се спроводе „са циљем наношења штете безбедности или интересу државе“. Оптужени за шпијунажу нема „право на ћутање“, а суђење се може одржати делом или потпуно у тајности. Одељак 2 Закона преусмерава уобичајени терет доказивања сатужилаштва на одбрану, те није потребно да тужилаштво доказује да је оптужени крив за било које дело, чиме законодавац тежи да истакне значајна мере да сепривичини штета безбедности или интересу државе. Кривица оптуженог се може утврдити ако се из околности случаја, његовог понашања или његовог познатог карактера чини да је његовао поступање нанело штету по безбедност или интерес државе. Штавише, одавање било које информације или документа који су прикупљени, снимљени или саопштени у циљу наношења штете безбедности или интересима државе уз намеру да се

²⁵⁷ I. László, The protection of the state secret in the legal history of Europe, op. cit. 594.

предају другом лицу, без законског овлашћења, сматра се кривичним дело, осим ако се не докаже супротно. Казне за шпијунажу су биле изузетно тешке, те је Џорџ Блејк, бивши официр МИ6 због шпијунаже осуђен на 42 године затвора, а 1985. године и Мајкл Бетани, бивши официр МИ5, који је због покушаја да уступи службене информације Русима, осуђен на 23 године затвора.²⁵⁸

Немачки кривични закон дефинише државну тајну у члану 93 став 1, који прописује да су државна тајна чињенице, предмети или сазнања која су доступна само ограниченој категорији лица и морају се чувати у тајности, како би се спречила и предупредила опасност од настајања озбиљне штете по спољну безбедност Савезне Републике Немачке. Са друге стране у ставу 2 истог члана је прописано да чињенице које представљају повреде независног, демократског уставног поретка или споразума закључених у циљу спровођења међународне контроле наоружања, нису државна тајна само на основу тога што су држани у тајности од уговорних партнера Савезне Републике Немачке. На основу наведеног, могао би се извести закључак да су државна тајна подаци и документи који угрожавају државно јединство, суверенитет, уставни поредак, унутрашњу и спољну безбедност и међународне односе Савезне Републике Немачке, уколико се обелодане.²⁵⁹

У турском праву постоји велики број одредби које се тичу државне безбедности и државне тајне. У члану 26 Устав Републике Турске, слично Уставу Републике Србије (чл. 46) гарантује слободу мисли и изражавања и регулише концепт државне тајне. Према овој одредби постоји један изузетак, односно ограничење слободе мисли и изражавања, а то је, „задржавање информација које су прописно означене као државна тајна“. Слично члану 26 и члан 28 Устава у погледу слободе штампе прописује да „свако копише, штампа или преноси било какве вести или чланке који угрожавају унутрашњу или спољашњу безбедност државе или недељиву целовитост државне територије инације, а које имају тенденцију да подстакну nerede, устанак или некога увреде, или које се односе на

²⁵⁸ C. Kaya, *State Secret As An Instrument To Maintain State Security*, 2006, 49.

²⁵⁹ *Ibid*, 37.

државне тајне, сматраће се одговорним према релевантном закону. Поред ових чланова Устава постоје и различити законски, подзаконски и статутарни акти који садрже одредбе о државним тајнама. Турски кривични закон се посебно издваја од осталих, који у четвртом поглављу, седми део у члановима 326-339 под називом „злочини против државне тајне и шпијунаже“ прописује кривична дела одавање државне тајне. У наведеним члановима је прописано да свако ко у намери да уништи, повреди, превари, обмањује или користи, чак и привремено, у друге сврхе осим прописане или отуђи делимично или у целини документе који се односе на безбедност државе или унутрашње и спољашње интересе (чл. 326), ко прибави информације које би требало да чува у тајности због своје природе, а ради очувања безбедности државе и унутрашњих и спољашњих интереса (чл. 327), ко прибавља документе ради вршења политичке и војне шпијунаже (чл. 328), ко обелодани такве податке (чл. 329), ко открива податке или документе у циљу вршења политичке и војне шпијунаже (чл. 330) биће осуђен на казну затвора. Такође, под истим условима, поред турског и страни држављанин у Турској, који прибавља информације које би требало да буду тајне због природе ствари које се тичу унутрашње и спољне безбедности државе у намери да их уступи другој страни држави у циљу политичке и војне шпијунаже, биће осуђен на казну затвора (чл. 331). Према турском кривичном праву, свако ко користи или дозвољава да се за своје или друге интересе користе научне или индустријске иновације или изуми који би требало да буду тајна због очувања безбедности државе, биће осуђен кумулативно на казну затвора и новчану казну (чл. 333).²⁶⁰

У Републици Србији се концепт тајних података односи на војне, економске или службене податке, односно документе који су као такви одређени у закону, подзаконском акту или неком другом пропису, или на основу законом прописане одлуке надлежног државног органа, а чије би истовремено чињење доступним непозваним лицима проузроковало или могло изазвати тешке последице по

²⁶⁰ Ibid, 39.

националну безбедност, одбрану, политичке, војне, економске и друге интересе земље.²⁶¹

Са друге стране, према члану 316 став 6 Кривичног законика Републике Србије, појам државна тајна се не односи на податке односно документе који су усмерени на тешке повреде фундаменталних људских права или на угрожавање уставом утврђеног поретка Републике Србије и њене безбедности и документи или подаци који за циљ имају прикривање учињеног кривичног дела, а за које се по закону може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна.²⁶²

Влада Сједињених Америчких Држава (САД) користи три нивоа класификације података да одреди колико су одређене информације осетљиве: „поверљиво“, „тајно“ и „строго поверљиво“. „Поверљиво“, као најнижи ниво означава информације чије би објављивање могло да оштети националну безбедност САД. Ознака „тајна“ односи се на информације чије би откривање могло да изазове озбиљну штету националној безбедности САД. Ознака „строго поверљиво“ значи да би откривање документа могло да изазове изузетно озбиљну штету националној безбедности. На строго поверљивом нивоу, само одређени људи који имају сертификат за приступ подацима означеним степеном тајности строго поверљиво, односно тзв. безбедносно одобрење могу имати увид у наведена документа како би се ризик од било каквог открића свео на најмању могућу меру. Међутим, сама чињеница да неко лице има безбедносни сертификат, односно одобрење на нивоу који одговара документу, истовремено не значи да има стварну потребу да му приступи. Наведено се често користи за најосетљивије информације, попут оних које се односе на изворе података и методе рада обавештајних служби, које откривају и начин на који се прикупљају обавештајни подаци.

Такође, уобичајена је појава да писани документи садрже информације које су поверљиве на различитим нивоима, али и неке информације које нису

²⁶¹Члан 315 став 6 Кривичног законика, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

²⁶²Члан 316 став 6 Кривичног законика, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.

поверљиве. У вези са тим, наслову документа може претходити ознака „U“ (unclassified) што указује да су наслов и садржина документа неklasификовани. У оквиру документа, наслов и садржина могу да носе ознаке „S“ (secret) за тајну, „C“ (confidential) за поверљиво или „TS“ (top secret) за строго поверљиво. Имајући у виду да садржина једног документа не мора у потпуности бити означена истим степеном тајности, највиша класификација било ког дела документа одређује његову општу класификацију. Овај приступ омогућава лаку идентификацију и уклањање класификованих делова документа, тако да се мање осетљиви делови могу поделити (уступити) као неklasификовани. Овлашћења да изузму одређене информације, као што су рецимо, постојање програма наоружања и да их класификују као „строго поверљиве“, дају се само одређеним појединцима, укључујући председника и потпредседника и одређене шефове агенција.

Одлучивање које информације су поверљиве је субјективно. Неке ствари очигледно морају бити тајне, попут идентитета тајних оперативаца или борбених планова, док остала питања нису тако очигледна и ствар су дискреционе одлуке надлежних органа. На крају, процедуре за декласификацију документа, тј. скидање ознаке поверљивости су компликоване, те председник има крајње овлашћење за уклањање тајности и може да скине тајност било чега, односно сваког документа или материјала у било ком тренутку, у складу са одређеним одредбама Закона о атомској енергији.²⁶³

У Републици Црној Гори, Агенција за националну безбедност на основу члана 9 Закона о Агенцији за националну безбедност, може тајно да прикупља податке од држављана Црне Горе, али и странаца, праћењем и опсервирањем, уз коришћење техничких средстава ради документовања; тајним електронским надзором комуникација и пошиљака и надзирући унутрашњост објеката, затворених простора и предмета коришћењем средстава технике. Наведени подаци које Агенција прикупља могу бити степеновани различитим ознакама тајности, што је прописано Законом о тајности података, те разликујемо степене тајности „строго тајно“, „тајно“, „поверљиво“ и „интерно“. Са тим у вези, концепт

²⁶³Више о томе видети на сајту: <https://dornsife.usc.edu/news/stories/what-are-classified-documents/>.

државна тајна се односи на сва документа која носе ознаку тајности „строго тајно”, а термин службена тајна се примењује на остала три степена поверљивости нижег значаја, односно „тајно”, „поверљиво” и „интерно”.

Према одредбама истог Закона о тајности података, начин на који ће се одредити који податак се сматра тајним, зависи од његове садржине, али и његовог значаја за националну безбедност, одбрану, спољну и економску политику Републике Црне Горе. Тако се ознака „строго тајно” односи на информације коју су такве важности за безбедност и националне интересе Црне Горе да би њихово евентуално отицање могло нанети ненадокнадиву штету, док ознака „тајно” подразумева информације чије би отицање довело до тешког угрожавања безбедности и интереса Црне Горе. Степен тајности „поверљиво” се односи на информације и податке, чије би чињење доступним широј јавности нанело штетне последице националној безбедности Црне Горе, док се степен „интерно”, као најнижи ниво класификације података односи на оне информације чије објављивање може нарушити рад и функционисање државних органа. Када је реч о лицима која учествују у поступку одређивања који документ, акт, податак или информација треба бити означен степеном тајности „строго тајно”, то су председник Републике Црне Горе, председник скупштине, председник владе, али и њени чланови, затим начелник Генералштаба Војске Црне Горе, орган управе надлежан за полицијске послове, директор Агенције за националну безбедност, државни тужилац и председник Врховног суда Црне Горе, а за одређивање ознаке тајности осталих нижих степена („тајно”, „поверљиво” и интерно”) је осим лица овлашћених за одлучивање о степену „строго поверљиво”, надлежно и лице које овласти директор Агенције за националну безбедност.²⁶⁴

Одлуком Европске комисије 2015/4441, извршног органа Европске уније, информација мора бити поверљива ако би њено неовлашћено откривање могло негативно утицати на интересе ЕУ или интересе једне или више њених држава чланица. Да би се минимизирали трошкови и ограничења узрокована класификацијом, информације ће бити класификоване на ограничено време,

²⁶⁴Више о томе видети на: <https://internocg.me/opservacija/stepeni-tajnosti-podataka/>.

након чега ће њихова класификација бити прегледана и евентуално повучена, тј. ставке бити декласификоване или продужене. У праву Европске уније постоје четири нивоа класификације података, а то су: "top secret" за „строго поверљиво“, који се односи на информације и материјал чије би неовлашћено обелодањивање могло проузроковати изузетно тешку штету суштинском интересу Европске уније или једне или више држава чланица. Ова ознака поверљивости се не користи за безбедносну проверу истраживања предлога; "secret" за „тајно“, које подразумева информације и материјал чије би неовлашћено откривање могло озбиљно да нашкоди суштинским интересима Европске уније или интересима једне или више држава чланица: "confidential" за „поверљиво“, односно информације и материјал чије би неовлашћено откривање могло штетити суштинским интересима Европске уније или једне или више држава чланица и "restricted" за „интерно“, тј. информације и материјал чије би неовлашћено обелодањивање могло бити штетно по интересе Европе уније или једне или више држава чланица.²⁶⁵

У демократским државама, обавештајне службе раде за добробит грађана и гарантују њихову безбедност, али и безбедност државе и нације уопште. Ове службе, имајући у виду чињеницу да представљају посебни део државног апарата, као и сви органи државне управе, раде у складу са законима и прописима. Међутим, због своје специфичне организације и начина деловања, оне имају користи од прилагођеног правног оквира, који прописује посебне гаранције за особље служби безбедности и њихове изворе података (физичка лица која службама безбедности уступају информације) и дефинише услове под којима се штити поверљивост, односно тајност података од националног интереса. Кривични закон и Закон о одбрани Републике Француске дефинишу информације које се могу подвести као државна тајна јер су од значаја за очување националне безбедности и предвиђају казне за њихово непоштовање. Закон од 24. јула 2015. године, који се односи на обавештајне послове, имао је за циљ да омогући обавештајним службама да делују ефикасније, дајући им прецизан правни оквир који их овлашћује да користе техничка средства, како би приступиле

²⁶⁵ Annex G - Padr Security Classification Guide, Security Classification Guide, 2019, 4.

информацијама, уз гарантовање заштите јавних слобода. Законом су утврђени основни интереси нације, чију одбрану и унапређење гарантују обавештајне службе, у оквиру својих задатака и овлашћења. Службе према овом Закону доприносе очувању националне безбедности, главним политичким, економским и научним интересима, спречавању тероризма, спречавању организованог криминала и спречавању колективног насиља које би могло да изазове озбиљно нарушавање јавног реда и мира. Закон је прописао да се спроводи строги поступак којим се надзире примена средстава обавештајне технике и експлицитно назначених средстава технике које нарушавају приватност становника Француске, за чију је примену потребно одобрења националној територији. Законом од 30. новембра 2015. године ова област је заокружена регулисањем тајног (електронског) надзора међународних комуникација.²⁶⁶

У циљу поштовања начела транспарентности односно јавности у раду државних органа, конкретно служби безбедности, а самим тим и вршења неког облика спољног надзора над њиховим радом, у Републици Црној Гори је током 2023. године, у периоду од 01. јануара до 11. новембра 2023. године, Агенција за националну безбедност примила десет захтева грађана, а на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Међу свим захтевима, као најинтересантнији се издвојио захтев који је примљен 22. фебруара 2023. године. Реч је о захтеву грађанина Црне Горе (М.К.) некадашњег запосленог у служби државне безбедности, који је захтевао да му се достави документација из пасивног документационог фонда, вероватно архиве бивших служби безбедности, због поступка који је М.К. покренуо пред Комисијом за повраћај и обештећење Републике Црне Горе. Оно по чему се наведени захтев М.К. за слободан приступ информацијама разликује од осталих девет примљених је због његове садржине, где М.К. тврди да се 80-тих година 20. века лично уверио да у сектору за документацију постоји акт који се односи на Н.Н. лице о проглашењу за непријатеља ФНРЈ и одузимање грађанских права, као и да је таксативно наведена његова целокупна непокретна имовина. Наиме, бивши службеник службе

²⁶⁶Више о томе видети на: <https://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf>, стр. 24.

државне безбедности (М.К.) чији је блиски рођак (Н.Н. лице) био проглашен за државног непријатеља је кроз своје службовање дошао до документације којом је његов рођак проглашен за државног непријатеља и након толико година се обратио Агенцији за националну безбедност како би му доставили наведену документацију, да би успешно повратио предметну имовину, а што је њему значајно за утврђивање постојања права за повраћај одузетог и обештећење пред Комисијом за повраћај и обештећење.²⁶⁷

Наведено представља прави пример злоупотребе права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, јер је М.К, као бивши припадник службе државне безбедности Републике Црне Горе био дужан да податке и документа означене као тајна (јер се службени акт којим се открива идентитет лица о проглашењу за државног непријатеља – непријатеља ФНРЈ сигурно сматра државном тајном или барем строго поверљиво), до којих је дошао током обављања његове професионалне дужности, односно службе, чува као тајне и штити и након престанка активне службе, тј. рада у поменутом државном органу, што је обавеза свих активних и бивших запослених на истим и сличним радним местима. Такође, ту би требало изменити законску одредбу о чувању података различитих степена тајности, односно преформулисати да ли обавеза чувања података важи и након протекла рока поверљивости (нпр. 30 година за државну тајну),²⁶⁸ тј. да ли их лице као бивши или пензионисани припадник службе може самоиницијативно уступити или обелоданити, или уз претходну сагласност и одлуку надлежног државног органа.

Тужилац Максимилијан Шремс је поднео представку Поверенику за заштиту података Ирске због преноса његових личних података са друштвене мреже „Фејсбук“, преко испоставе у Ирској до главних корисника у САД, а на основу самоиницијативног поступања према правилима правног оквира „сигурна

²⁶⁷Више о осталим захтевима видети на: <https://internocg.me/opservacija/spi-za-anb-svega-10-puta-u-2023-godini/>.

²⁶⁸ Овде се поставља и питање правног уређивања отварања тајних досијеа служби безбедности. Видети: А. Ресановић, *Отварање досијеа тајних служби – упоредна искуства*, *Herecticus*, број 1/2004, стр. 9-28; В. Водинелић, *Отварање досијеа политичке полиције: доцкан је или пак није*, *Herecticus*, број 1/2004, стр. 29-39.

лука“. Повереник за заштиту података Ирске се огласио ненадлежним за одлучивање ообиму заштите личних података, поступајући према усвојеном принципу приватности „сигурна лука“, позивајући се на одлуку Европске комисије 2000/520 којом је потврђено да САД пружају одговарајући степен заштите података и да је „Фејсбук“ поштовао поменути правни оквир међународног права. Због наведеног, Шремс се обратио Високом суду Ирске, који је прекинуо национални поступак и покренуо поступак за решавање претходног питања пред Судом правде ЕУ.

Одлучујући по постављеном претходном питању, Суд правде је заузео став да је одлука Комисије од 26. јула 2000. године правно неваљана јер је онемогућила национална надзорна тела државе у питању да предузимају своја законска овлашћења када лице сумња да је поменута одлука у складу са принципима приватности и прокламованим слободама и правима појединаца.

Импликација ове пресуде је таква да је надлежно контролно тело Републике Ирске у обавези да детаљно и у потпуности размотри представку тужиоца Максимилијана Шремса, након чега ће донети коначну одлуку да ли на основу Директиве треба обуставити трансфер података корисника Европске Уније са друштвене мреже „Фејсбук“ према САД јер наведена земља ипак није омогућила задовољавајући степен заштите личних података грађана Уније.²⁶⁹

§ 15 – ТАЈНИ НАДЗОР КОМУНИКАЦИЈЕ КАО ИЗРАЗ ОДСТУПАЊА ОД НЕПОВРЕДИВОСТИ ТАЈНОСТИ ПИСАМА И КОМУНИКАЦИЈЕ

Безбедносно-обавештајне службе могу ограничити право на приватност и породичан живот кроз прикупљање, задржавање и пренос личних података појединца. Није само стварна употреба ових мера према одређеним лицима та која крши право на приватност, већ и њихова потенцијална употреба, али и само

²⁶⁹Погледати резиме пресуде Суда правде ЕУ на сајту: <https://www.poverenik.rs/sr/2011-05-21-08-29-18/2011-05-19-06-16-07/2212-rezime-presude-suda-pravde-eu-maksimilijan-srems-protiv-poverenika-za-zastitu-podataka-irske.html>.

постојање законских одредаба које дозвољавају њихову примену. Право на приватност се наравно може законски ограничити од стране служби безбедности све док је то у складу са одредбама и у оквирима националног закона и стандарда јуриспруденције Европског суда за људска права.²⁷⁰

Историјски гледано, забринутост око ограничавања права на приватност првенствено је настала због овлашћења безбедносних служби да врше надзор над одређеним лицем путем средстава технике, као што је прислушкивање телефона идентификоване особе или постављање уређаја за прислушкивање у њеном стану. Мере које се примењују према одређеној особи, групи или организацији, примењују се јер постоји основана сумња да су они највероватније умешани у вршење тешких кривичних дела против уставног уређења или постоји основана сумња да на неки други начин могу угрозити националну безбедност. Прикупљање обавештајних података, укључујући врбовање доушника или инфилтрирање у групе које се баве недозвољеним активностима је још једна карактеристика безбедносних служби која је дуго ограничавала право на приватност. Иако се такве активности и даље користе у раду обавештајних служби и нарушавају индивидуална права појединаца, у многим земљама-чланицама Савета Европе, замењена су открићима о нециљаном, масовном прикупљању електронских комуникација. Брзи технолошки развој омогућио је да службе безбедности у неким земљама чланицама Савета Европе спроведу опсежнији надзор над комуникацијама уз мање трошење људских ресурса. У Европи, масовно пресретање од стране служби безбедности прво је привукло пажњу јавности откривањем програма „Ешелона“.

Далеко значајнија су обелодањивања бившег сарадника америчке обавештајне службе Едварда Сноудена, која су почела у лето 2013. године. Едвард Сноуден је открио детаље надзора електронских комуникације и интернет активности Агенције за националну безбедност САД и разних служби безбедности

²⁷⁰ A. Wills, *Democratic and effective oversight of national security services*, Council of Europe, 2015, 21; М. Ковачевић, *Тајни надзор комуникације — усклађеност са праксом Европског суда за људска права*, Анали Правног факултета у Београду, број 2/2014, стр. 164-179; А. Арсић, *Тајни надзор комуникација — усклађеност са стандардима Европског суда за људска права у Стразбуру*, Правни хоризонти, број 4/2021, стр. 67-86.

у Европи. Поред тога, појавила су се и открића сличних програма у Републици Француској. За разлику од традиционалних облика надзора, откривени програми не циљају нужно одређене појединце, групе или организације због постојања основане сумње да су укључени у вршење одређених противзаконитих активности. Уместо тога, они углавном подразумевају аутоматизовано пресретање комуникација (користећи различите алате, а понекад и уз помоћ провајдера комуникација) и огромних количина информација које пролазе кроз оптичке каблове или бежичне комуникације или их држе трећа лица. Прикупљене информације обухватају садржај комуникација и такозване комуникационе податке или метаподатке, као што су адресе е-поште, ИП адресе, бројеве телефона и локације телефона. Прикупљене информације се касније претражују или „минирају“, користећи одређене филтере или термине за претрагу, дизајниране да извуку информације које се односе на особе, групе или организације од интереса за службе безбедности. Сноуденова открића изазвала су озбиљну забринутост у погледу злоупотреба права на приватност и права на породични живот. Откривене активности биле су предмет истрага од стране Европског парламента, Комитета за правна питања и људска права и разних националних надзорних тела и оспораване су, како пред националним судовима држава, тако и пред Европским судом за људска права у Стразбуру.²⁷¹

Коментаришући податке добијене обимним надзором, специјални извештач Уједињених Нација, Бен Емерсон је изјавио да само постојање програма за вршење обимног надзора представља потенцијално несразмерно мешање у право на приватност појединаца, што је неспојиво са постојећим концептима приватности јер државе имају овлашћења да прикупљају све комуникације или податке неселективно. Такви програми су непосредан и стални изазов за утврђене норме међународног права. Актуелни комесар Савета Европе за људска права је овај обимни надзор описао као озбиљну претњу праву на приватност.

²⁷¹ Ibid, 22.

Право на приватност не обухвата само пресретање садржаја комуникација већ и прикупљање, задржавање и коришћење комуникација, односно података или метаподатака. Иако подаци о садржају комуникације могу бити прикупљени и задржани директно од служби безбедности, у већини држава провајдери комуникација у приватном сектору су по закону обавезни да чувају комуникационе податке клијената током дефинисаног периода.

У априлу 2014. године, Суд правде Европске Уније је закључио да је Директива ЕУ о задржавању података, која је налагала задржавање комуникационих података од стране комуникационих провајдера за потребе спровођења закона, била у супротности са правом на приватност. Коментаришући импликације задржавања комуникација и нарушавања приватности, Суд правде Европске Уније је сматрао да подаци, тј. комуникације, узете у целини, могу омогућити да се донесу врло прецизни закључци у вези са приватним животом лица чији су подаци задржани, попут свакодневних животних навика, сталних или привремених места становања, дневних или других активности које лица спроводе, друштвених односа тих лица и средине у коју се крећу, као и места које посећују.

У многим државама чланицама Савета Европе, обимни, нециљани надзор комуникација од стране служби безбедности или није регулисан јавно доступним законом или је регулисан на такав начин да закон нејасно формулише ограничења служби безбедности у погледу примене ових мера. Ово је посебно проблематично у погледу поштовања људских права јер отежава да појединци, групе или организације разумеју правни основ и разлоге због којих њихова комуникација може бити пресретнута од стране служби безбедности.²⁷²

Експлоатација рачунарске мреже, колоквијално позната као хаковање подразумева другу област делатности служби безбедности која представља значајан ризик по људска права. Хаковање укључује различите активности, као што је: постављање малвера, односно штетних софтвера или тројанаца на

²⁷² A. Wills, Democratic and effective oversight of nacional security services, Council of Europe, op. cit. 23.

информационо-телекомуникационе системе, који служе као средства за издвајање информација; коришћење камера и микрофона у оквиру рачунара или ручних уређаја за снимање активности корисника и инфилтрирање електронских уређаја како би се манипулисало садржајем комуникација које се шаљу на њих. Ова област је релативно нова област активности служби безбедности и она није експлицитно обрађена у законима који регулишу безбедност, нити је широј јавности тај део активности служби безбедности пуно познат. Независно од тога, јасно је да такве активности представљају озбиљну претњу праву на приватност и праву на породични живот. Хаковање је потенцијално наметљивији метод рада служби безбедности од пресретања садржаја комуникација или метаподатака јер омогућава приступ информацијама које особа можда никада не би одлучила да подели ни са ким. У обраћању Трибуналу за истражна овлашћења Уједињеног Краљевства, у погледу претњи приватности, наводи се да савремени еквивалент уласку у нечију кућу, претраживању његових ормарића, дневника и преписке, као и уређаја за комуникацију, који омогућавају стални надзор убудуће, иако мобилни уређаји нису укључени, добијање информација о историји претраге, укључујући сваку локацију коју је надзирани субјект посетио у протеклој години, ствара могућност, уколико је у мобилном уређају инсталиран малвер, да стални надзор прикупи овакве податке о надзираном субјекту где год се он налази. Узимајући пример коришћења микрофона и камере паметног телефона за снимање сталне комуникације и окружења неке особе, то би несумњиво било више инвазивно од постављања прислушних уређаја у кућу или аутомобил неке особе или праћења исте. Осим тога, постоји забринутост да би размена обавештајних података на међународном нивоу могла довести до тога да лице буде подвргнуто произвољном притвору или прекограничној размени личних података, те је право на приватност доведено у питање сваки пут када се лични подаци преносе на овај начин.

Посебна забринутост се јавља када стране службе безбедности, којима се шаљу спорне информације, немају исте стандарде у погледу заштите података или строгих законских ограничења у погледу употребе и коришћења личних података у обавештајне сврхе. Иако многе безбедносне службе додају упозорења о томе како се информације могу користити, када је реч о одлазним информацијама, оне не

могу у потпуности ублажити могуће повреде права на приватност од стране примаоца.

Следеће питање је намерна или случајна употреба обавештајних података добијених разменом на међународном нивоу, у циљу заобилажења заштитних мере на националном нивоу, које би се обично примењивале на прикупљање тих информација. Имајући у виду да службе безбедности обично морају да прибаве судски налог за пресретање комуникације одређеног лица унутар граница њихове земље, ако је ове исте информације прикупио страни држављанин и касније их поделио према правилима о међународној сарадњи, постоји могућност да се такве мере заштите неће примењивати. Овакви ризици су појачани у погледу размене обавештајних података који укључују аутоматизовано дељење електронских података или интегрисано прикупљање и чување информација које је прикупило више држава.²⁷³

Члан 8 гарантује право на поштовање приватног живота и чини део Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП) која штити бројна основна права и слободе. ЕСЉП је широко тумачио обим заштићеног интереса приватног живота према члану 8, са циљем да буде у току са новим технологијама и праксама надзора које користе службе безбедности. Као и нека друга права по ЕКЉП, текст члана 8 јасно показује да право на поштовање приватног живота није апсолутно. Дакле, од ЕСЉП се тражи да уравнотежи ово квалификовано право са другим конкурентним правима и легитимним интересима, укључујући спречавање криминала, заштиту националне безбедности и јавне безбедности. Члан 8 ЕКЉП предвиђа да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, свог дома и преписке, као и да неће бити мешања од стране јавног органа у остваривање овог права, осим оног што је у складу са законом неопходно у демократском друштву и у интересу националне безбедности, јавне безбедности

²⁷³ A. Wills, Democratic and effective oversight of nacional security services, Council of Europe, op. cit. 24.

или економског благостања земље, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.²⁷⁴

Ограничења права на приватност и приватног живота појединца морају бити „неопходна у демократском друштву“, што значи да ако је могућа примена мере којом се мање задире у нечија права на приватност подједнако ефикасна у постизању циља који се таквом мером жели постићи, та мера се мора применити пре мере којом би се више задирало у поменута права. Такође, државе имају и одређени степен дискреције у погледу утврђивања неопходности примене мере. У случајевима који укључују примену члана 8, ЕСЉП мора размотрити предмет у целини и из тог разматрања утврдити да ли су постојали адекватни разлози за одређену повреду која је учињена појединцу применом спорне мера. У суштини, ово је тест пропорционалности у смислу да мешање у права појединаца мора бити сразмерно и у интересу државе, односно мешање мора одговарати хитној друштвеној потреби и пропорционално легимитном циљу који се применом мере жели постићи. Ово је веома сложен задатак, не само за државе, већ и за ЕСЉП јер интерес који треба заштитити од мешања тј. приватни интерес, природа мешања и хитна друштвена потреба којој то мешање служи, тј. неопходност примене мере морају се узети у обзир заједно. Појам неопходног у демократском друштву подразумева да ће се одређеном јавном интересу дати више значаја од приватног, што имплицира да ће повреде неких права и интереса заштићених чланом 8 бити теже бранити од других. Разматрањем концепта хитне друштвене потребе, закључује се да је ту повреду права из члана 8 лакше оправдати у погледу јавне, националне безбедности него у погледу заштите морала. На пример, ЕСЉП је сматрао да се опширнији налог за примену мера, од онога што је иначе било легално, може оправдати комплексном природом важности интереса који се штити, попут спречавања терористичког напада, чија хитност ни у ком случају не би могла бити оспорена.²⁷⁵

²⁷⁴ N. Loideain, *The approach of the European Court of Human Rights to the interception of communications*, Oxford Data Protection & Privacy Law, 2018, 33.

²⁷⁵ N. Norman, *Human Rights Law as an Intervention in Covert Surveillance of Communication - The Right to Private Life and Communication in Large-Scale Surveillance*, 2017, 10-11.

Члан 8 ЕКЉП намеће две различите врсте обавеза, негативну и позитивну и приступ ЕСЉП предметној мери надзора ће зависити од тога која врста обавезе је у питању. Прва намеће обавезу држави уговорници да избегава мешање у било која права заштићена чланом 8, осим ако су испуњени услови за оправдано мешања према истом члану. Ова последња обавеза захтева да држава предузме позитивне кораке како би заштитила права загарантована чланом 8, посебно од непотребног мешања других. Судска пракса је потврдила да се обе врсте обавеза примењују на тајни надзор комуникација од стране државе. Имајући то у виду, сваки надзор од стране јавних органа тиче се примарне дужности државе према члану 8 ЕКЉП да се не меша у приватни живот подносиоца представке, осим ако је то оправдано и у складу са захтевима поменутог члана 8.²⁷⁶

Пракса примене члана 8 Европског суда за људска права утврђује да сама чињеница постојања тајног надзора комуникације представља мешање у право на поштовање приватног живота, имајући у виду да чак и претња надзором ствара веома реалну претњу за појединце. Ова одлука је донета још 1978. године и указује на осетљивост ЕСЉП на претње које представљају технолошки напредак у полицији и националној безбедности. Упркос томе што нема доказа да су подносиоци представке били предмет надзора, ЕСЉП је у свом значајном предмету Клас против Немачке ипак утврдио да је у спорни домаћи закон уведен систем надзора, по којим би се пошта и комуникација свих појединаца могла пратити. Заиста, ово праћење би могло да се одвија у потпуној тајности, без да појединац икад за то сазна, осим ако индискрецијом суда или накнадним обавештењем у судском поступку појединац о томе буде обавештен. ЕСЉП је стога сматрао да оспорено законодавство директно утиче на све кориснике, односно потенцијалне кориснике поштанских и телекомуникационих услуга. Исти приступ је поново примењен у предмету Малоне против Уједињеног Краљевства, где се сматрало да је постојање закона и праксе у Енглеској и Велсу, који су дозвољавали и успостављали систем за вршење тајног надзора комуникација само по себи било

²⁷⁶ N. Loideain, *The approach of the European Court of Human Rights to the interception of communications*, Oxford Data Protection & Privacy Law, 2018, 33-34.

сметња. Слично томе, само постојање Закона о обавештајним сигнаlima у Шведској који уводи систем тајног надзора сваког мобилног телефона корисника интернета, чији подаци могу бити пресретнути и са оптичког кабла који прелази шведску границу, представља мешање у члан 8. Другим речима, ЕСЉП је у својој раној јуриспруденцији установио да би чланом 8 ЕКЉП требало бити признато право свих, чије су комуникације праћене и прислушкиване, а који нису били примарни предмет интересовања служби безбедности. Уколико се таквим трећим лицима не даје право да се жале, као што је то истакао ЕСЉП, може доћи до тога да велике групе појединаца буду неоправдано, мимо закона лишене свог права на приватност. Ова спремност Европског суда за људска права у ранијој судској пракси да размотри евентуалне, будуће претње приватности које представљају нове технологије, довела је до тога да ЕСЉП добије улогу посредника у области нових технологија и људских права. Као резултат тога, појединци могу, под одређеним условима тврдити да су жртве кршења права на приватност, а своје тврдње заснивати на самом постојању тајних мера или закона који дозвољавају примену тајних мера, а да не морају да наводе да су такве мере конкретно примењене на њих.²⁷⁷

Што се тиче недостатака капацитета за праћење вршења надзора од стране безбедносно-обавештајних служби, ЕСЉП је у предмету Захаров против Русије поновио своје мишљење да је од пресудног значаја да органи који примењују мере, односно „прислушкују“, о томе воде детаљну евиденцију. Ова посебна процедурална заштита је неопходна како би надзорни органи имали ефикасан приступ информацијама и пратили активности надзора. Без таквих евиденција, Велико веће је отворено и сасвим оправдано истакло да би било немогуће било какво вршење надзора. Стога, иако су идентификовани други значајни недостаци надзора, недостатак било какве евиденције о прибављеним комуникацијама учинио је да цео режим надзора буде неефикасан у борби против злоупотреба јер је био недовољан да открије евентуална незаконита пресретања комуникација. У овом случају се сматрало да је експлицитна забрана руског закона да се ове

²⁷⁷ N. Loideain, *The approach of the European Court of Human Rights to the interception of communications*, Oxford Data Protection & Privacy Law, 2018, 45-46.

евиденције не чувају додатно погоршана чињеницом да је закон дозвољавао полицији и обавештајним агенцијама да директно пресећу комуникацију. Непостојање адекватне институције која може ефикасно и непристрасно да испита све грешке које би се могле десити у првој фази примене мере тајног надзора комуникације, такође може довести до злоупотреба приликом примене овлашћења надзора. Да би се спречила ова потенцијална злоупотреба овлашћења, ЕСЉП је сматрао да је најбоље да надзорну улогу обављају судије јер овај облик надзора нуди најбоље гаранције независности, непристрасности и правилног поступка. Са тим у вези, у Удружењу за европске интеграције и људска права и случају Екимциев против Бугарске, утврђено је да је министар унутрашњих послова недовољно независан надзорни орган у погледу уважавања члана 8, за примену мере тајног надзора комуникације у циљу сузбијања тешког криминала и претњи по националну безбедност. ЕСЉП се посебно осврнуо на чињеницу да је министар политички именован и да је члан извршне власти, те се због његове двојачке функције доводи у питање његова непристрасност и поузданост. Слично томе, у новијој пресуди Сзабо и Висси против Мађарске, ЕСЉП је утврдио да закон који овлашћује министра правде да дозволи примену мера службама безбедности, није механизам надзора који обезбеђује неопходне гаранције против евентуалних злоупотреба.²⁷⁸

Пегасус је шпијунски софтвер који је развила и пласирала израелска компанија НСО Груп. Овај софтвер може бити прикривено инсталиран на мобилним телефонима који користе већину верзија ИОС-а и Андроид-а. Најранија верзија Пегасуса, коју су открили истраживачи 2016. године, заразила је телефоне путем онога што се назива "spear phishing", текста поруке или е-поруке које обмањују мету да кликне на злонамерну везу (линк). На пример, 2019. године, Вацап је открио да је Пегасус користио рањивост у апликацији за покретање напада нултим кликом; шпијунски софтвер би се инсталирао на телефон циљаног лица позивањем његовог телефона, а шпијунски софтвер би био инсталиран чак и ако на тај позив није одговорено. Где ни "spear phishing" ни нулти-напад не успеју,

²⁷⁸ N. Loideain, *The approach of the European Court of Human Rights to the interception of communications*, Oxford Data Protection & Privacy Law, 2018, 54.

Пегасус се може инсталирати преко бежичног примопредајника који се налази у близини циљаног уређаја или добијањем физичког приступа уређају. Једном инсталиран на телефону, Пегасус може да покрене произвољни код, да извуче контакте, евиденције позива, поруке, фотографије, историју претраге веба, подешавања, као и да прикупи информације са апликација, укључујући, ИМесиџ, Гмаил, Вибер, Фејсбук, Вацап, Телеграм и Скајп. Пегасус може тајно претворити мобилни телефон у уређај за 24-часовни надзор, на који начин лице добија потпуни приступ свим сензорима и информацијама на телефону, односно може да чита, шаље или прима поруке које би требало да буду шифроване, да преузима сачуване фотографије или да слуша и снима гласовне/видео позиве. Такође, прислушкивач има потпуни приступ камери, микрофону и геолокацијском модулу телефона, те може знати више од власника телефона. Према Европском надзорнику за заштиту података о личности, Пегасус припада новој категорији шпијунског софтвера, који се разликују од традиционалних софтвера за пресретање, које користе органи за спровођење закона, у четири аспекта: даје потпун и неограничен приступ циљаном уређају, у стању је да изврши напад нултим кликом, не захтева да се покрене било која радња корисника, а веома га је тешко открити. За разлику од конвенционалног прислушкивања, које омогућава само праћење комуникација у реалном времену, ова врста шпијунског софтвера може да обезбеди пун, ретроактиван приступ датотекама и порукама креираним у прошлости, лозинкама и метаподацима о прошлости комуникације. Група НСО тврди да Пегасус прикупља податке само са мобилних уређаја одређених унапред идентификованих лица за које се сумња да су умешана у тешка кривична дела и тероризам. У том погледу је (према НСО) сличан концепту традиционалног прислушкивања и помогао је у спречавању многих терористичких напада, разбијању ланаца педофилије, трговине белим робљем и дрогом или проналажењу и спасавању киднаповане деце. НСО даје лиценцу да Пегасус користе обавештајне и безбедносне агенције суверених држава и нема приступ и сазнања о даљем начину коришћења софтвера од стране агенција. Према НСО, Пегасус није у могућности да избрише или промени податке на мобилном уређају и НСО захтева клаузуле о поштовању људских права у свим уговорима са купцима, односно агенцијама, које морају да се обавезу да ће користити системе НСО

искључиво за легитимно и законито спречавање и истраживање тешких злочина и тероризма. Када НСО заврши своје интерне обавезе за људска права и када се испоштују процедуре за одобравање ангажовања купаца, захтеви за извозне дозволе морају бити одобрени од Агенције за контролу извоза одбране израелског Министарства одбране, која стриктно ограничава лиценцирање Пегасуса, тако што спроводи сопствене анализе потенцијалних купаца. Штавише, НСО тврди да прилагођава конфигурацију Пегасус система са специфичним подешавањима за сваког крајњег корисника. Ове прилагођене спецификације одражавају ограничења употребе како је наведено у интерном документу компаније НСО и у складу са политиком људских права, а како је утврђено условима извозне дозволе коју је издало израелско Министарство одбране. Свака тврдња да је држава злоупотребила Пегасус покреће процес детаљне ревизије и истрага о пријављеним тврдњама, што у крајњем може довести до раскида уговора са купцем, уколико је то неопходно. У ствари, НСО тврди да је покренуо истраге након „Пројекта Пегасус“ на основу 2021. оптужбе, што је подразумевало преглед националних правних и законских оквира, интервјуисање крајњих корисника и проверу чињеница из објективних извора података.²⁷⁹

У оквиру „Пројекта Пегасус“ 18. јула 2021. године почели су да се објављују извештаји који су открили да је Пегасус потенцијално коришћен против бранитеља људских права, политичких противника, адвоката, дипломата, шефова држава и скоро 200 новинара из 24 земље. У вези са наведеним, идентификовани су потенцијални клијенти НСО у 11 земаља: Азербејџан, Бахреин, Мађарска, Индија, Казахстан, Мексико, Мароко, Руанда, Саудијска Арабија, Того и Уједињени Арапски Емирати. Према званичним истрагама, 14 бивших или садашњих шефова држава и владе, укључујући француског председника Емануела Макрона и бившег премијера Белгије Чарлса Мишел (садашњег председника Европског савета), појавило се на листи потенцијалних мета.²⁸⁰

²⁷⁹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Pegasus and similar spyware and secret state surveillance, 2023, 9-10.

²⁸⁰ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Pegasus and similar spyware and secret state surveillance, 2023, 12.

Европски суд за људска права је у случају Пегасус утврдио повреде члана 8 у предметима који се тичу тајног надзора људских права активиста, чланова невладиних организација, адвоката и новинара. Што се тиче новинара, циљане мере надзора ради откривања њихових извора података, такође могу повредити њихово право на слободу изражавања, како је загарантовано чланом 10 Конвенције. Суд је заузео став да је право новинара да заштите њихове изворе података део слободе да се „приме и пренесу информације и идеје без мешања од стране јавних органа” и да је као такво заштићено чланом 10. Наведено право је камен темељац слободе штампе, без којег се извори података могу одвратити од пружања помоћи штампи приликом информисања јавности о питањима од јавног интереса. Ометање које потенцијално води ка откривању извора не може се сматрати „неопходним“ према члану 10, осим ако то није оправдано најважнијим захтевом у погледу очувања јавног интереса. Такође, комуникација адвокат-клијент посебно је заштићена чланом 8 Конвенције. У принципу, усмена комуникација, као и преписка између адвоката и његовог клијента су привилеговани и морају остати поверљиви. То је такође важна гаранција права на одбрану и права на правично суђење која је предвиђена чланом 6. Употреба шпијунског софтвера има штетне последице на коришћење других права прокламованих у Конвенцији, посебно заштитника људских права и политичких активиста, укључујући право на слободу окупљања и удруживања (члан 11), право на слободне изборе (члан 3 Протокола број 1 уз Конвенцију), а у најекстремнијим случајевима и право на физички и психички интегритет, као и право на живот (члан 2 и 3). Да ли су пријављени случајеви Пегасус софтвера директно прекршили Конвенциона права, а посебно право на поштовање приватног живота, мораће да се утврди пред различитим националним судовима држава у питању. Иако још увек није донета одлука или судска пракса о употреби Пегасуса, коришћење овог или сличног шпијунског софтвера од стране државних органа и служби безбедности отвара нова питања у смислу импликација на људска права.²⁸¹

²⁸¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Pegasus and similar spyware and secret state surveillance, 2023, pg. 22.

Омогућавање приступа свим садржајима и функцијама паметног телефона (локацији, телефонским позивима, текстуалним и гласовним порукама, е-порукама, фотографијама, видео снимцима, лозинкама, историји прегледања веба или могућностима даљинског коришћења камера и микрофону у реалном времену) доводи до претераног нивоа задирања у приватност. Наведено највише открива осетљиве информације појединца, укључујући здравље, сексуални живот, политичка мишљења, верска или друга уверења, не само циљаног лица, већ и његове породице, колега, пријатеља, клијената итд. С тим у вези, европски Супервизор за заштиту података је у својим прелиминарним напоменама објављеним 15. фебруара 2022. године навео да, с обзиром на степен мешања у право на приватност и потешкоће у испуњавању захтева пропорционалности, редовно постављање Пегасуса или сличне технологије шпијунског софтвера не би било компатибилно са правним поретком ЕУ. Стога је предложио забрану развоја и постављања таквих шпијунских софтвера у ЕУ и алтернативну примену, уколико се такви софтвери ипак примењују у изузетним ситуацијама, неких мера за спречавање незаконите употребе (попут јачања надзора над мерама које се примењују, потпуне имплементације закона ЕУ о приватности и заштити података, судског надзора итд). Комесар Савета Европе за људска права изразио је озбиљне сумње у погледу компатибилности употребе Пегасуса или сличног шпијунског софтвера са судском праксом Суда, с обзиром на његов висок степен ограничавања права на приватност. У сваком појединачном случају и без обзира на процену пропорционалности употребе таквог шпијунског софтвера, Суд ће прво морати да испита квалитет законодавног оквира, као што се често дешава у вези са уважавањем члана 8. Према различитим студијама, законодавни оквир неких од земаља које су користиле Пегасус је био слаб или неефикасан, посебно у погледу механизма екс анте и екс пост надзора, као и правних лекова.²⁸²

Све посебне мере и поступци које примењују обавештајне службе, а које ограничавају људска права и основне слободе су у складу са следећим критеријумима: прописани су јавно доступним законом који је у складу са међународним стандардима људских права; све такве мере и поступци морају бити

²⁸² Council of Europe, Parliamentary Assembly, Pegasus and similar spyware and secret state surveillance, 2023, 23.

стриктно неопходне да би обавештајна служба испунила свој законом прописан задатак; предузете мере морају бити пропорционалне циљу због кога се употребљавају. Ово захтева да обавештајне службе одаберу онај тајни поступак или меру која најмање ограничава људска права, и да воде посебну пажњу како би свеле на минимум негативан утицај било које мере на права појединаца, укључујући, посебно, лица која нису осумњичена за било какво кршење закона; ниједна мера коју предузимају обавештајне службе не сме да крши императивне норме међународног права или било ког људског права; постоји јасан и свеобухватан систем за ауторизацију, праћење и надзор над употребом било које мере која ограничава људска права; појединци чија су права можда ограничиле обавештајне службе могу да се обрате притужбама независној државној институцији, попут Омбудсмана, Заштитника грађана и томе слично и траже ефикасан правни лек.²⁸³

Према националном закону, већини обавештајних служби је дозвољено да предузимају активности које ограничавају људска права. Ова овлашћења се првенствено налазе у законима и прописима који регулишу област прикупљања обавештајних података, али такође укључују мере за спровођење закона, коришћење личних података и дељење личних података. Национални закони држава садрже гаранције људских права из два главна разлога: да ограниче мешање државе, односно служби безбедности у права појединаца на оно што је дозвољено међународним правом и пактима о људским правима и да спрече произвољно или неконтролисано коришћење ових мера. Било која мера којом се ограничавају људска права мора бити прописана законом који је компатибилан са међународним стандардима људских права и који је на снази у тренутку када се мера предузима. Такав закон уско и прецизно прописује ове мере, поставља строге услове за њихову употребу и предвиђа да њихова употреба мора бити директно повезана са надлежностима и овлашћењима обавештајне службе. Многи национални закони укључују и захтев да све мере које ограничавају људска права морају бити неопходне и нужне у демократском друштву. Неопходност

²⁸³ H. Born, A. Luethold, A. Wills, *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011, 22.

подразумева да употреба било које мере буде јасно и рационално повезана са заштитом легитимних интереса националне безбедности, како је дефинисано у националном праву. Принцип пропорционалности је садржан у законима многих држава и захтева да све мере које ограничавају људска права морају бити сразмерне наведеним (и правно дозвољеним) циљевима. Да би се обезбедило да мере које предузимају обавештајне службе буду пропорционалне, многе државе захтевају да њихове обавештајне службе користе најмање наметљива могућа средства за постизање датог циља. Обавештајним службама је забрањено националним законом да користе било какве мере које би кршиле међународне стандарде људских права или императивне норме међународног права, а неке државе су укључиле експлицитне забране озбиљних кршења људских права у своје законе о обавештајним службама.²⁸⁴

Основни је захтев међународног права у области заштите људских права да жртве кршења људских права могу да траже обештећење и ефикасан правни лек. Многе државе имају успостављене механизме које обезбеђују да појединци имају приступ, односно да се могу обратити независној (државној) институцији, која може да поступа и одлучује о таквим захтевима.

У већини држава, обавештајне службе прибегавају посебним поступцима и мерама, као што су тајно праћење и пресретање комуникација, како би прикупиле информације неопходне за испуњавање њихових задатака. Основни захтев владавине права је да појединци морају бити свесни мера које јавни органи могу користити у циљу ограничавања њихових права и морају бити у стању да предвиде које активности могу довести до њиховог коришћења. Национални закон наводи категорије лица и активности који могу бити предмет интересовања обавештајних служби и према којима се могу примењивати мере и поступци за тајно прикупљање података, као и степен сумње који је потребан да би се отпочело са њиховом применом. Неки национални закони намећу посебна ограничења за примену мера против одређених категорија лица, посебно новинара и адвоката.

²⁸⁴ H. Born, A. Luethold, A. Wills, *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011, 23.

Ове мере су осмишљене да заштите професионалне привилегије за које се сматра да су од суштинског значаја за функционисање демократског друштва, као што је право новинара да не откривају своје изворе података или право адвоката да не открива податке које му је поверио његов клијент. Строга ограничења употребе метода и начина за прибављање података омогућавају да се осигура да прикупљање обавештајних података буде неопходно и ограничено на појединце или групе за које је вероватно да ће бити укључени у активности које представљају непосредну претњу по националну безбедност.²⁸⁵

Закон који је јавно доступан наводи врсте личних података које обавештајне службе могу да поседују и који критеријуми се примењују на коришћење, задржавање, брисање и откривање ових података. Обавештајним службама је дозвољено да чувају личне податке који су неопходно потребни у погледу испуњавања задатака из делокруга њиховог рада. Постоји низ општих принципа који се примењују на заштиту личних података који су обично укључени у домаће законе, као и у међународне инструменте. Они укључују следеће захтеве: да се лични подаци прикупљају и обрађују на законит и поштен начин; да употреба личних података буде ограничена на своју првобитну одређену сврху; да се предузму кораци како би се осигурало да је евиденција личних података тачна; да се датотеке личних података бришу када више нису потребне и да појединци имају право на приступ и исправку својих личних података. У контексту коришћења личних података од стране обавештајних служби, отварање, задржавање и одлагање досијеа личних података може имати озбиљне импликације на људска права.²⁸⁶

Због наведеног су смернице за управљање и коришћење личних података од стране обавештајних служби постављене у јавном статутарном праву. Ово је законска гаранција против давања неконтролисаних овлашћења извршној власти или обавештајним службама у овој области. Друга гаранција је да се успостављају

²⁸⁵ H. Born, A. Luethold, A. Wills, *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011, 23.

²⁸⁶ H. Born, A. Luethold, A. Wills, *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011, 24.

правне смернице како би се прецизирали и ограничили разлози за отварање и чување досијеа личних података од стране обавештајних служби. Треће, утврђена је пракса у разним државама да обавештајне службе обавештавају ширу јавност о врсти личних података које чува обавештајна служба; ово укључује информације о врсти и обиму личних података који се могу задржати, као и дозвољене основе за задржавање личних података од стране обавештајне службе. Четврто, разне државе су прогласиле кривичним делом откривање или коришћење података о личности ван утврђеног законског оквира, од стране припадника обавештајних служби. Коначна гаранција је да су државе експлицитно одредиле да обавештајним службама није дозвољено да чувају личне податке на дискриминаторним основама.²⁸⁷

Обавештајне службе спроводе редовне процене релевантности и тачности личних података којима располажу. Оне су по закону обавезне да избришу или ажурирају све информације за које се процени да су нетачне или више нису релевантне за њихов рад, рад надзорних институција или могуће правне поступке. Државе су предузеле кораке да обезбеде да обавештајне службе редовно проверавају да ли су датотеке личних података тачне и релевантне за њихов рад. Мере заштите релевантности и тачности личних података помажу да се осигура да се свако трајно кршење права на приватност сведе на минимум. У неким државама, обавештајне службе имају не само законску обавезу да униште датотеке које више нису релевантне, већ и датотеке које су нетачне или су погрешно обрађене. Иако су обавештајне службе обично обавезне да избришу податке који више нису релевантни за њихове потребе, важно је да то не буде на штету рада надзорних органа или евентуалних судских поступака. Информације које поседују обавештајне службе могу представљати доказ у кривичним правним поступцима са значајним импликацијама за појединце о којима је реч; доступност таквог материјала може бити важна за гарантовање законских права и процесуирање одговорних лица. Због тога је добра пракса да обавештајне службе буду обавезне да чувају сву евиденцију (укључујући оригиналне транскрипте и оперативне

²⁸⁷ H. Born, A. Luethold, A. Wills, *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011, pg. 25.

белешке) у случајевима који могу довести до кривичноправног поступка, као и да брисање сваке такве информације надгледа спољна институција.²⁸⁸

Постоји независна институција која надгледа употребу личних података од стране обавештајних служби. Ова институција има приступ свим досијеима које чувају обавештајне службе и има овлашћење да наложи обелодањивање информација заинтересованим лицима, као и уништавање досијеа или личних података који се у њима налазе. У многим државама, управљање датотекама личних података подлеже редовном и континуираном надзору од стране независних институција. Ове институције имају овлашћења да спроводе редовне инспекцијске контроле и насумичне провере досијеа личних података о текућим и прошлим случајевима. Држава је такође наложила независним надзорним институцијама да провере да ли су интерне директиве о управљању досијеима у складу са законом. Државе су признале да надзорне институције морају да буду аутономне у свом раду и методама које примењују, као и да имају довољно ресурса и капацитета за спровођење редовних инспекција у погледу управљања и коришћења личних података од стране обавештајних служби. Обавештајне службе имају законску обавезу да у потпуности сарађују са надзорном институцијом одговорном за контролу њиховог управљања и коришћења личних података.²⁸⁹

Када је реч о одступању од неповредивости тајности писама и преписке у Републици Србији, битно је споменути одредбу члана 41 Устава Републике Србије²⁹⁰, који гарантује тајност писама и других средстава општења и наводи да су тајност писама и осталих средстава путем којих се одвија комуникација неприкосновени. Међутим, у ставу два истог члана 41, Устав прописује да су одступања од неповредивости тајности писама и преписке ипак дозвољења, уколико се испуне услови прописани законом, мислећи на Законик о кривичном поступку, а ти услови се тичу заштите националне безбедности и неопходности примене посебних доказних радњи којима се ограничавају уставом зајемчена

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021.

права појединаца, уз претходно добијену сагласност надлежног суда за примену посебних доказних радњи.

Тумачећи одредбу Устава Републике Србије, која се односи на услове заштите националне безбедности Републике Србије и неопходности процесуирања лица за која постоји основана сумња да могу извршити кривично дело усмерено на нарушавање или подривање уставног уређења и безбедности државе, али и њених грађана, закључујемо да су поменуте одредбе у потпуности испуниле међународне захтеве прописане у члану 8 Европског суда за људска права. Наиме, наведени члан 8 ЕСЉП прописује, како је већ наведено на почетку овог поглавља, да су ограничења права на приватност дозвољена у случају када је то „неопходно у демократском друштву“ или у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економског благостања земље, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других лица.

Са тим у вези, Законик о кривичном поступку у члану 166 наводи услове за примену посебне доказне радње којом се одступа од неповредивости тајности писама и преписке, а у питању је посебна доказна радња „тајни надзор комуникације“. Услови за одређивање тајног надзора комуникације јесу постојање основа сумње да одређено лице припрема извршење или је већ извршило неко од следећих кривичних дела (тешко убиство, отмица, кривично дело против привреде, кривично дело против уставног уређења и безбедности Републике Србије, као и кривично дело против службене дужности итд.) уз истовремено строго уважавање принципа пропорционалости и супсидијарности.

Према Закону о словеначкој обавештајно-безбедносној агенцији, Агенција је овлашћена да прибавља податке и путем тајне сарадње, поред осталих начина и метода прикупљања података. Директор агенције, уз сагласност Владе, утврђује

услове и начин прибављања података тајном сарадњом, као и поступке и мере заштите извора података.²⁹¹

Под условима утврђеним овим законом, Агенција за обављање својих послова може користити следеће посебне поступке и мере за прикупљања података: надзор међународних система телекомуникација, тајни откуп докумената и предмета итајно осматрање и праћење на отвореним или јавним просторима коришћењем техничких средстава за документовање.²⁹²

Надзор међународних система телекомуникација и тајни откуп докумената и предмета одобрава директор агенције писаним налогом. Наредба о надзору међународних система телекомуникација мора садржати податке о области на коју се односи посебна мера прикупљања података, начину, обиму и трајању надзора. Надзор међународних система телекомуникација не може се односити на конкретну везу телекомуникационог уређаја или на одређеног корисника ове везе на територији Републике Словеније. Налог о тајном откуп докумената и предмета мора садржати податке о називу, садржини и количини предмета тајног откупа. Одобрење тајног откупа докумената и предмета може се односити само на конкретну тајну куповину.²⁹³

Тајно осматрање и праћење на отвореним или јавним просторима коришћењем техничких средстава за документацију одобрава директор агенције писаним налогом, ако постоји велика вероватноћа да ће се до података(од значаја за очување безбедности, политичких и економских интереса земље или података о организацијама, групама и лицима која својим деловањем из иностранства или у вези са иностранством угрожавају или би могли да угрозе националну безбедност земље и њен уставни поредак) доћи на овај начин или ако се ти подаци не могу добити и прикупити на други начин, или би на други начин добијање ових података проузроковало несразмерну штету. Предлог и наредба морају бити у

²⁹¹ Cl. 19Z Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečišćeno besedilo.

²⁹² Cl. 20 Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečišćeno besedilo.

²⁹³ Cl. 21Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečišćeno besedilo.

писаној форми и морају садржати податке о лицу према коме се примењује посебан поступак и мера прикупљања података, обиму и трајању, као и предлог и образложење разлога за његово коришћење. Одобрење тајног осматрања и праћења на отвореним или јавним просторима коришћењем техничких средстава за документовање може се односити само на конкретно тајно осматрање и праћење.²⁹⁴

Надзор писама и других поштиљки, као и тајни надзор и снимање телекомуникација у Републици Словенији одобрава председник Врховног суда Републике Словеније, на предлог директора агенције са писаним налогом зависности од случаја, уколико предстоји непосредна опасност по безбедност земље, у погледу: тајних активности усмерених против суверенитета, независности, државног интегритета и стратешких интереса Републике Словеније; тајних активности, планова и припрема за спровођење међународних терористичких акција против Републике Словеније и других аката насиља над државним органима и носиоцима јавних функција у Републици Словенији и иностранству; прослеђивања података и докумената, који су у Републици Словенији дефинисани као државна тајна, неовлашћеном лицу у иностранству; припреме за оружани напад на Републику Словенију; обавештајне активности појединаца, организација и група у корист страних држава; међународне организоване криминалне активности, а са тим у вези је разумно очекивати да се одређено телекомуникационо средство користи или ће бити коришћено у вези са овом делатношћу, те је могуће оправдано закључити да се подаци не могу добити на други начин, или да би њихово прибављање на други начин могло да угрози живот или здравље људи. Предлог и налог морају да садрже податке о лицу према коме се примењује посебан поступак и мера прикупљања података, образложење разлога за његово коришћење, податке о начину спровођења, обиму и трајању, средствима телекомуникација и околностима које налажу коришћење посебне мере за прикупљање података, као и оправдање да се подаци не могу добити на

²⁹⁴ Cl. 22 Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo.

други начин или да би њихово прибављање на други начин могло да угрози живот или здравље људи или проузрокује несразмерну штету.

Посебан поступак и мера прикупљања података може трајати најдуже три месеца. Из оправданих разлога, његово коришћење може се сваки пут продужити за највише три месеца, али не може трајати више од 24 месеца укупно. Свако даље продужење примене посебног поступка и мере одобрава председник Врховног суда Републике Словеније. Примена посебног поступка и мере престаје чим престану разлози због којих је наложена његова примена. Директор агенције је дужан да о раскиду писаним путем обавести председника Врховног суда Републике Словеније.

Подаци добијени коришћењем посебног поступка и мере за прикупљања података, који нису од значаја или се не односе на разлоге због којих је наложена примена посебних мера, не узимају се у обзир већ се уништавају одмах, након упознавања председника Врховног суда Републике Словеније. Након увида председника Врховног суда Републике Словеније, остали подаци, који су од значаја за рад, чувају се у досијеу агенције до окончања предмета.

По окончању случаја који је био предмет истраге, директор агенције обавештава лице према коме су мере примењиване да има право да се упозна са прибављеним материјалом, а у случајевима већег обима овог материјала, лице се може упознати са извештајем који садржи сажетак прикупљеног материјала. Ако се може основано закључити да услед упознавања са материјалом лица, група или организација према којима је мера примењивана може доћи до опасности по живот или здравље људи или националну безбедност, директор агенције може одлучити да не обавести лице о садржају прибављеног материјала.²⁹⁵

Упоредноправном анализом мера и поступака за прикупљање података у превентивне сврхе, закључујемо да се у Републици Словенији и Републици Хрватској примењују посебни поступци и мере који подразумевају тајни надзор међународних телекомуникација и веза, што значи да се надзор

²⁹⁵ Cl. 24 Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo.

телекомуникационих система веза може вршити и ван граница земље у питању, што није случај у Републици Србији, где се примењују посебни поступци и мере тајног надзора телекомуникација, али само на националном, не и на међународном нивоу.

§ 16 – БЕЗБЕДНОСНА ПРОВЕРА КАО ДЕЛАТНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

Безбедносна провера подразумева одсуство безбедносних сметњи као главни услов код одређеног лица које је кандидат за пријем у неку институцију државног карактера. У Закону о полицији прописано је да „безбедносна провера представља скуп мера и радњи којима се утврђује постојање или непостојање безбедносне сметње. Безбедносна сметња је чињеница која онемогућава пријем у радни однос и рад у Министарству, пријем на стручно образовање, оспособљавање и усавршавање за потребе Полиције, односно друго право када је прописано посебним законом. Ако другим прописом није другачије одређено, полицијски службеник има право да врши безбедносне провере: кандидата за пријем у радни однос у Министарство; кандидата за основну полицијску обуку и обуку ватрогасно-спасилачких јединица; кандидата за упис студената на високошколску установу за потребе полицијског образовања; за запослене у Министарству; за пријем у радни однос у другим државним органима, у складу са прописима који уређују ту област, и на захтев тог органа; кандидата за обављање послова детективске делатности или службеника обезбеђења; кандидата за држање и ношење оружја; лица којима се одобрава приступ одређеним објектима, односно местима под посебном безбедносном заштитом; лица која станују, раде или бораве по другом основу у непосредном окружењу лица која се безбедносно штите; у другим случајевима утврђеним посебним законом.

Безбедносна провера²⁹⁶ врши се по захтеву државног органа или другог лица, уколико је тај државни орган или друго лице законом овлашћено да обрађује врсту података коју тражи. Приликом вршења безбедносне провере полицијски службеник примењује сва остала овлашћења прописана овим законом и другим прописима. Прикупљени подаци и евиденције за сврху вршења безбедносне провере представљају податак са степеном тајности у складу са прописима који уређују ту област и воде се у складу са прописом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова.“²⁹⁷

Осим поменутог члана 102 Закона о полицији, Правилником о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција, утврђује се начин вршења безбедносних провера за лица која су кандидати за пријем у радни однос у Министарству одбране и Војсци Србије, али и других лица наведених у Правилнику.²⁹⁸ У члану 15 истог Правилника наводи се да Војнобезбедносна агенција, приликом доношења коначне одлуке о постојању безбедносних сметњи код одређеног лица врши процену безбедносног ризика на основу расположивих података, при чему може донети закључак да је резултат безбедносне провере „постоји“ или „не постоји безбедносни ризик“, у зависности од обима и врсте безбедносних сметњи које се јављају код конкретног лица. Такође, Законом о Безбедносно-информативној агенцији регулисано је „постојање безбедносне сметње, као чињенице која представља стварни и неприхватљив безбедносни ризик у случају пријема лица у радни однос, укључујући и лице које се враћа на рад на основу правноснажне одлуке надлежног органа.“²⁹⁹ Безбедносна провера према члану 20в овог закона обавља се уз искључиво одобрење лица, које је кандидат за пријем у Агенцију, које је дужно да попуни упитник о својим личним идентификационим подацима, на посебном обрасцу, уколико намерава да заснује радни однос у БИА. Подаци добијени на овај начин чувају се сходно одребама

²⁹⁶ З. Драгишић, Д. Манојловић, В. Јовић, *Безбедносна провера — контроверзе у раду органа безбедности*, Војно дело, број 7/2018, стр. 156-175; С. Мијалковић, *Безбедносно проверавање лица — нови стандарди националног система безбедности Републике Србије*, Безбедност, број 1/2018, стр. 5-24.

²⁹⁷ Чл. 102 Закона о полицији, Службени гласник РС, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

²⁹⁸ Чл. 1 Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција, Службени војни лист бр. 25, Београд, 2015.

²⁹⁹ Чл 20в Закона о Безбедносно-информативној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.

Закона о тајности података и Закона о заштити података о личности и припадници служби безбедности их не смеју злоупотребити.

Циљ безбедносне провере је да се обезбеди и осигура да карактер и субјективне карактеристике појединца буду такве да му се може омогућити да рукује са осетљивим парламентарним или владиним информацијама или имовином.

Тренутно постоје три категорије безбедносних провера у Великој Британији: противтерористичка провера, безбедоносна провера и развојна провера. Провере се спроводе само у оној мери која је неопходна да би се заштитила национална безбедност у светлу актуелне процене претњи безбедности. Сва лица односно кандидати који конкуришу за радна места која подлежу безбедносној провери треба да попуне безбедносни упитник, који објашњава сврху и излаже Владињу изјаву о политици безбедносних провера и позива их да дају личне податке потребне за неопходне провере које треба извршити.³⁰⁰

Безбедносним проверама подлежу оне категорије лица чије запошљавање укључује приступ осетљивим подацима у Парламенту или Влади, а то су:

- краљеве слуге,
- државни службеници,
- припадници безбедносних и обавештајних агенција,
- припадници оружаних снага,
- полиција,
- запослени у неким другим невладиним организацијама који су дужни да поштују безбедносне процедуре Владе и

³⁰⁰ Доступно на званичном сајту Парламента Уједињеног Краљевства: <https://www.parliament.uk/globalassets/mps-lords--offices/offices/pass-office/psd-national-security-vetting-booklet.pdf>, pg. 4.

- запослени код извођача који пружају робу и услуге Влади.³⁰¹

Провера националне безбедности постоји да би се обезбедио одређени ниво сигурности, али и поузданост, интегритет и отпорност појединца, како би исти био подобан за руковање осетљивим информацијама или имовином. Лица која имају приступ одређеним поверљивим информацијама имају овлашћења да буду на позицијама које укључују близину јавних личности, те постоји могућност и значајан ризик од потенцијалног терористичког напада, с обзиром на то да имају приступ информацијама или материјалу за који се процењује да може бити предмет интересовања терориста. Такође, наведеним лицима може бити одобрен приступ одређеним установама без пратње, за које се сматра да могу бити мета потенцијалног терористичког напада. Злоупотребе ових информација или привилегија приступа, случајне или намерне, могу представљати кривично дело и неспорно доводе друга лица у опасност. Лица која прођу безбедносну проверу, имају значајну одговорност да у сваком тренутку делују на начин који их неће изложити ризику неоправданог експонирања, експлоатације података или уцењивања и од њих се очекује да очувају углед домаћег парламента.³⁰²

Када је реч о лицима која подлежу безбедносној провери у Уједињеном Краљевству, то су државни службеници и лица која обављају послове у име или за рачун државе, а за која се претпоставља да су политички неутрална, као и органи извршне власти. Са друге стране, безбедносна провера није могла да оде даље од извршне власти у политичке или чак судске огранке државе. Посланици не подлежу безбедносним проверама јер они немају приступ подацима који представљају уобичајено пословање парламента и не поседују информације које би могле бити од користи некој непријатељској држави, да би у случају да буду уцењени државу изложили штетним последицама.³⁰³

³⁰¹ Доступно на званичном сајту Парламента Уједињеног Краљевства: <https://www.parliament.uk/globalassets/mps-lords--offices/offices/pass-office/psd-national-security-vetting-booklet.pdf>, pg. 6.

³⁰² Доступно на званичном сајту Парламента Уједињеног Краљевства: <https://www.parliament.uk/globalassets/mps-lords--offices/offices/pass-office/psd-national-security-vetting-booklet.pdf>, pg. 11.

³⁰³ P. Scott, The Contemporary Security Vetting Landscape, University of Glasgow, Scotland, 2019., 11.

Министри такође не подлежу безбедносним проверама, иако се Комисија за безбедност бавила овим питањем у оквиру извештаја који је сачињен раних 1980-их, напомињући да министар не може бити лице које испољава безбедносно ризично понашање, али да је у претходној деценији дошао до тог закључка у случају млађег министра, због његових карактерних недостатака. Министар у питању је био Лорд Ламбтон, а у свом извештају, Комисија је закључила да је његово понашање било такво да, уколико би са истим наставио, то би чланове Комисије приморало да дају препоруку да му се ускрати и онемогући даљи приступ поверљивим информацијама. Међутим, полазећи од премисе да министри могу да приме најтајније и најосетљивије информације о одбрани и међународним односима или бити упознати са информацијама које се односе на економску добробит државе, они су поједнако, као и државни службеници изложени ризику и у позицији да помогну државним непријатељима, чиме би директно угрозили националне интересе, а самим тим и националну безбедност. Логично и сасвим исправно је мишљење да би требало предузети кораке да и министри подлежу безбедносним проверама пре него што буду постављени на тако важне положаје, имајући у виду да се наведени кораци предузимају у односу на државне службенике. Међутим, министри су изузети од њих.³⁰⁴

Сврха безбедносне провере у Финској јесте у заштити њене безбедности. Безбедносном провером особља испитује се појединац како би се осигурала његова поверљивост и поузданост. Примери дужности за које се захтева постојање безбедносне провере за лице укључују руковање поверљивим информацијама или приступ просторијама које су важне за националну безбедност, а обавља се само за дужности које су наведене у Закону о безбедносној провери, док се истраге врше за послове који захтевају посебну поузданост. Циљ и сврха обављања безбедносних провера је да се заустави отицање тајних података и информација од значаја за безбедност Финске и њихов одлазак у погрешне руке. Стране силе, обично иностране службе безбедности могу бити заинтересоване за разне области, попут политичких дешавања у финској или најсавременију технологију. Безбедносном провером се испитује да ли су појединци починили неко кривично дело или су

³⁰⁴ P. Scott, *The Contemporary Security Vetting Landscape*, University of Glasgow, Scotland, 2019, 12-13.

нпр. у неким финансијским потешкоћама, због чега би могли бити изложени компромитацији, уцени, притиску или другом неприкладном утицају стране државе.³⁰⁵

Обим, односно врста безбедносне провере зависиће од посла, тј. радног места на које лице конкурише. Основна безбедносна провера се обавља када дужности запосленог подразумевају приступ просторијама од националног значаја или пренос значајних средстава или имовине. Стандардна безбедносна провера може бити потребна када појединац обавља дужности које му омогућавају да значајно угрози националну безбедност. Дужности ове врсте укључују управљање сложеним информационим системима, дужности у централној владиној или одбрамбеној управи, дужности у ваздухопловној индустрији или разне дужности у вези са припремама за ванредне ситуације. Потреба за свеобухватном, потпуном провером јавља се, на пример, када дужности запосленог укључују руковање поверљивим или строго поверљивим информацијама на вишем нивоу.³⁰⁶

„Провера је поступак испитивања прошлости и политичке припадности неког лица у циљу процене његове подобности за положај који би могао бити повезан са питањима националне безбедности. Одлука о томе да ли је потребно да чланови парламентарног одбора пролазе кроз поступак провере и одобрења зависи од неколико међусобно повезаних фактора. Ако је именовање или предлог именовања у надлежности владе, неслужбени поступци провере ће се у пракси вероватно спровести још пре именовања или предлога, па лица за која се сматра да нису поуздана неће ни бити предложена. У расправи о потреби безбедносне провере и одобрења једнако је важно знати задатке и овлашћења одбора. Провера чланова одбора неће бити потребна за одборе чији се задатак своди на расправу о начину пословања или одборе који немају могућност издавања обавезујућих

³⁰⁵ Доступно на Finnish Security and intelligence service: <https://supo.fi/documents/38197657/39761632/Supo-Security-clearance-vetting.pdf/ad3e83ef-55fa-2b55-cb59-70164be6e493/Supo-Security-clearance-vetting.pdf?t=1643719408491>, 2-3.

³⁰⁶ Доступно на Finnish Security and intelligence service: <https://supo.fi/documents/38197657/39761632/Supo-Security-clearance-vetting.pdf/ad3e83ef-55fa-2b55-cb59-70164be6e493/Supo-Security-clearance-vetting.pdf?t=1643719408491>, 4.

налога или захтева за достављање доказа који се тичу конкретног обавештајног деловања или извора. Такође су значајне уставне разлике. У случајевима где се уставна традиција противи безбедносној провери министара надлежних за безбедносне и обавештајне службе није прикладно проверавати парламентарце који учествују у надзору. С друге стране, у случајевима где одбор има ширу улогу и овлашћења, пожељно је да чланови надзорног тела имају довољан приступ подацима и списима. Ако се члановима надзорног тела не поверава таква документација (на пример, када је то потребно, да им се дозволи приступ подацима највишег степена тајности), надор ће бити најблаже речено непотпун. Зато су неки парламенти (нпр. норвешки) законски одобрили члановима надзорног тела (непосредан) приступ свим подацима који су им потребни за правилно обављање задатака надзорног тела.³⁰⁷

³⁰⁷ H. Born, I. Leigh, *Pravni standardi i najbolji nacini nadzora obavestajnih sluzbi*, Zenevski centar za demokratski nadzor nad oruzanim snagama, 2005, str. 87.

Глава пета

КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

§ 17 – КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У ЕВРОПСКИМ ПРАВНИМ ПОРЕЦИМА

Службе безбедности представљају један од најзначајнијих елемената јавне власти сваке државе, те са тим у вези свој рад морају заснивати на принципима ефикасности и законитости. Принцип законитости мора бити основни постулат и императив у раду безбедносних служби и у свим савременим парламентарним демократијама мора постојати универзалан оквир за њихово поступање, како би се истовремено осигурало очување прокламованих демократских вредности, али и примена основних начела оперативног рада.

Контролу обавештајних служби и њихових активности у савременим демократским државама обавља законодавна, извршна и судска власт. Контрола над радом и поступањем служби безбедности је нужна како би се осигурало поштовање принципа правне државе и владавине на основу права, посебно због чињенице да су обавештајне и безбедносне службе овлашћене да у свом раду примењују принцип тајности, поступајући у складу са начелима оперативног рада, приликом примене разних мера и поступака тајног прикупљања података. Службе безбедности морају да делују у складу са принципом тајности и у обавези су да заштите своје легитимне тајне, а њихов рад не може бити деконспириран нити у потпуном обиму доступан широј јавности, али због наведеног демократски надзор који се над њима врши мора бити појачан.³⁰⁸

Контрола служби безбедности је неопходна из разлога што неконтролисане службе безбедности имају потенцијал да врше злоупотребу државне власти. Заиста, ако службе унутрашње безбедности не делују у националном интересу, оне могу постати средство угњетавања и непримереног притиска, као што су многе земље то чиниле током Хладног рата. Стога, од суштинског значаја је да такве

³⁰⁸И. Делџић, *Демократски надзор обавештајних служби – парламент, влада и судство као институције за вршење надзора*, Криминалистичке теме, 2005, стр. 266.

службе делују само у националном интересу, а не у корист било које странке или још горе, да постану власт за себе, односно држава у држави. Такав развој догађаја може се спречити само подвргавањем служби унутрашње безбедности ригорозној демократској контроли. Иако је прихваћено да се активности служби безбедности, по својој природи, понекад морају обављати ван демократске контроле других органа, законодавних или судских и да стога појединац можда нема апсолутно загарантовану могућност да се успротиви таквим активностима и затражи заштиту пре него што се оне спроведу, не би требало дозволити да неко лице или ауторитет буде изнад устава и закона или да се особи или органу јавне власти дају било каква овлашћења или одобрење за кршење основних људских права и слобода.

Стога, иако је признато да службама унутрашње безбедности треба дати могућност да делују брзо, ефикасно и превентивно уз најмање могуће мешање у погледу метода и средстава којима располажу, њихово деловање мора бити подвргнуто ефективној демократској контроли, како би се обезбедило да се одступања од основних права и слобода појединаца, који су изложени њиховим активностима и истрагама, сведу на минимум. Са друге стране, било би нереално захтевати да делатност служби безбедности у сваком тренутку буде потпуно транспарентна за јавност, али би требало да буду одговорне за своје поступање и активности у оквиру правног оквира у којем делују.

Принцип законитости као основни принцип карактеристичан за организовање и функционисање јавне управе у свакој демократској држави у којој се поштују темељне вредности владавине права, подразумева нужност и неопходност усаглашености управних одлука са законом. Тако закон постаје не само граница у којој органи управе могу вршити власт, већ постаје и услов који органе управе истовремено усмерава да своје радње и поступање прилагођавају прописаним законским оквирима.³⁰⁹

Начело законитости је своју пуну примену пронашло у погледу активности које су специфичне за националну одбрану, која као јавна услуга представља важан део савремене државе јер је развој државне управе условљен и повезан са развојем

³⁰⁹ A. Stoian, T. Draghici, *The principle of legality, principle of public law*, 2015, 513.

војске, а сама идеја о хијерархији произилази из идеје о подређености, појави која је специфична за војни систем. Начин на који централни органи и органи локалне јавне управе примењују задатке и активности, које су специфичне за националну одбрану, условљени су принципом ефикасности у организацији и функционисању јавне управе, а којима крајњи допринос даје и принцип законитости. Као подсистем јавне управе, који у мирнодопско доба поступа у складу са нормативним актима који су специфични за војну област, војна управа мора своју делатност и активности прилагодити и постојећим оквирима начела законитости.³¹⁰

Поменути принцип законитости нема исти значај у свим сферама државног уређења. Тако, поступање врховних органа државне управе каткад може бити изнад самог закона, нпр. код закључивања међународног уговора, када је доношење закона само продукт политичке оцене целисходности једног од тих органа, међутим делатност државних органа мора бити у сагласности са уставом, како би се очувало јединство правног поретка као уставног начела.³¹¹

У демократским државама извршна власт мора имати овлашћења да контролише службе и њихов рад и овлашћења да од њих захтева податке и информације, како би законодавном телу могла доставити извештај о законитом раду служби безбедности и њиховом законитом трошењу буџетских средстава. Са тим у вези, извршна власт мора имати приступ одређеним подацима који се односе на делокруг рада служби безбедности, уз поштовање принципа тајности у раду, како би контрола била ефикасна и како не би дошло до злоупотреба. Да би се спречила евентуална злоупотреба приликом вршења надзора од стране извршне власти у свакој држави би требало законски одредити овлашћења ресорних министара, директора служби безбедности, али и других лица која су на било који начин укључена у ову проблематику. Уколико су ресорни министри непосредно и директно укључени у свакодневна питања, која нису од пресудног значаја за

³¹⁰ A. Stoian, T. Draghici, The principle of legality, principle of public law, op. cit. 514.

³¹¹ М. Прица, Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка - уједно излагање о унутрашњем правном систему, Зборник радова Правног факултета у Нишу, op. cit. стр. 108.

функционисање и рад служби безбедности, изводи се закључак да исти неће увек бити компетентан извор спољне контроле, чиме ће целокупан систем контроле бити обесправљен.³¹²

Да би се спречиле и предупредиле евентуалне злоупотребе од стране извршне власти, односно непотребно задирање у рад и надлежност служби безбедности и рад њиховог руководства, потребно је прописати конкретне забране у законским одредбама. Како би контрола од стране извршне власти била ефикасна и законита, неопходно је постојање двосмерног процеса између носилаца извршне власти и руководиоца, односно директора обавештајно-безбедносних служби. Носиоци извршне власти морају имати приступ важним подацима којима службе располажу, док директори служби морају извести носиоце извршне власти о подацима који су посебно осетљиве природе. То значи да је потребно законски уредити наведене односе, како би извршна власт могла законодавној власти, односно парламенту доставити валидне извештаје о законитом раду служби безбедности, који у одређеној мери мора бити транспарентан и доступан широј јавности, да би се, са једне стране одржао и стекао жељени ниво поверења грађана у рад служби безбедности, а са друге стране сачувао потребан ниво самосталности и независности у раду служби безбедности, уз потпуно поштовање свих начела правне државе и владавине права.³¹³

Службе унутрашње безбедности су драгоцене за демократска друштва јер штите националну безбедност и правни поредак демократске државе. Међутим, ове службе често стављају интересе онога што виде као интересе националне безбедности и своје земље изнад поштовања права појединца. Пошто су, поред тога, ове службе често неадекватно контролисане, постоји велики ризик од злоупотребе овлашћења и кршења људских права. Да би се ово кориговало, службама безбедности не би требало дати овлашћења да воде кривичне истраге, хапсе или притварају људе, нити да се укључе у борбу против организованог криминала, осим у врло специфичним случајевима када организовани криминал представља јасну опасност за уставни поредак демократске државе. Ефикасна

³¹²Е. Мусић, Општи оквири контроле обавештајно-сигурносних служби од стране извршне власти, стр. 292.

³¹³ Ibid. стр. 293.

демократска контрола служби унутрашње безбедности од стране органа извршне, законодавне и судске власти, посебно је витална у том погледу.

На челу обавештајно-безбедносног система Велике Британије, као главни носилац свих извршних функција налази се влада, односно председник владе, који председава Министарским комитетом за надзор и управљање обавештајним и безбедносним службама (Ministerial Committee on Intelligence-CSI). Комитет је основни орган управљања безбедносно-обавештајним активностима. Поред поменутог Комитета, истиче се и Комитет сталних подсекретара за усмеравање обавештајног рада (Permanent Secretaries Steering Committee on Intelligence-PSIS), који се јавља као помоћно тело ресорним министрима у континуираном надзирању активности обавештајно-безбедносних служби.³¹⁴ Поред MIS и PSIS, као тела од значаја за координацију и руковођење обавештајним и безбедносним активностима, али и надзор, истичу се Владин комитет за безбедност и Комитет за обавештајне и безбедносне послове, који врши парламентарни надзор над радом британских служби безбедности.

Парламентарни надзор над радом британских служби обавља Комитет за обавештајне и безбедносне послове, тако што контролише усаглашеност и координацију служби безбедности, делотворност њихове управе и обавештајне циљеве. Комитет своја надзорна овлашћења обавља у складу са принципом тајности јер може извршити увид у скоро све податке којима британске службе располажу. У састав Комитета улазе девет чланова, који могу захтевати да им председник Владе достави извештај о његовим плановима и циљевима приликом вршења контролних овлашћења над службама безбедности. Наведени извештај који добије од председника Владе, односно премијера, Комитет прослеђује парламенту на надлежно поступање. Имајући у виду да су контролна овлашћења Парламента над радом безбедносно-обавештајних служби лимитирана и сужена, поред Комитета основане су и Комисије и Судови, као тела самостална у односу на органе извршне власти, овлашћена да контролишу да ли је поступање служби у складу са законским одредбама које се односе на ограничавање уставних права

³¹⁴А. Савић, М. Делић, М. Бајагић, *Безбедност света, Од тајности до јавностим*, оп. цит. стр. 122.

грађана. Обавештајно-безбедносни систем Велике Британије чине службе основане у оквиру надлежних министарстава, што изводи да надлежни министри сnose одговорност за њихове евентуалне пропусте.³¹⁵

Законом о регулисању истражних овлашћења Велике Британије³¹⁶, дефинисано је поступање органа државне управе и осталих органа власти у погледу обављања контроле, праћења и надзирања информационо-телекомуникацијских веза, укључујући и електронски надзор и комуникације.³¹⁷

У складу са Законом о регулисању истражних овлашћења, тајни надзор над комуникацијама може бити законит уколико се спроводи на основу законито издатог налога, који издаје државни тужилац. Са друге стране, надзор који се спроводи без налога може бити законит само у случају да особа, која је субјект надзирања претходно да сагласност да њени разговори буду предмет надзора и под условом да је разговор обављен са лицем које је безбедносно индикативно. Поред наведеног, у Великој Британији основан је и независни судски орган који саставља и разматра притужбеупућене обавештајно-безбедносним службама, полицији и другим надлежним органима, у складу са надлежностима прописаним поменутим Законом о регулисању истражних овлашћења.

У Савезној Републици Немачкој безбедносно-обавештајне установе у складу са Законом о кривичном поступку примењују мере за тајно надзирање комуникација, у циљу заштите уставног поретка и државне безбедности. Органи који врше надзор над радом обавештајно-безбедносних установа у СР Немачкој имају широк круг овлашћења која су стриктно прописана. Немачки Бундестаг, посредством свог Одбора за контролу врши увид у тајне податке, документа и може прибављати информације и испитивати чак и припаднике обавештајно-безбедносних служби. Комисија Г10 је посебно тело које једино може одобрити примену посебних поступака и мера којима се ограничавају и нарушавају права на приватност појединца у погледу тајности преписке. Чланови Комисије су

³¹⁵А. Савић, М. Делић, М. Бајагић, *Безбедност света, Од тајности до јавности*, оп. цит. стр. 124.

³¹⁶ Regulation of Investigatory Powers Act.

³¹⁷Капацитети одбора за контролу служби безбедности, Институт за европске послове, стр. 5.

председник Комисије и три лица, потпуно самостална у одлучивању, које бира Одбор за контролу Бундестага. ³¹⁸

У Португалу је почетком 1970. и 1980. године деловао Савет револуције, који је представљао тело са посебним овлашћењима у погледу очувања безбедности државе, који је деловао у оквиру војне управе и био потчињен председнику Републике. Садашње демократско уређење Португалске Републике чине институције надлежне за контролу над радом служби безбедности карактеристичне за савремене правне државе. Некадашњи Савет револуције замењен је институцијом Државног савета, који је слично Савету за националну безбедност Републике Србије саветодавни орган председника Републике, са овлашћењима процењивања података, извештаја, процена безбедносно-обавештајних служби, са циљем доношења одређених смерница, предлога, мишљења и томе слично. Државни савет није овлашћен да директно сарађује са безбедносно-обавештајним службама и не може вршити њихово оперативно усклађивање, односно координисати њихов рад, као што је то случај у нашој земљи. Контролу и усклађивање рада тајних служби у Португалу врши премијер, односно председник Владе.

У саставу Владе делује Врховни савет за обавештајне службе, на чијем челу се налази премијер, чији чланови су поред премијера, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар спољних послова и директори безбедносно-обавештајних служби. У оквиру Врховног савета основан је Технички комитет, као оперативно тело са функцијом председавајућег састанцима руководиоца и осталих припадника тајних служби. Контрола законодавне власти обавља се преко Савета за контролу обавештајних служби чији су чланови именовани од стране Републичке скупштине. На основу наведеног, закључујемо да је број чланова Врховног савета за обавештајне службе Португалске Републике мањи у односу на Савет за националну безбедност Републике Србије. ³¹⁹

³¹⁸Капацитети одбора за контролу служби безбедности, оп. цит. стр. 6.

³¹⁹ М. Милошевић, З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, оп. цит. стр. 420.

У Румунији постоји Врховни савет за националну одбрану, који усмерава рад служби безбедности у погледу активности које се односе на националну безбедност, врши анализу прикупљених информација од значаја за националну безбедност, врши безбедносне процене, усклађивање и координацију рада Међупарламентарног комитета за информисање, уређује начин на који ће бити организоване тајне службе SRI, SIE и SPP и омогућава неопходне трошкове за оперативни рад у циљу заштите националне безбедности и томе слично.

Међупарламентарни комитет за информисање врши оперативну процену информација које су од велике важности за националну безбедност, а такође усклађује рад надлежних органа који сарађују у тој области. Комитет омогућава да се одлуке Врховног савета спроводе усаглашено, а све податке које добије, а које су од значаја за државну и националну безбедност, претходно мора да одобри Врховни савет.³²⁰

Контролу над радом обавештајно-безбедносних установа Краљевине Данске обавља Одбор за тајне службе. Одбор за тајне службе има пет чланова, које постављају представници политичких партија, а који морају држати у тајности предмет рада и интересовања служби безбедности. Обавезу извештавања Одбора за тајне службе о давању усмерења за поступање и рад обавештајно-безбедносних установа и проблемима који се тичу поступања служби безбедности има Влада. Осим Одбора за тајне службе, надзор над радом обавештајно-безбедносних служби обавља Вамбергова комисија, чије чланове именује министар правде.³²¹

У Републици Хрватској разликујемо три врсте надзора над радом обавештајно-безбедносних агенција (служби), а то су: парламентарни (спроводи га Хрватски сабор), стручни (спроводи га Уред Већа за националну сигурност) и грађански надзор (спроводи га Веће за грађански надзор сигурносно-обавештајних агенција). Стручни надзор врши Уред Већа за националну сигурност, који је овлашћен да контролише и прати законитост рада служби безбедности, контролише и прати испуњење постављених циљева и делокруг рада, делотворност и

³²⁰ М. Милошевић, З. Срећковић, Безбедносне службе света, оп. цит. стр. 427.

³²¹ Капацитети одбора за контролу служби безбедности, оп. цит. стр. 6-7.

сврсисходност рада, примену мера тајног прикупљања података којима се задире у уставом прописана људска права и слободе, коришћење финансијских средстава и међусобну сарадњу обавештајно-безбедносних агенција Републике Хрватске са страним службама и агенцијама. При вршењу стручног наздора или контроле, Веће за националну сигурност има увид у извештаје и друга документа Сигурносно-обавештајне агенције (СОА) и може обављати разговоре са директором СОА илињеним припадницима ради утврђивања битних чињеница. Уколико приликом вршења контроле Веће установи да је дошло до повреде Устава или закона, председник Већа је у обавези да хитно предузме мере ради отклањања штете и о томе извештава председника Републике Хрватске и премијера, односно председника Хрватског сабора, у случају да је надзор извршен на претходни захтев Сабора.³²²

Законодавна контрола над радом безбедносних и обавештајних установа у Републици Хрватској врши се преко Хрватског сабора, директно или посредством Одбора Хрватског сабора надлежног за националну сигурност. У обављању парламентарне контроле, Хрватски сабор може да тражи да га о свом раду извештавају СОА и председник Врховног суда Републике Хрватске, као и о резултатима примене посебних поступака и мера за тајно прибављање података према одређеним лицима. Хрватски сабор у вршењу својих контролних овлашћења има могућност и право да захтева да га Уред Већа за националну сигурност извештава о свом раду или да изврши контролу над обавештајно-безбедносним установама Републике Хрватске. Уколико Одбор Хрватског сабора врши директну и самосталну контролу над безбедносно-обавештајним установама, поступаће у складу са Законом који регулише начин на који Уред већа за националну сигурност спроводи стручни надзор.³²³

У Републици Хрватској се грађански надзор врши преко Већа за грађански надзор, које је надлежно да контролише законитост у поступању безбедносно-обавештајних служби у погледу нарушавања људских и грађанских права и

³²²И. Тукић, *Национална сигурност и развој сигурносно-обавјештајних служби у Републици Хрватској*, дипломски рад, Загреб, 2018, стр. 31-32.

³²³Чл. 104 Закона о сигурносно-обавјештајном саставу Републике Хрватске, НН 79/06, 105/06 на снази од 16.07.2006. године.

слобода појединаца. Веће поступа по притужбама грађана и других органа, организација и институција, након чега може затражити изјашњење руководиоца служби безбедности, од којих може прикупљати и одређене информације. Чланови Већа су лица са великим искуством у погледу правних наука и еминентни стручњаци из домена националне безбедности. Уколико дође до сазнања или индиција да је наступила повреда закона приликом поступања службе безбедности или њених припадника, Веће за грађански надзор о томе може известити Одбор Хрватског сабора, који је надлежан за националну сигурност, који ће о томе обавестити Уред Већа за националну сигурност ради спровођења стручног надзора. Члан Већа за грађански надзор који је учествовао у подношењу притужбе или представке има право да захтева да му се доставе на увид сва сазнања која могу утицати на одлучивање по поднетој представи грађана, ради доношења ваљане, непристрасне одлуке у вези са евентуалном повредом закона од стране службе безбедности или њених припадника.³²⁴

Контрола извршних органа власти над радом обавештајно-безбедносних установа Краљевине Холандије обавља се преко ресорних министара, у зависности од тога у саставу ког министарства се налази обавештајна или безбедносна служба. Ресорни министри примају жалбе и примедбе на рад припадника служби безбедности и одлучују по примљеним жалбама. Уредба о решавању по жалбама, која је донета од стране Опште обавештајно-безбедносе службе, прописује да се жалбе упућују координатору за жалбе, који је иначе припадник Опште обавештајно-безбедносе службе, а који након пријема жалбе исте анонимно провлачи кроз свој извештај, а затим извештај на даље поступање и надлежност уступа Надзорној комисији за обавештајне и безбедносне службе. Одлуку по жалби понекад доноси генерални секретар Министарства унутрашњих послова, осим ако се не ради о поновној жалби, проблему од државног значаја или ако треба донети одлуку која је другачија од одлуке коју би донела Надзорна комисија за обавештајне и безбедносне службе.³²⁵

³²⁴Коначни приједлог Закона о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, Загреб, 2006, стр. 56.

³²⁵ Ј. Пејић, *Безбедносно-обавештајни системи у државама чланицама Европске Уније*: Примери Холандије и Хрватске, Београд, 2016, стр. 21.

Са друге стране, парламентарни надзор у Холандији обавља Доњи дом Парламента Краљевине Холандије преко Одбора за обавештајне и безбедносне службе (у даљем тексту CIVD) који је, супротно од Одбора за одбрану и Одбора за унутрашње послове овлашћен да приступа тајним подацима. Посланици Одбора не подлежу безбедносним проверама, што је случај и у Републици Хрватској. Чланови Одбора су на челу свих посланичких група и о свом раду редовно, једном у годину дана достављају извештај парламенту. Ипак, најчешће парламентарни надзор над Општом обавештајно-безбедносном службом обавља Одбор за унутрашње послове, који проучава његове годишње и јавне извештаје, као и питања од посебног медијског значаја, док Одбор за обавештајне и безбедносне службе обавља делатност која је ограничена на приступ тајним и поверљивим подацима.³²⁶

На крају, Надзорна комисија за обавештајне и безбедносне службе (CTIVD) представља стручно, специјализовано тело које контролише законитост рада служби, даје саветересорним министрима о питањима из њихове надлежности и решава по притужбама на рад служби безбедности дајући мишљења, које немају обавезујући карактер. Комисија има три члана, који морају бити високо образовани правници, држављани Краљевине Холандије без сукоба интереса, а који се кумулативно постављају краљевим декретом, на предлог ресорних министара. Уз сагласност свих министара, може се одлуком и суспендовати члан Комисије због законских разлога, а министри такође постављају и чланове секретаријата који јој пружају помоћ приликом вршења одређених задатака. Службе, надлежни министри, координатор служби и друга лица и институције, подложни су контроли Надзорне комисије и имају обавезу да јој уступе све податке и сазнања, а могу бити испитани у својству сведока или стручњака. Комисија је овлашћена да спроводи истраге и има директан увид у најосетљивије податке који могу имати и ознаку различитог степена тајности. Комисија надзире искључиво законитост рада служби, не бави се оценом ефикасности и њене одлуке

³²⁶ Ј. Пејић, *Безбедносно-обавештајни системи у државама чланицама Европске Уније: Примери Холандије и Хрватске*, оп. цит. стр. 22.

немају обавезујући карактер, чак и уколико вршењем надзора установи да је дошло до незаконитог поступања.³²⁷

Већина држава има низ парламентарних и специјализованих надзорних тела која су одговорна за испитивање различитих аспеката рада обавештајних агенција. Ова тела се могу поделити у три главне категорије: општи парламентарни одбори, специјализовани парламентарни одбори за надзор и специјализована ванпарламентарна надзорна тела. У већини држава, одређени број општих парламентарних одбора је надлежан да надгледа неке аспекте рада обавештајних агенција. На пример, комитети одговорни за област политике, као што су унутрашњи послови, безбедност, правосуђе и одбрана могу бити заинтересовани и за обавештајне агенције, те у многим случајевима, са таквим комитетима долази до преклапања надлежности. Слично томе, одбори за области која се тичу међусекторских питања, као што су људска права, могу размотрити аспекте рада обавештајних агенција на *ad hoc* основи. Поред тога, комитети одговорни за буџет и јавне рачуне су надлежни да надгледају финансије обавештајних служби и агенција и њихово трошење. Међутим, горе наведени одбори пружају само површни и непотпун надзор обавештајних агенција јер се оне обично баве бројним другим питањима и често таквим одборима недостаје време, ресурси, приступ поверљивим информацијама или знање запослених за вршење контроле над њима. С обзиром на чињеницу да скупштински одбори са широким мандатом, у областима као што су нпр. унутрашњи послови, национална безбедност и правосуђе, нису погодни за надгледање обавештајних служби и агенција, многе демократске државе су се одлучиле за оснивање специјализованих надзорних одбора унутар парламента, који ће да надгледају рад обавештајних агенција. Такви комитети се сматрају одборима парламента са апсолутним овлашћењима, а не пододбори комитета који имају широка овлашћења, која могу обухватити и обавештајна питања. Парламенти Канаде и Шведске су примери изузетака од овог правила и они немају специјализоване комитете за надзор над обавештајним агенцијама. Специјализовани парламентарни одбори за надзор често имају овлашћења да надгледају једну или више обавештајних агенција, али им се такође

³²⁷ Ibid. стр. 23.

може дати и овлашћење да надгледају одређене аспекте агенције као што су њене финансије. Парламентарни надзорни одбори су обично установљени статутом, као што је то случај у Шпанији и Италији, али такође могу бити засновани на сопственом пословнику, попут Холандије, а у неким случајевима, попут Немачке и специјализовани парламентарни надзорни одбори могу чак бити утемељени на уставу.³²⁸

У многим демократским државама постоји једно специјализовано тело за парламентарни надзор, које је одговорно за испитивање законитости рада свих обавештајних агенција или одређених обавештајних функција, без обзира на то који органи јавне власти их обављају. Такви одбори се често називају заједнички одбори, који окупљају чланове из оба дома парламента, као што је нпр. Парламентарни надзорни одбор (ЦОПАСИР) у Италији и стални члан аустралијског парламента Заједнички комитет за обавештајне послове и безбедност. У неким државама, комитети надгледају активности више агенција и налазе се само у једном дому дводомног парламента, на пример, Парламентарна контролна комисија немачког Бундестага и холандски Комитет за обавештајне и безбедносне службе. Варијација овог приступа је имати један специјализовани надзорни одбор у оба дома дводомног парламента, који има одговорност за надгледање широког спектра овлашћења агенција. Конгрес САД је најбољи пример са Сенатским бирачким одбором за обавештајне послове и Домом представника Сталног изабраног комитета за обавештајне послове. Коначно, неки парламенти одлучили су да створе неколико парламентарних одбора, сваки са тзв. агенцијским мандатом, што значи да су они искључиво одговорни за надзор над радом одређених агенција. Чешка, Румунија и Словачка су примери држава које следе овај приступ. Због принципа тајности који ограничава многа надзорна тела, тешко је проценити рад надзорног тела са било којим степеном сигурности и са тим у вези је тешко упоредити учинке два тела или модела обављања надзора. Међутим, често се сматра добром праксом имати један једини одбор одговоран за надзор над свим обавештајним агенцијама и ово функционише јер помаже да се

³²⁸ A. Wills, M. Vermeulen, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, A. Thornton, Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union, European Parliament, 2011, 87.

обезбеди јединствен надзор, избегавајући ризик да решавање одређених проблема спада у надлежност два или више одбора јер надзор може постати подељен ако је укључено превише одбора. С друге стране, може се расправљати о могућности постојања неколико одбора, од којих се сваки фокусира на једну обавештајну агенцију, који своје време и ресурсе усмери на мањи спектар питања јер је специјализован за рад једне агенције. Специјализовани скупштински одбори за надзор над обавештајним агенцијама имају предности у односу на ванпарламентарна надзорна тела. Њихова предност се огледа у томе да се на њих може гледати као на тела која надзору приступају на демократски начин јер исти врше директно изабрани представници народа. Надзор који укључује већи број политичких партија може помоћи да се осигура да обавештајне агенције служе интересима друштва у целини, што се врши укључивањем опозиционих партија у надзор и оснивањем таквих мешовитих комитета. Поред тога, парламенти имају бројне могућности и широке ингеренције у погледу вршења надзора над радом обавештајно-безбедносних служби, укључујући њихова буџетска овлашћења и овлашћења за разрешење, као и могућност измене законске регулативе која прописује рад обавештајних служби.³²⁹

У Белгији је за надзор служби безбедности, Државне безбедности и Опште обавештајно-безбедносне службе основан Стални комитет за контролу обавештајних служби. Стални комитет је одговоран за преглед активности и функционисања Државне безбедности и Опште обавештајно-безбедносне службе. Поред тога, разматра функционисање Координационе јединице за процену претњи и њених пратећих служби, а по правилу заједно са Сталном комисијом за ревизију полицијских служби.

У принципу, ревизија се односи на легитимитет, односно преглед поштовања важећих закона и прописа, ефективност, тачније надзор ефикасности обавештајних служби и координацију или међусобно усклађивање рада надлежних служби. Што се тиче служби које подржавају Координационе јединице

³²⁹ A. Wills, M. Vermeulen, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, A. Thornton, Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union, European Parliament, 2011, 87-88.

за процену претњи, преглед се односи само на њихову обавезу да преносе информације о тероризму и екстремизму. Комитет је такође одговоран за контролу такозваних заједничких база података бораца терориста и пропагандиста мржње, заједно са Надзорним телом за управљање полицијским информацијама. Комисија је 2018. године именована као надлежни надзорни орган и у том својству обезбеђује поштовање правила о заштити приватности многих служби и појединаца који обрађују податке у контексту „националне безбедности“.³³⁰

Стални комитет своју ревизијску улогу обавља кроз истраге које покреће на сопствену иницијативу, на захтев Сената, Представничког дома или надлежног министра или органа, или на захтев грађанина или државног службеника који поднесе жалбу или поднесе пријаву. Комитет је одговоран за накнадну контролу посебних и изузетних метода прикупљања обавештајних података које користе обавештајне и безбедносне службе и у том случају делује као судски орган. Такође, има овлашћење да заустави одређене уобичајене методе које могу да користе обавештајне и безбедносне службе и даје писмене савете правосудним органима о законитости начина на који су обавештајно-безбедносне службе прикупљале информације које су додате као доказ у кривичном поступку. Комитет у вези са тим има још једну улогу, а то је да може дати мишљење на предлог закона, нацрт краљевског указа, циркуларних писама или било ког другог документа који изражава политичка опредељења надлежних министара у вези са функционисањем обавештајних служби или Координационе јединице за претње. Имајући у виду да је Војна обавештајна служба овлашћена да пресреће или снима комуникације у војне сврхе које се шаљу у иностранство, прави видео снимке у иностранству и врши упаде у информационе системе, Комисија је одговорна и за праћење ових задатака. На крају, Истражна служба Комитета има и судијску улогу, која подразумева да по налогу правосудних органа истражује припаднике служби

³³⁰ Видети званични сајт Сталног комитета за контролу обавештајних служби Белгије: <https://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-i/role>.

за које се сумња да су починили кривично дело или прекршај, док је Комисија именована за надлежни надзорни орган.³³¹

Контрола извршних органа власти се у Федерацији БиХ обавља од стране председавајућег Већа министара Босне и Херцеговине, које: може контролисати поступање Обавештајно-сигурносне агенције и гарантовати да поступање њених припадника буде у складу са законом; усмеравати Обавештајно-сигурносну агенцију да врши задатке и послове из њене надлежности; прописати циљеве за напредак Обавештајно-сигурносне агенције и дати усмерења за њихово извршење у сарадњи са генералним директором; донети препоруке за примену Закона о Агенцији; одлучити о сазивању седница Извршног обавештајног одбора једном месечно. Већа министара Босне и Херцеговине Парламентарну скупштину и Председништво БиХ извештава на годишњем нивоу о раду Агенције; поступа и усваја захтеве за пружање помоћи у вези са питањима од обавештајно-безбедносног значаја и исте на даље поступање доставља генералном директору. Уколико је захтев поднео Међународни суд, Веће министара исти доставља генералном директору или другим надлежним лицима, а главном инспектору даје инструкције за обављање инспекцијске контроле ради решавања евентуалних недостатака и пропуста у раду њених припадника, како би се санирале штетне последице или изрекле потребне казне. Веће одлучује по поднетим представкама и примедбама на рад Агенције тако што проучава извештаје главног инспектора и омогућава да се обављање безбедносних провера за генералног директора, заменика генералног директора и главног инспектора заврши пре постављања истих на наведене дужности.³³²

Представнички дом и Дом народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине формирају Заједничку Комисију за надзор над радом Обавештајно-сигурносне агенције Босне и Херцеговине. Заједничка Комисија обавља контролу законитости поступања Агенције и њених припадника, одлучује у поступку постављења лица на дужности генералног директора, заменика генералног

³³¹Видети званични сајт Сталног комитета за контролу обавештајних служби Белгије: <https://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-i/eight-assignments>.

³³²Чл. 10 Закона о обавештајно-сигурносној агенцији БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 12/04.

директора и главног инспектора Агенције, испитује основаност извештаја председавајућег Већа министара БиХ о проблемима који су надлежности Већа и испитује и анализира ваљаност предузетих мера, ради отклањања регистрованих пропуста уочених обављањем надзора од стране генералног инспектора.³³³

Заједничка Комисија може, током обављања својих контролних овлашћења установити да је евентуално дошло до повреде закона од стране Агенције или њених припадника и са тим у вези захтевати да се узму изјаве од припадника Агенције, који су овлашћени да приступају потребним подацима од значаја за утврђивање одговорности конкретног лица. Уколико током обављања надзора Заједничка Комисија установи да је дошло до повреде закона, о томе обавештава Веће министара БиХ или генералног директора, ради предузимања мера из њихове надлежности.³³⁴

Дужност генералног директора и Савета министара БиХ да за време вршења законодавне контроле од стране Заједничке Комисије уступе Заједничкој Комисији одређена сазнања, неће се сматрати одавањем тајне, осим ако Заједничкој Комисији не уступе податке и сазнања чијим би отицањем наступиле непремостиве штетне последице по државни интерес и националну безбедност или би се открио начин рада Агенције или идентитет лица која на добровољној основи сарађују са Агенцијом и њеним припадницима.³³⁵

Федерација БиХ је јединствени пример земље Западног балкана у којој делује институција тзв. Војног омбудсмана, основана од стране Парламентарне скупштине БиХ, под називом Парламентарни војни повереник, који је надлежан за заштиту фундаменталних људских права професионалних војних лица и кадета у оружаним снагама безбедности и Министарству одбране БиХ.³³⁶

Институција Војног омбудсмана основана је ради унапређења концепта владавине права, основних права и слобода војних лица и кадета у Оружаним

³³³Чл. 19 Закона о обавештајно-сигурносној агенцији БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 12/04.

³³⁴Чл. 20 Закона о обавештајно-сигурносној агенцији БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 12/04.

³³⁵Чл. 21 Закона о обавештајно-сигурносној агенцији БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 12/04.

³³⁶ В. Дамчевић, *Обавештајно-безбедносни системи држава Западног балкана*, дипломски рад, Универзитет у Београду, Факултет Безбедности, 2017, стр. 32.

снагама и Министарству одбране БиХ. Војни омбудсманобављајући послове и задатке из своје надлежности сарађује са Министарством одбране БиХ, Генералним инспекторатом Министарства одбране, Оружаним снагама и Институцијом омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине. Парламентарни војни повереник може без претходне најаве и одобрењаборавити у јединицама и командама Оружаних снага Босне и Херцеговине и установама Министарства одбране у циљу обављања законом прописане дужности тзв. скупштинске контроле и очувања основних људских права и слобода. Војни омбудсманучествује у седницама Парламентарне скупштине БиХ и овлашћен је да захтева извештаје од министра одбране БиХ, као и да му се обезбеди приступ потребној евиденцији и документацији ради ефикасног обављања своје функције. Свако професионално војно лице или кадет са територије БиХ има могућност директне комуникације са Војним омбудсманом, без претходног одобрења неке службе безбедности или претпостављеног старешине, а Војни омбудсман је дужан да редовно, једном годишње извештава Парламентарну скупштину БиХ о свом раду, а по потреби да јој доставља и ванредне, периодичне извештаје.³³⁷

Судска контрола над радом служби безбедности у европским државама се такође огледа у контроли и одобрењу примене посебних истражних радњи или поступака и мера или у погледу одлучивања по тужби коју је неко лице покренуло због тога што му је незаконитим или непрописним поступањем њеног припадника нарушено неко уставно или грађанско право.

Судска контрола је једна од ретких области у којој овлашћења за обављање одређених оперативних активности, као што су надзор, прислушкивање, претреси и хапшења имају велики потенцијал за кршење људских права и наведена овлашћења се могу примењивати донекле без ограничавања служби безбедности до неприхватљивог степена. Судије које доносе такве одлуке, односно одлучују о примени посебних поступака и мера за тајно прибављање података, треба истовремено да буду осетљиви на људска права и уважавају права појединаца на

³³⁷Више о томе видети на званичном сајту Парламентарне скупштине БиХ: <https://www.parlament.ba/committee/read/31?lang=sr>.

приватност, са једне стране, али и да препознају важност и неопходност таквог надзора и других мера за спровођење закона, са друге стране.

У неким државама, попут Велике Британије, судије због свог угледа који уживају у друштву и стручности, могу у кривичном поступку добити улогу председавајућег "ad hoc" истражне комисије о наводним погрешним радњама служби унутрашње безбедности или њихових припадника. Алтернативно, тамо где таква "ad hoc" тела постоје, судијама на дужности или пензионисаним судијама може се доделити улога чланова или председавајућег, односно могу имати учешће у стручним или парламентарним сталним или "ad hoc" истрагама.³³⁸

Што се тиче судског одобрења посебних истражних радњи, свака држава прописује које се мере сматрају довољно озбиљним да захтевају судско одобрење, што донекле варира у зависности од снаге уставних права признатих у дотичној држави, посебно обима права на приватност. У неким државама, као што је Велика Британија, судије нису укључене у истраге кривичних дела које спадају у надлежност безбедносних служби, осим одобравања или разматрања услова за примену посебних мера. У другим државама, специјализоване судије могу да врше релативно строгу контролу над истрагама таквих кривичних дела. Колико ће ова контрола бити чврста у пракси зависи пре свега од степена контроле над полицијским операцијама од стране тужиоца и друго, степена контроле коју врши судија над истрагом или појединим њеним деловима. За друго питање је кључно у ком тренутку се сматра да истрага постаје „судска“ по природи ствари. Судска пракса ЕСЉП у члану 8 такође прописује да момент у коме истрага постаје „судска“ зависи од природе ствари у питању. Међутим, чак иу таквим државама, могу постојати посебне врсте мера (нпр. безбедносни надзор) које се класификују као „административне“, „безбедносне“ или „обавештајне“ мере (тзв. превентивне), а не мере кривично-истражне природе, које одобравају најчешће директори служби безбедности и које по природи ствари спадају у други, тзв. несудски поступак примене овлашћења којима се задире у право на приватност лица, а над

³³⁸ European Commission for democracy through law (Venice Commission), Report of the democratic oversight of the security services, article 208, 45.

чијом применом судови имају знатно ограничену контролу или немају никакав вид контроле.³³⁹

У својој пресуди у случају Клас против Федеративне Републике Немачке ("Klassv.FRG"), ЕСЉП је истакао јасну предност система судске контроле, наводећи да „владавина права подразумева, између осталог, да мешање извршне власти са правима појединца треба да буде предмет ефективне контроле, што би нормално требало да осигура поверење у правосуђе, а у крајњем случају, судска контрола понудиће најбоље гаранције независности, непристрасности и правилног поступања“. ЕСЉП је међутим прихватио став да стратешки надзор и надзор обавештајних података (који није осмишљен да доведе до кривичног гоњења) може бити предмет контроле од стране стручног тела, под одређеним условима.³⁴⁰

Европска комисија за људска права упутила је Европском суду за људска права случај Класа и других. Случај је настао из пријаве против Савезне Републике Немачке коју је 11. јуна 1971. године Комисији поднело по члану 25 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода петорица немачких држављана. Сврха захтева, односно пријаве била је да се добије одлука Суда о томе да ли чињенице случаја откривају или не да је тужена држава прекршила своје обавезе према члановима 6 став 1, 8 и 13 (чл. 6-1, чл. 8, чл. 13) Конвенције. Свих пет подносилаца захтева тврде да је члан 10 став 2 Основног закона (Grundgesetz) и статута донесеног у складу са том одредбом, односно Закона од 13. августа 1968. о ограничењима тајности електронске поште, поште и телекомуникација (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, у даљем тексту „G10“) у супротности са Конвенцијом. Они не оспоравају да држава има право да прибегне мерама надзора предвиђеним законодавством, већ оспоравају ово законодавство у томе што држава дозвољава те мере без обавезе органа власти у сваком случају да обавесте заинтересована лица након догађаја и тиме што искључује било какав правни лек пред судовима против наређивања и извршења таквих мера. Њихова примена је усмерена против закона како их је изменио и тумачио Савезни уставни

³³⁹ European Commission for democracy through law (Venice Commission), Report of the democratic oversight of the security services, article 209, 45.

³⁴⁰ European Commission for democracy through law (Venice Commission), Report of the democratic oversight of the security services, article 210, 45.

суд. Иако су, из мере предострожности, подносиоци представке тврдили и пред Уставним судом и пред Комисијом да су били подвргнути мерама надзора, нису знали да ли је G10 заиста примењен на њих.

Што се тиче права подносилаца представке да се обрате Уставном суду, тај суд је, између осталог, закључио: „Да би могао да поднесе уставну пријаву против закона, подносилац мора да тврди да сам закон, а не само мера за спровођење, представља директну и непосредну повреду једног од његових основних права. Ови услови нису испуњени пошто би, према сопственим тврдњама подносилаца представке, само актом извршне власти била повређена њихова основна права, међутим, пошто нису обавештени о задирању у њихова права, дотичналица не могу да оспоравају сваку спроведену меру. У таквим случајевима, они могу имати право да поднесу уставну пријаву против самог закона, као у случајевима када је уставна пријава против спроведене мере немогућа из других разлога.“

По овом питању, агент Владе је дао следећу изјаву пред судом: „Да би се отклонила сва неизвесност у погледу чињеница случаја и да би се Суду дао јасан основ за своју одлуку, савезни министар унутрашњих послова, који је надлежан за то питање, ме је, уз одобрење Комисије G10, овластио да изјавим следеће: Над подносиоцима пријаве никада нису изречене нити спроведене мере надзора предвиђене Законом донетим у складу са чланом 10 Основног закона. Ни као лица осумњичена за једно или више кривичних дела наведених у Закону, нити као трећа лица у смислу члана 1 став 2 тачка 2 G10, подносиоци захтева нису били подвргнути таквим мерама. Такође, нема говора о томе да су подносиоци представке били индиректно укључени у меру надзора усмерену против друге особе, барем не на било који начин који би омогућио њихову идентификацију. Коначно, нема говора о томе да су подносиоци представке грешком били подвргнути надзору, на пример због забуне у вези са телефонским бројем, пошто је у таквим случајевима дотично лице обавештено о мери надзора.“³⁴¹

³⁴¹ Видети пресуду Case of Klass and others v. Germany: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-57510%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-57510%22]}).

кршења члана 8, који прописује право на поштовање приватног живота, члана 13, који прокламује право на делотворан правни лек и члана 6 у коме је прописано право на правично суђење. На основу члана 41, који се односи на правично задовољење, Суд јеподносиоцу представке признао право на накнаду материјалне и нематеријалне штете, као и судске и остале припадајуће трошкове.³⁴³

Контрола служби (унутрашње) безбедности у државама чланицама Савета Европе од стране Парламентарне скупштине, треба бити у функцији успостављања равнотеже између права демократског друштва на националну безбедност и индивидуалних људских права. Нека људска права (као што је право на заштиту од тортуре или нечовечног поступања) су апсолутна права и никада не би требало да се у њих мешају државни органи, укључујући службе унутрашње безбедности. У другим случајевима, међутим, које право треба да има приоритет - индивидуално људско право или право демократског друштва на националну безбедност, мораће да се утврди коришћењем принципа пропорционалности и законитости, како је то предвиђено Европском конвенцијом о људским правима.

Ризик од злоупотребе овлашћења од стране служби унутрашње безбедности, а самим тим и ризик од озбиљног кршења људских права, расте када су службе унутрашње безбедности организоване на специфичан начин, када имају одређена овлашћења као што су превентивне и принудне методе које подразумевају и примену принудних средстава (на пример, моћ претреса приватне имовине, вођења кривичних истрага, хапшења и притварања), када су неадекватно контролисане (од стране извршне, законодавне и судске власти), као и када их има превише. Скупштина стога предлаже да се службама унутрашње безбедности не дозволи да воде кривичне истраге, хапсе или притварају лица, нити да се укључују у борбу против организованог криминала, осим у врло специфичним случајевима, када организовани криминал представља јасну опасност за правни поредак демократске државе.

³⁴³Видети пресуду Ротару против Румуније: <https://bgcentar.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/12/Rotaru-protiv-Rumunije.pdf>.

Свако мешање оперативних активности служби унутрашње безбедности у остваривање људских права и основних слобода заштићених Европском конвенцијом о људским правима треба да буде одобрено законом, а по могућности од стране судије, пре него што се та активност спроведе. У том погледу је од посебног значаја ефикасна демократска контрола служби унутрашње безбедности, како "a priori" тако и "ex post facto", од стране све три гране власти, законодавне, извршне и судске. Скупштина сматра да је неопходно да свака појединачна земља ефикасно обезбеди сопствене захтеве унутрашње безбедности, истовремено обезбеђујући одговарајуће начине контроле у складу са јединственим демократским стандардом. Овај заједнички стандард треба да обезбеди да службе унутрашње безбедности делују само у националном интересу, у потпуности поштујући основне слободе и да се не могу користити као средство угњетавања или непримереног притиска. Стога, Скупштина препоручује да Комитет министара изради оквирну конвенцију о службама унутрашње безбедности са смерницама које ће бити саставни део ове препоруке.³⁴⁴

Када је реч о спровођењу ефективне демократске контроле служби унутрашње безбедности, Скупштина препоручује следеће смернице за поступање извршне, законодавне и судске власти, али и и других органа и тела, попут омбудсмана и повереника, али и самих грађана:

1) Извршна власт треба да врши "ex post facto" контролу активности служби унутрашње безбедности, на пример тако што ће обавезивати службе унутрашње безбедности да састављају и подносе годишње детаљне извештаје о својим активностима. Једном министру треба доделити политичку одговорност за контролу и надзор служби унутрашње безбедности, а његова канцеларија треба да има пун приступ информацијама и подацима како би се омогућила ефикасна свакодневна контрола. На крају, министар треба да поднесе годишњи извештај парламенту о раду служби унутрашње безбедности.

³⁴⁴Више о томе доступно на званичном сајту Савета Европе, у делу који се односи на Парламентарну скупштину: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en#>.

2) Законодавна власт треба да донесе јасне и адекватне законе којима ће овлашћења служби унутрашње безбедности бити строго прописана икоји ће регулисати које врсте оперативних активности носе висок ризик од повреде права појединца, у којим околностима могу да се користе, уз истовремено предузимање адекватних мера заштите ради спречавања евентуалних злоупотреба. Такође, законодавна власт би требало да стриктно контролише буџет служби безбедности, између осталог обавезујући ове службе да јој подносе годишње детаљне извештаје о томе како се њихов буџет користи, али би требало да успостави и посебне одабране контролне комитете.

3) Судска власт би требало да буде овлашћена да врши опсежну "a priori" и "ex post facto" контролу, укључујући контролу претходно добијеног овлашћења за обављање одређених активности служби безбедности, чија примена има велики потенцијал за нарушавање или кршење људских права. Преовлађујуће начело за "ex post facto" судску контролу треба да буде то да лица која сматрају да су њихова права повређена радњама или пропустима органа безбедности, имају могућност да пред судовима или другим правосудним органима траже обештећење. Ови судови би требало да имају надлежност да претходно утврде да ли радње на које се притужба односи спадају у законска овлашћења служби унутрашње безбедности. Дакле, суд би требало да има могућност да утврди да ли је у том погледу било неоправданог узнемиравања појединца или злоупотребе дискреционих административних овлашћења органа служби безбедности.

4) Другим телима, попут омбудсмана и повереника за заштиту података треба дозволити да врше "ex post facto" контролу служби безбедности од случаја до случаја, док појединци треба да имају опште право на приступ информацијама које прикупљају и чувају службе унутрашње безбедности, са изузецима од овог права, када су у питању интереси националне безбедности који су јасно дефинисани законом. Такође, било би пожељно да сви спорови који се тичу

овлашћења служби унутрашње безбедности да забрани откривање информација буду предмет судске контроле.³⁴⁵

Као и у осталим демократским државама и у Републици Француској се контрола, односно надзор над радом служби безбедности спроводи на неколико нивоа.

Почетни или основни ниво контроле је интерна административна и хијерархијска контрола. То је у ствари одговорност на хијерархијском нивоу, пре свега одговорног министра, да обезбеди да делатност службе безбедности буде у складу са њеном мисијом и задацима. У овом случају можемо рећи да се ради о управној контроли управе, односно унутрашњој контроли управе. Обавештајне службе су такође предмет унутрашње контроле инспекцијских органа. У том контексту, уредбом од 24. јула 2014. године створена је инспекција обавештајних служби, а Законом од 24. јула 2015. године утврђена је и строго надгледана процедура израде обавештајних података: захтев министра, одлука премијера, након чега следи савет органа управе, као независног. Законом од 24. јула 2015. године успостављена је нова административна контрола оснивањем независног органа управе. Реч је о Националној комисији за контролу обавештајне технике (CNCTR), која у саставу од 9 чланова, врши пуну и потпуну контролу пре, током и после примене техничких средстава.

Парламентарна обавештајна делегација је основана Законом од 9. октобра 2007. године са изменама и допунама од 2013. и 2015. године. Парламентарна обавештајна делегација састављена је подједнако од парламентарца из Народне скупштине и Сената, врши контролу над радом владе у обавештајним питањима, као и контролу над евалуацијом јавних политика у овој области. Такође, спроводи саслушања актера политичких власти и директора служби безбедности и саставља јавни годишњи извештај са прегледом својих активности. Поред тога, одбори скупштине, као и анкетни одбори, по потреби могу бити заинтересовани за обавештајну делатност у оквиру сопствене надлежности.

³⁴⁵Више о томе доступно на званичном сајту Савета Европе, у делу који се односи на Парламентарну скупштину, C. As regards effective democratic control of the internal security services, 1-5: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en#>.

Правосудна (судска) контрола је такође успостављена 2015. године, оснивањем Специјализованог одреда Државног савета, који предвиђа да сваки појединац, правосудни орган или Национална комисија за контролу обавештајне технике, односно свако ко има приступ поверљивим деловима израђеног документа, технички и може поништити одлуку о овлашћењу за приступ наведеном податку, уништити прикупљене информације и надокнадити штету оштећеном лицу. Ови механизми контроле представљају основну гаранцију успостављања равнотеже између циљева обавештајне политике и поштовања индивидуалних слобода појединаца.³⁴⁶

Многе државе су створиле парламентарна и друга специјализована тела за надзор обавештајних служби у светлу открића о њиховој умешаности у незаконите или неприкладне активности, као што су на пример, Канада, Чешка, Норвешка, Пољска, Јужна Африка и САД. Посебно, током или непосредно након Хладног рата, постало је јасно да су у многим западним државама, владе користиле обавештајне агенције да надгледају и ометају особе умешане у легитимно коришћење права на слободу удруживања, окупљања и изражавања. На другим местима, утврђено је да су обавештајне агенције прекорачиле своје законске надлежности и овлашћења у борби против домаћег, унутрашњег тероризма. Можда су се еклатантна кршења људских права од стране обавештајних агенција одвијала у комунистичким/ауторитарним режимима, где су обавештајне агенције биле саставни део репресивног државног апарата који је прожимао све области друштва. У том контексту, ефикасан надзор (и законска регулатива) над радом обавештајних агенција се почео гледати као кључан за обезбеђивање и остваривање националне безбедности и безбедности становништва, којима агенције служе, без подривања демократских начела и људских права.³⁴⁷

³⁴⁶Више о томе видети на: <https://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf>, стр. 25.

³⁴⁷ A. Wills, M. Vermeulen, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, A. Thornton, Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union, European Parliament, 2011, 85.

Аргументи за појачан надзор над обавештајним агенцијама могу се поделити у пет главних група. Прво, а можда и најважније, закон даје већини обавештајних агенција овлашћења да ограничавају и задиру у људска права, која, ако се злоупотребе, могу довести до озбиљних кршења националних и међународних прописа. Заиста, као што је канадски судија О’Конор изјавио у истрази о Арару: активности од значаја за очување националне безбедности подразумевају најнаметљивија овлашћења државе: електронски надзор, претресање, одузимање и одузимање имовине, прикупљање информација и размена истих са домаћим и страним безбедносно-обавештајним и агенцијама за спровођење закона и потенцијално, лишавање слободе и кривично гоњење појединаца. Обавештајним агенцијама су нужно дата, с обзиром на значајну количину дискреције у примени, овлашћења за прикупљање обавештајних података, што повећава обим злоупотребе таквих овлашћења. Због наведеног, ефикасан надзор је неопходан како би се осигурало да се таква овлашћења користе у складу са правилима националног и међународног права.³⁴⁸

§ 18 – КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Контрола над обавештајно-безбедносним службама Републике Србије почива на принципу потчињености обавештајно-безбедносних установа и заснива се на њиховој обавези извештавања надлежних органа државне власти. Дужност обавештајно-безбедносних служби и субјеката контролних овлашћења да о свом раду обавештавају и информишу ширу јавност и у законом предвиђеним оквирима исти учине доступним грађанима и медијима, почива на принципу транспарентности, односно јавности. Такође, запослени у обавештајно-безбедносним службама имају обавезу да савесно, стручно и независно обављају своје дужности, док директори служби безбедности сnose последице за евентуалне неправилности у раду припадника приликом вршења њихових овлашћења. Осим

³⁴⁸ A. Wills, M. Vermeulen, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, A. Thornton, Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union, European Parliament, 2011, 85.

тога, припадници обавештајно-безбедносних служби своје дужности морају обављати тако да у свом раду поштују принципе страначке, политичке и идеолошке непристрасности.³⁴⁹

Као и у осталим демократским државама и у Републици Србији надзор над безбедносно-обавештајним службама и њиховим активностима врше законодавна, извршна и судска власт.

А. Контролна овлашћења владе и министарстава према службама безбедности

Контролна овлашћења владе и министарстава према службама безбедности се огледају у давању смерница за њихово поступање, координацији и регулисању њихове сарадње, као и доношењу интерних прописа којима се дефинише њихово унутрашње уређење и радна места.³⁵⁰ Руководиоце обавештајно-безбедносних служби Републике Србије именује Влада, односно председник Републике, у зависности од тога да ли је реч о цивилној или војној служби безбедности, као и да ли се ради о професионалном војном лицу или цивилном лицу на служби у Министарству одбране. Војнобезбедносна-агенција и Војнообавештајна агенција као органи управе у Министарству одбране за свој рад непосредно одговарају министру одбране, али и Влади, коју су дужни да извештавају обавезно, редовно једном у годину дана и ванредно, по потреби, а Безбедносно-информативна агенција подноси извештаје само Влади, која јој је једина претпостављена.³⁵¹

Када је реч о надзору над радом служби безбедности од стране председника Републике, Уставом и законски није прописано да председник Републике врши контролу над њима, осим у случају да директоре војних служби безбедности и њихове заменике поставља указом председник Републике, на предлог министра одбране, када је реч о професионалном војном лицу. Такође, имајући у виду да је председник Републике истовремено и врховни командант војске јер је у већини држава, врховни командант оружаних снага државни поглавар-краљ или

³⁴⁹Чл. 15 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије: 116/2007-44, 72/2012-12.

³⁵⁰П. Петровић, Надзор служби безбедности на Западном Балкану, случај Србија, стр. 11.

³⁵¹Ibid, стр. 12.

председник, а према члану 112 Устава Републике Србије, „председник Републике, у складу са законом, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије“, на основу наведеног можемо закључити да на овај начин председник врши индиректну контролу и над радом војних служби безбедности, које заједно са Војском заузимају централно место у одбрани Републике Србије.

Према члану 49 Закона о државној управи, надзор над радом органа у саставу министарства обавља ресорно министарство у чијем се саставу тај орган налази. Обављајући своја надзорна овлашћења према органу у саставу, министарство има на располагању сва општа надзорна овлашћења прописана у члану 47 овог закона, а то су: „да захтева извештаје и податке о раду, утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт или предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.“ С обзиром на то да су Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција органи управе у саставу Министарства одбране, поменута надзорна овлашћења из члана 47 Закона о државној управи надлежно Министарство одбране може примењивати према ресорним службама безбедности.

Према члану 50 Закона о државној управи, надзор над радом посебне организације врши министарство или Влада. Надлежни орган је у надзору над радом посебне организације једино овлашћен да захтева извештаје и податке о раду посебне организације, утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности, издаје инструкције и предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена. Имајући у виду да је Безбедносно-информативна агенција посебна организација, овај поменути члан се односи на надзор који се може обављати над њеним радом.

„Влада усмерава и усклађује рад министарства и посебних организација, закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује рад органа државне управе и

одређује рокове за доношење прописа. Влада утврђује начела за унутрашњу организацију органа државне управе, поставља и разрешава управне функционере у министарствима и другим републичким органима и управним организацијама, усклађује и усмерава њихов рад. Министарства и посебне организације дужни су да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе, а органи државне управе су дужни да подносе Влади извештај о свом раду једанпут годишње. Поред тога што врши надзор над радом органа управе, Влада доноси смернице и начелне ставове којих се органи државне управе морају придржавати.“³⁵²

Б. Парламентарна контрола служби безбедности

Према члану 9 Закона о одбрани Републике Србије³⁵³, „Народна скупштина доноси законе и друга општа акта у области одбране и остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије. Народна скупштина у области одбране одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање; усваја Стратегију националне безбедности Републике Србије; усваја Стратегију одбране Републике Србије; усваја Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије; доноси законе о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње; прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању; одлучује о употреби Војске Србије ван граница Републике Србије; одлучује о висини средстава за финансирање потреба одбране; разматра остваривање Плана одбране Републике Србије; надзире рад служби безбедности; обавља и друге послове одређене законом.“

Народна скупштина Републике Србије, као носилац законодавне власти обавља представничку, законодавну, изборну и контролну функцију.³⁵⁴ За надзор над радом служби безбедности Републике Србије, од значаја је контролна функција Народне скупштине.

³⁵² П. Димитријевић, Управно право, Општи део, 2019, стр. 91-92.

³⁵³ Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.

³⁵⁴ Чл. 7 Закона о Народној скупштини Републике Србије, Службени гласник РС, број 9/2010.

Такође, Народна скупштина, као носилац уставотворне и законодавне власти, у остваривању својих надлежности, између осталог, врши и функцију надзора над радом Владе. Вршећи ову функцију, у јединственом је положају да испитује одговорност носилаца извршне власти, као и начин на који управљају политикама и трошењем буџетских средстава. Обављајући своја контролна овлашћења над радом Владе, Народна скупштина бира Владу и може одлучивати о престанку мандата Владе и министара, а како Влада преко Министарства одбране спроводи контролу и обезбеђује потребне ресурсе за рад Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције, на овај начин, посредством Владе, Народна скупштина врши своја контрола овлашћења над радом ресорних служби безбедности Републике Србије.³⁵⁵ Осим тога, према члану 54 Закона о ВБА и ВОА, о чему је већ било речи, генерални инспектор спроводи контролу над радом Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције и њених припадника и у обавези је да достави одбору Народне скупштине за контролу служби безбедности извештај о спроведеној контроли, најмање једном у годину дана.

Парламентарну контролу, односно надзор над радом служби безбедности у Републици Србији врши директно Народна скупштина или посредством одбора Народне скупштине, на тај начин што: контролише да ли обавештајно-безбедносне службе поступају у складу са уставним и законским решењима; контролише да ли је поступање обавештајно-безбедносних установа у складу са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије; контролише да ли припадници цивилних и војних служби безбедности уважавају начела страначке и политичке непристрасности; контролише да ли се примена посебних поступака и мера за тајно прибављање података обавља у складу са законом и да ли се материјално-финансијска средства из државног буџета користе за реалне потребе служби безбедности; испитује основаност извештаја које достављају безбедносно-обавештајне службе; испитује ваљаност нацрта правних аката и докумената из

³⁵⁵ Видети чл. 53 Закона о ВБА и ВОА („Службени гласник РС“, бр. 88 од 28. октобра 2009, 55 од 1. јуна 2012 - УС, 17 од 21. фебруара 2013.) и чл. 15 Закона о Народној скупштини („Службени гласник РС“, број 9 од 26. фебруара 2010.).

делокруга рада служби безбедности; одлучује по примедбама и жалбама грађана које су насловљене Народној скупштини, а односе се на поступање служби безбедности и одлучује на који начин се могу решити, а одговор доставља жалиоцу; регистроване пропусте у раду обавештајно-безбедносних установа и њених запослених доставља Народној скупштини у форми извештаја.³⁵⁶

Руководиоци обавештајно-безбедносних установа Републике Србије дужни су да достављају тзв. редовни извештај Одбору Народне скупштине о активностима надлежне обавештајно-безбедносне службе, а у складу са потребом и ванредни извештај. Такође, руководиоци цивилних и војних служби имају обавезу да припадницима Одбора створе услове: за улазак у службене просторије, да приступе потребним подацима, да уступе сазнања о активностима службе, осим информација којима би се нарушило право на приватност актуелних и некадашњих извора података, запосленог у некој од безбедносно-обавештајних служби чији идентитет остаје анониман или других лица чији би правни интерес одавањем података био нарушен. Поред наведеног, чланови Одбора немају право захтевати информације о начину прикупљања информација од безбедносног значаја, актуелним случајевима, податке који су добијени применом посебних поступака и мера за тајно прикупљање података, сазнања добијена сарадњом са иностраним безбедносно-обавештајним установама или међународним организацијама и томе слично.³⁵⁷

Поштујући уставом прописане принципе, укључујући принцип транспарентности органа државне управе, од стране Савезне скупштине 1968. године донет је Закон о оснивању Комисије за контролу служби државне безбедности у савезним органима управе. Поменути закон је предвиђао овлашћења Комисије да може извршити контролу функционисања и рада служби државне безбедности и да контролише њихову усклађеност и усаглашеност са Уставом и законом, као и да надзире начин на који службе обављају своје задатке, да региструје пропусте у њиховом раду приликом реализације њихових дужности,

³⁵⁶Чл. 16 Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије: 116/2007-44, 72/2012-12

³⁵⁷Више о томе видети на званичном сајту ВОА, у одељку контрола од стране законодавне власти: <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/nadzor-i-kontrola/kontrola-od-strane-zakonodavne-vlasti>.

о чему је била дужна да извештава Савезно извршно веће. Информације и подаци који су на седницама скупштине тада размењивани носили су ознаку тајности “државна тајна”.³⁵⁸

Парламентарну контролу на радом Безбедносно-информативне агенције, Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције обавља Народна скупштина непосредно или посредно преко Одбора за контролу служби безбедности, али и других Одбора Народне скупштине Републике Србије. Народна скупштина Републике Србије у обављању својих надзорних овлашћења поступа у складу са Уставом Републике Србије, Законом о Народној скупштини и Пословником Народне скупштине. Контролу над радом служби безбедности Народна скупштина обавља преко својих одбора, чији су послови и задаци усмерени на заштиту безбедности земље. Седнице Одбора који обављају послове од значаја за безбедност државе, по потреби могу бити затворене за ширу јавност, док ће одлуку о обавештавању јавности донети надлежан Одбор. Осим Одбора за контролу служби безбедности, надзорна овлашћења над службама безбедности могу имати и Одбор за уставна питања и законодавство, који разматра предлоге закона, других прописа или општих аката у погледу њихове усклађености са Уставом и правним системом, али и оправданости и сврсисходности њиховог доношења, што се односи и на законе и интерне прописе служби безбедности; Одбор за одбрану и унутрашње послове, разматра предлоге закона и других општих аката из области војне, радне и материјалне обавезе, стратегију националне безбедности и стратегију одбране, проблеме у вези са обављањем парламентарне контроле Војске Србије и одбрамбеног система, предлоге буџетских средстава неопходних за деловање Војске Србије, након чега обавља и контролу трошења тих средстава, што се конкретно односи и на војне, ресорне службе безбедности Републике Србије; Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, који разматра предлоге закона и других општих аката у погледу организације и рада органа државне управе и вршења јавних овлашћења, даје мишљење о предлозима одлука о избору и разрешењу других функционера

³⁵⁸ Р. Лазиф, *Контрола служби државне безбедности од средине 1966. године до почетка 1975. године*, Право – теорија - пракса, број 2/2020, стр. 82.

(имајући у виду да су и директори служби безбедности јавни функционери), у складу са законом; Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава разматра предлоге закона и других општих аката и друга питања из области финансирања државних функција и јавних прихода и 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.³⁵⁹

„У складу са Пословником Народне скупштине Републике Србије, Народна скупштина може образовати анкетне одборе и комисије, као привремена радна тела, са циљем сагледавања стања у одређеној области и утврђивања чињеница о појединим појавама и догађајима. Састав ових радних тела, њихов задатак, као и рок за извршење задатка, утврђују се одлуком о њиховом образовању. Анкетни одбори се образују из реда народних посланика, док се комисије образују из реда народних посланика, представника органа и организација, научника и стручњака. Анкетни одбори односно комисије у свом раду имају право да траже од државних органа и организација податке, исправе и обавештења, као и да од појединаца узимају потребне изјаве. С тим у вези, представници државних органа и организација, дужни су да се одазову позиву анкетног одбора, односно комисије, и да дају истините изјаве, податке, исправе и обавештења. Анкетни одбор односно комисија не може вршити истражне и друге судске радње. Временски опсег рада анкетних одбора Пословником није дефинисан, већ је предвиђено да анкетни одбор односно комисија престаје са радом даном одлучивања о његовом извештају на седници Народне скупштине.“³⁶⁰

Осим парламентарне,³⁶¹ постоји и такозвана ванпарламентарна контрола служби безбедности, односно контрола од стране независних регулаторних тела, као што су Заштитник грађана, Поверник за информације од јавног значаја и

³⁵⁹ Детаљније о Одборима видети у члановима 48, 49, 51 и 55 Пословника Народне скупштине, Службени гласник РС, број 20/2012 - пречишћени текст.

³⁶⁰ Јачање надзорне улоге Народне скупштине, Оквир за расправу, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2015, стр. 36.

³⁶¹ О учинцима парламентарне контроле сектора безбедности у Републици Србији, видети: В. Роквић, *Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији*, докторска дисертација, Београд, 2012, стр. 166-236.

заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности и Агенција за борбу против корупције. Све наведене институције помажу посредно Народној скупштини у обављању њене наздорне функције и њој су дужне подносити извештаје о свом раду, почев од Заштитника грађана, кога према члану 6 Закона о Заштитнику грађана именује Народна скупштина на предлог одбора надлежног за уставна питања; Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који је према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дужан да прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе; Државна ревизорска институција, која током вршења контроле трошења буџетских средстава индиректно помаже Народној скупштини у вршењу њених контролних овлашћења и доставља јој извештај о резултатима извршне контроле; Повереник за заштиту равноправности, који је дужан да сарађује и размењује податке са Народном скупштином, при чему јој пружа индиректну помоћ у вршењу контролне функције, али и парламентарне и представничке; Агенција за борбу против корупције, чији је директор, према члану 9 Закона о спречавању корупције, дужан да подноси Народној скупштини годишњи извештај о раду Агенције и извештај о спровођењу стратешких докумената. О ванпарламентарној контроли, односно контроли од стране независних тела у Републици Србији биће више речи у одељку у оквиру параграфа Г овог поглавља.

В. Судска контрола служби безбедности

Судска контрола рада служби безбедности у Републици Србији подразумева контролу законитости примене мера тајног прикупљања података, тачније подразумева претходно добијену писмену сагласност суда за примену наведених мера, како би се оне примењивале у складу са законом. Службе безбедности могу примењивати мере према закону који ближе уређује рад служби безбедности, као што су Закон о Безбедносно-информативној агенцији или Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, односно прикупљати податке у превентивне сврхе, који немају доказну снагу и могу примењивати мере, односно

посебне доказне радње према Законнику о кривичном поступку ради доказивања кривичне одговорности одређених лица. Са тим у вези, према Законнику о кривичном поступку надлежни судија, поред тога што одобрава или даје сагласност за примену мера тајног прикупљања података и надзире да ли се оне примењују у складу са законом, на тај начин што службе безбедности имају обавезу да поступајућем судији достављају периодичне извештаје о резултатима примене мера.³⁶²

Службе безбедности не могу без претходног одобрења надлежног суда примењивати посебне поступке и мере за тајно прикупљање података, којима се привремено ограничавају уставом и законом утврђена права и слободе. Када је реч о примени посебних поступака и мера, које службе безбедности примењују у превентивне сврхе, оне су у Закону о ВБА и ВОА и Закону о БИА термилошки различито формулисане, иако им је сврха истоветна.

Тако је у Закону о Безбедносно-информативној агенцији за превентивне мере употребљен термин „посебне мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења“, а у Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији термин „тајно прикупљање података применом посебних поступака и мера“. Са друге стране, претходни Законик о кривичном поступку у глави 29а је оваква поступања служби безбедности формулисао као „предузимање мера органа гоњења за доказивање кривичних дела из члана 504а“, док су у актуелном Законнику о кривичном поступку из 2011. године тзв. посебне мере и поступциу оквиру засебног одељка термилошки одређене као „посебне доказне радње“. „У складу са одредбама Законика о кривичном поступку, службе безбедности спроводе налоге судских власти и њихови задаци су извршног карактера, а ради се о мерама кривичног поступка које службе безбедности (БИА и ВБА) непосредно предузимају на основу предлога тужиоца и писмене наредбе судије за претходни поступак“. Међутим, примена посебних поступака и мера у превентивне сврхе, према Закону о БИА и Закону о ВБА и ВОА омогућава рано откривање и спречавање кривичних дела и оне се

³⁶²П. Петровић, *Надзор служби безбедности на Западном Балкану*, оп. цит. стр. 18.

примењују са циљем „заштите безбедности Републике Србије и откривања и спречавања делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије, као и истраживање, прикупљање, обрада и процена безбедносно обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима“.³⁶³

Резултати настали применом превентивних посебних поступака и мера за тајно прикупљање података биће од значаја да безбедносно-обавештајне службе прикупе почетне податке, односно индиције које указују да појединац, група или организација припремају извршење кривичног дела из надлежности службе безбедности. За разлику од посебних доказних радњи које се примењују према Законику о кривичном поступку, подаци настали применом тзв. превентивних мера се не могу користити као доказ у кривичном поступку, али могу представљати повољан основ за писање кривичне пријаве против осумњичених лица. Прикупљање сазнања у превентивне сврхе врши се, не превасходно у циљу подношења кривичне пријаве против одређених лица, већ у циљу благовременог и правовременог спречавања и онемогућавања активности терористичких организација, екстремистичких група, укључујући све врсте субверзивних делатности других држава, међународних организација или институција које су директно уперене на рушење или подривање територијалног интегритета и националне безбедности Републике Србије.³⁶⁴

У оквиру своје надлежности, Војнобезбедносна агенција може прибављати информације примењујући посебне поступке и мере за тајно прикупљање података, када се исти не могу прибавити другачије или би то проузроковало непропорционалне штетне последице по живот и здравље људи или имовину или би проузроковало непотребну материјалну штету. У складу са принципом сразмерности, ВБА ће, у сваком појединачном случају увек применити ону посебну меру и поступак за тајно прибављање података којом се минимално ограничавају

³⁶³Р. Лазић, Судска контрола законитости у раду служби безбедности у Србији, стр. 159.

³⁶⁴Ibid, стр. 160.

и нарушавају права на приватност појединаца, прописана у уставним и законским решењима.³⁶⁵

У члану 11 Закона о ВБА и ВОА се најпрецизније може видети значај начела сразмерности, односно пропорционалности, које подразумева да ограничења индивидуалне слободе појединаца никада не треба да иду преко онога што је апсолутно нужно за остварење општег интереса коме теже управна надлештва. Према речима познатог немачко-швајцарског теоретичара, Фрица Флајнера, захтев сразмерности би подразумевао да „полиција не пуца из топова на врапце“. Такође, да би примена начела сразмерности била правно ваљана, потребно је да државним властима не стоји на располагању ниједно друго средство које би у датом случају проузроковало мању штету и да мера предузета од стране државних власти никада не доводи до претераног отежавања ситуације појединца чије је право у датом случају повређено.³⁶⁶

Такође, начелно пропорционалности или сразмерности је своју пуну примену пронашло у одредби члана 161 Законика о кривичном поступку, која прописује да се већ поменуте посебне доказне радње примењују према лицу за које постоје индиције да припрема извршење кривичног дела из надлежности служби безбедности, односно лицу које је учинило такво кривично дело, али са посебним акцентом да се докази на други начин не би могли прикупити или би наведено било знатно отежано. То значи да ће судија за претходни поступак, разматрајући оправданост примене посебних доказних радњи према одређеном лицу, поступати у складу са начелом сразмерности и посебно утврдити да ли би материјални докази за покретање кривичног поступка могли бити прикупљени на неки други начин и увек одабрати оно средство којим би се остварење циља постигло на начин на који се ограничавају уставом загарантована људска права и слободе у

³⁶⁵Чл. 11 Закона о ВБА и ВОА („Службени гласник РС“, бр. 88 од 28. октобра 2009, 55 од 1. јуна 2012 - УС, 17 од 21. фебруара 2013.).

³⁶⁶М. Петровић, М. Прица, *Увод у велике управне системе са европским управним правом*, Ниш, 2015, стр. 47.

најмањој могућој мери, уз истовремено поштовање виталних, националних интереса државе.³⁶⁷

Надзор над радом ВБА и ВОА врши и генерални инспектор, тако што: „надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду ВБА и ВОА 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 ВБА и ВОА; утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; подноси извештај министру одбране о резултатима надзора са предлогом мера. Генералног инспектора поставља Влада на период од пет година, на предлог министра одбране, уз мишљење Савета за националну безбедност. За свој рад је одговоран министру одбране и подноси извештај о спроведеној контроли најмање једном годишње надлежном одбору Народне скупштине.“³⁶⁸

Судска контрола подразумева уступање права одређеном субјекту, који је самосталан у односу на извршну и управну власт да одлучује у поступцима који су покренути због лошег поступања управних органа. Главни циљ судске контроле јесте очување и омогућавање остваривања права грађана или службеника, која могу бити ограничена или нарушена потенцијалним злоупотребама органа власти и јавне управе.

У Републици Србији се судска контрола над радом јавне управе обавља у виду решавања управних спорова, о којима у првом степену одлучују управни судови. Врховни суд решава и поступа по правним лековима који се улажу на одлуке управног суда. У управном спору суд цени законитост коначних управних аката и других индивидуалних аката којима органи или организације које су имаоци јавних овлашћења одлучују о правима или обавезама појединаца, правних лица

³⁶⁷ Видети члан 161 Законика о кривичном поступку.

³⁶⁸ Чл. 54 Закона о ВБА и ВОА („Службени гласник РС“, бр. 88 од 28. октобра 2009, 55 од 1. јуна 2012 - УС, 17 од 21. фебруара 2013.).

или других странака.³⁶⁹ Управни спор не може бити знатно распострањен као облик судске контроле служби безбедности, имајући у виду да службе безбедности превасходно обављају старатељско-физичку и контролну делатност (управне радње), за разлику од других органа који примарно обављају регулативну делатност (правни акти).

Осим управних судова, судови опште надлежности могу да одлучују у споровима који се воде у грађанским правним односима између органа и организација које врше јавна овлашћења и грађана. Судови опште надлежности доносе одлуке о евентуалној накнади штете која је настала непрописним поступањем државе или организације која обавља послове од јавног интереса, а које су наступиле услед непрописног поступања њихових службеника, а такође могу решавати и о кривичној одговорности државних службеника или лица запослених у организацијама којима је поверено вршење јавних овлашћења. На крају, уставни судови одлучују о сагласности закона и других општих аката органа државне управе и организација са Уставом.³⁷⁰

Г. Контрола служби безбедности од стране независних тела

Све већи број држава оснива специјализована ванпарламентарна тела да надгледају рад обавештајних агенција, која се понекад називају стручним надзорним телима. Ова тела су обично основана као комитети, као што је белгијска Стална обавештајна служба основала Комитет за преглед агенција тј. Комитет I или као појединачни комесари попут Комесара за обавештајне послове и пресретање комуникација Уједињеног Краљевства. Специјализована ванпарламентарна надзорна тела су стална тела, установљена законом, која врше надзор континуирано, па чак и са пуним радним временом. Они могу бити основани као део неког парламентарног одбора за надзор, као што је случај са Холандијом, док су се друге државе попут Канаде одлучиле да скоро у потпуности препусте надзорна овлашћења специјализованом аутономном телу и немају

³⁶⁹ С. Поповић, М. Петровић, М. Прица, Управно право, Општи део, Ново измењено исправљено издање, Ниш, Свен, 2011, стр. 450-451.

³⁷⁰ Ibid, 451.

никакав посебан парламентарни комитет за надзор над обавештајним агенцијама. Ова тела су углавном организационо и оперативно независна од парламента и политичке извршне власти. Сходно томе, они делују аутономно у погледу доношења одлука, укључујући и одлучивање које ствари треба додатно истражити и о којима треба извештавати и често имају сопствени буџет. Треба напоменути да постоје примери хибридних тела, која комбинују карактеристике парламентарних и ванпарламентарних надзорних одбора.³⁷¹

Специјализована ванпарламентарна тела имају низ предности у односу на парламентарне надзорне одборе. Прво, они су стручни органи чији чланови своје стручне послове обављају као основно занимање, што даље значи да имају више времена да се посвете надзору. Друго, чланови ванпарламентарних надзорних тела обично имају много дужи радни стаж, што им даје могућност да током времена надограде своју стручност. Такође, они имају фиксни мандат, а то значи да њихов положај не зависи од политичких промена у влади или промена у односу снага у парламенту. Ванпарламентарна тела своја надзорна овлашћења обављају континуирано и са истима не престају када је парламент на паузи или када се распушта због избора. Треће, у многим случајевима, чланови се бирају на основу њихових квалификација, а не на основу њихових позиција унутар политичке странке или парламентарног одбора. Ово помаже да се осигура да чланови имају потребну стручност за ефикасно вођење надзора над радом обавештајних агенција. Четврто, чланови специјализованих ванпарламентарних надзорних тела су често независнији од чланова скупштинских тела јер не обављају политичку функцију. Са тим у вези, често постоје строге заштитне мере како би се осигурало да се чланови ванпарламентарних надзорних тела не баве било којим другим активностима које би могле угрозити њихов положај. На пример, њима може бити забрањено да обављају изборну функцију или да обављају неку приватну делатност за време трајања њиховог мандата. Ипак, независност ванпарламентарних специјализованих тела и даље у великој мери зависи од појединаца које именује парламент или органи извршне власти. Заиста, у

³⁷¹ A. Wills, M. Vermeulen, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, A. Thornton, Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union, European Parliament, 2011, 90.

државама у којима постоје таква надзорна тела које именује искључиво извршна власт, потенцијално је лакше осигурати да субјекти надзора буду пријатељски настројени према влади. Недостатак ванпарламентарних надзорних тела се огледа у томе да надзору приступају на недемократски начин. За разлику од чланова парламентарних надзорних одбора, чланови ванпарламентарних надзорних тела нису директно бирани од стране грађана. Сходно томе, лица која врше надзорна овлашћења су удаљена од јавности у чије име иста обављају.³⁷²

„Поред генералног инспектора, контролу над радом ВБА, односно ВОА врши и унутрашња контрола, која обавља контролу законитости рада и примене овлашћења њихових припадника. Руководилац унутрашње контроле је непосредно потчињен директору ВБА, односно ВОА коме редовно подноси извештаје о раду и о евентуалним злоупотребама и неправилностима у раду ВБА или ВОА. Руководилац унутрашње контроле је дужан да обавести генералног инспектора, а по потреби и надлежни одбор Народне скупштине, када има сазнања да директор ВБА, односно директор ВОА није отклонио незаконитост или неправилност у раду коју је утврдила унутрашња контрола.

На захтев унутрашње контроле, а по одлуци директора ВБА, односно директора ВОА, припадник ВБА, односно ВОА је обавезан да се подвргне безбедносној провери, провери психофизичке способности, провери здравственог стања, полиграфском тестирању и другим проверама. Начин вршења унутрашње контроле ВБА, односно ВОА, као и друга питања од значаја за њен рад уређује министар одбране.“³⁷³

Осим законодавне, извршне и судске контроле служби безбедности, у Републици Србији надзор над њиховим радом врше и независне државне институције, грађани, медији и јавност. У Републици Србији контролу и надзор над радом државних органа сектора безбедности врше следеће независне државне институције: Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и

³⁷² A. Wills, M. Vermeulen, H. Born, M. Scheinin, M. Wiebusch, A. Thornton, Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union, European Parliament, 2011, 90-91.

³⁷³ Члан 57 Закона о ВБА и ВОА („Службени гласник РС“, бр. 88 од 28. октобра 2009, 55 од 1. јуна 2012 - УС, 17 од 21. фебруара 2013.).

заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности, Државна ревизорска институција и Агенција за борбу против корупције. Поменуте независне институције су као такве прописане законима, законима је прописано њихово устројство, организација, делатност и овлашћења, а њихове органе бира Скупштина, којој непосредно одговарају за рад и извештавају о томе. Наведене независне државне институције на основу устава и посебних закона обављају, контролишу и омогућавају лакше спровођење закона којима се ближе одређује финансијска транспарентност сектора безбедности и штите људска права, врше надзор законитости поступања служби безбедности, уз пуноправно уважавање основних људских права, контролишу трошење буџетских средстава и омогућавају остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.³⁷⁴

Заштитник грађана као прва независна државна институција је надлежан да надзире законитост и правилност поступања органа државне управе са циљем заштите и обезбеђења основних људских права и слобода. Имајући у виду да применом посебних доказних радњи или посебних поступака и мера тајног прикупљања података, службе безбедности и њени припадници повремено задиру у индивидуална права појединаца, посебно право на приватност, Заштитник грађана је надлежан да контролише да ли се активности припадника безбедносних служби одвијају у оквирима законских и уставних прописа и начела.

„Поступајући у складу са својим надлежностима, Заштитник може у потпуности да контролише службе безбедности јер оне имају законску обавезу да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за контролни поступак који он спроводи. Заштитник грађана пролази најстрожу безбедносну проверу после које има право на увид чак и у документа означена највећим степеном тајности, односно увид у податке који носе ознаку поверљивости „државна тајна“, те тајност неког податка није оправдање да га служба безбедности не достави Заштитнику грађана, осим

³⁷⁴Више о томе видети на званичном сајту Портала о реформи сектора безбедности у Србији: <https://reforma.bezbednost.org/kontrola-nezavisnih-drzavnih-institucija/sta-je-kontrola-nezavisnih-drzavnih-institucija/>.

када је то у супротности са законом. Уколико Заштитник грађана приликом вршења контролног поступка уочи неправилности у раду државног органа, конкретно неке од служби безбедности, он јој упућује одговарајућу препоруку како да унапреди свој рад и отклони уочене неправилности. Препоруке Заштитника грађана нису обавезујућег карактера, али је служба дужна да Заштитнику одговори у законском року да ли је поступила по препоруци и ако уколико није, да образложи разлоге свог непоступања по препоруци.“³⁷⁵

³⁷⁵К. Ђокић, Демистификујемо за вас: ко би требало да надзире службе, Београдски центар за безбедносну политику, стр. 2.

ZAŠTITNIK GRAĐANA

MOŽE DA PRUŽI ZAŠTITU PRAVA GRAĐANIMA U ODNOSU NA SLEDEĆE INSTITUCIJE



Шематски приказ овлашћења и поступања Заштитника грађана у Републици Србији³⁷⁶

„Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности надзире спровођење Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности. У том смислу, његов рад може обухватити службе безбедности на два начина. Повереник може да поступа по жалби грађана којима су службе одбиле да дају податке који би требало да буду доступни јавности јер нису сви подаци који се односе на рад служби безбедности означени као тајни и може превентивно или по жалби грађана спровести надзорни поступак како би установио да ли службе поступају са личним подацима грађана у складу са наведеним законима.“³⁷⁷

Контрола коју обавља Државна ревизорска институција представља значајан облик индиректне контроле од стране законодавне власти. Као независни државни орган, Државна ревизорска институција своје надлежности за обављање посредне надзорне, односно контролне функције црпи из Устава Републике Србије, Закона о Државној ревизорској институцији, Закона о буџетском систему и подзаконских прописа, чиме индиректно помаже Народној скупштини у вршењу њене функције надзора. Крајњи циљ овог независног и самосталног државног органа јесте очување поверења у извршну власт и јачање свести о неопходном постојању одговорности приликом трошења поверених буџетских средстава.

Такође, циљ Државне ревизорске институције јесте да установи да ли је током трошења буџетских средстава дошло до незаконитог поступања и да као независни државни орган стекне, али и оправда поверење грађана и Народне скупштине, као и шире јавности да је извршна власт савесно располагала финансијским средствима добијеним опорезивањем грађана, чиме ће допринети афирмацији и значају контроле, али и јавне одговорности уопште. Поступајући у складу са законом и уставом, као независно и непристрасно тело државне власти, Ревизија има двојаку улогу, односно тежи ка томе да изврши посредну парламентарну

³⁷⁶Преузето са сајта: <https://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/2012/07/Za%C5%A1titnik-gradana-838x1024.jpg>.

³⁷⁷К. Ђокић, Демистификујемо за вас: ко би требало да надзире службе, оп. цит. стр. 2.

(законодавну) контролу, са истовременим јачањем државнеекономије, конкретно кроз утицање на извршну власт да законито и сврсисходно користи финансијска средства добијена опорезивањем грађана. Да би остварила наведену улогу и помирила интересе грађана, законодавне и извршне власти, Државна ревизорска институција мора бити самостална и аутономна јер у супротном неће моћи да оствари улогу тзв. финансијског контролора јавног сектора и неће моћи да испуни основне циљеве дефинисане у Лимској и Мексичкој декларацији о независности. С обзиром на то да у већини земљама институције оваквог уређења за свој рад одговарају парламенту, односно подносе скупштини извештај о резултатима извршене контроле јавних финансија, сматрамо да и Државна ревизорска институција има исту мисију. Користећи своја уставна и законска овлашћења, ова аутономна институција врши контролу, тачније надзире поступање извршне власти, о чему у форми извештаја посредно одговара Народној скупштини. Стога закључујемо да је Државна ревизорска институција последња карика увршењу надзора над целокупним функционисањем јавног сектора. Иако Народна скупштина располаже широким законским овлашћењима која преноси на извршну власт, да располаже и троши одобрена средства из буџета, валидност извештаја који влада доставља Народној скупштини, а који се управо односи на трошење буџетских средстава, на крају верификује Државна ревизорска институција, уз обавезу извештавања Народне скупштине о резултатима извршене контроле.³⁷⁸

Како су и службе безбедности Републике Србије део државног апарата јер своја овлашћења изводе из устава, закона и осталих прописа, а своје функционисање и финансијска средства за рад обезбеђују из одобреног годишњег буџета, изводимо недвосмислен закључак да се као крајњи контролор њихових активности (финансијских, од којих зависе и све остале) јавља управо Државна ревизорска институција.

У вршењу задатака и послова из своје надлежности, Повереник за заштиту равноправности мора да сарађује и међусобно размењује податке са Народном скупштином Републике Србије, што је од круцијалног значаја за ефикасно

³⁷⁸ Јачање надзорне улоге Народне скупштине, Оквир за расправу, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2015, стр. 66.

функционисање и остваривање координације са цивилним сектором. На тај начин, Повереник посредно омогућава и пружа помоћ Народној скупштини у вршењу контролне, парламентарне и уопштено представничке функције. Са друге стране, Народна скупштина је обављајући своје уставом и законом прописане функције и дужности, појам дискриминације у сваком смислу подигла на виши ниво и гарантовала одређени степен заштите, тако што прокламује различите инструменте за спречавање и превенцију било које врсте поступања које поприма облик неправноправности по било ком основу, односно прављења разлике и неједнаког поступања.

Како би се овај задатак у потпуности реализовао, неопходно је остварити директну и учесталу кооперацију и координацију Народне скупштине и Повереника за заштиту равноправности, са посебним акцентом на усвајање смерница и мишљења које је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности достављао различитим државним органима, ради дефинисања примарне, најугроженије области у којој је неопходно хитно предузети све превентивне мере у циљу спречавања неправноправности.

Ступањем на снагу Закона о забрани дискриминације и успостављањем независног државног органа, обим подршке који се пружа посебно осетљивим, угроженим и осталим групама и лицима у Републици Србији, према којима се поступа очигледно неједнако и неправноправно се подигао на озбиљнији ниво, чиме су у први план стављена основна уставом прокламована и гарантована права сваког појединца. Законом о забрани дискриминације основан је Повереник за заштиту равноправности као основни, суверен, аутономан и једнодоман орган за сузбијање било ког понашања и поступања које поприма елементе дискриминације.³⁷⁹

Агенција за борбу против Корупције, односно садашња Агенција за спречавање корупције, основана је Законом о Агенцији за борбу против корупције из 2008. године, као самосталан и аутономан државни орган. На основу Закона о Агенцији

³⁷⁹ Јачање надзорне улоге Народне скупштине, Оквир за расправу, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2015, стр. 76.

за борбу против корупције, Агенција је овлашћења на предузимање одређених мера и радњи које се огледају у давању смерница, препорука, упутстава, иницијатива, вођењу евиденција и регистарао имовини јавних функционера и финансирању политичких активности. Поред наведеног, Агенција се стара о сукобу приватног и јавног интереса, неспојивости или инкомпатибилности функција, одлучује по притужбама грађана, физичких и правних лица, као и примедбамалица и служеника државних органа Републике Србије. Најзначајније овлашћење Агенције јесте доношење одлука којима се решава постојање инкомпатибилности, односно неспојивости јавних функција, сукоба интереса и вршење контроле над имовином јавних функционера. Како би јавни функционер поред своје основне, примарне јавне функције коју обавља, имао овлашћење да обавља још неку другу функцију, нужно је добијање претходног одобрења Агенције, у форми писаног пристанка уз истовремено достављање извештаја о имовини и приходима приликом ступања на наведену функцију. Такође, јавни функционер обавезу извештавања Агенције о својој имовини има и након ступања на дужност, односно има обавезу да извештава Агенцију о свим евентуалним променама своје имовине у току једне године. Уколико функционер својим непрописним поступањем повреди закон, ово независно тело ће првобитно изрећи меру упозорења, а уколико је реч о озбиљнијим повредама закона, може доћи и до јавног објављивања препоруке за његове разрешење. Орган који одлучује о евентуалном разрешењу јавног функционера, мора у прописаном законском року од шездесет дана одговорити Агенцији на дату препоруку.³⁸⁰

Како бисмо утврдили која лица имају обавезу извештавања Агенције о имовини, као и лица о чијем сукобу интереса или неспојивости функција Агенција може одлучивати, претходно је нужно одредити појам јавног функционера, који према члану 2 Закона о спречавању корупције подразумева „свако лице које је изабрано, постављено или именовано у органу јавне власти, као и лице непосредно изабрано од стране грађана, именовано и постављено од стране Народне скупштине, председника Републике Србије, Врховног суда, Високог

³⁸⁰Јачање надзорне улоге Народне скупштине, Оквир за расправу, Програм Уједињених нација за развој (UNDP), Београд, 2015, стр. 79.

савета судства, Државног већа тужилаца, Владе Републике Србије, скупштина аутономних покрајина, влада аутономних покрајина и органа јединица локалне самоуправе“.³⁸¹

На основу наведеног, закључујемо да су јавни функционери и директори служби безбедности у Републици Србији, односно директори БИА, ВБА и ВОА, што значи да Агенција за борбу против корупције може одлучивати и о неспојивости њихових функција, сукобу интереса и вршити контролу њихове имовине јер су службе безбедности органи јавне власти, чији се рад и активности финансирају из државног буџета, у прилог чему иде и чињеница да исте именује и поставља председник Републике указом, на предлог министра одбране - у случају ВБА и ВОА, када је реч о војним лицима, односно Влада на предлог министра одбране у случају цивилних лица, док директора БИА именује и разрешава Влада.

Улога грађана, медија и уопштено јавности у свим демократски уређеним државама, огледа се у томе да широј јавности донекле морају бити доступна сазнања о расположивим подацима органа јавне власти, који су од националног интереса. Појам јавног интереса прописан је разним законским нормама, а дужност органа јавне власти-државне управе, укључујући службе безбедности је да у законом одређеним границама омогуће грађанима увид уодређеневрсте података, како би се остварила сврха начела транспарентности и оправдала функција и смисао постојања јавне контроле. Наведено је прописано Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, где се таксативно наводе дужности и обавезе органа јавне власти у циљу обавештавања грађана, у погледу приступа информацијама од јавног значаја. Имајући у виду да су службе безбедности у Републици Србији део државног апарата, са посебним обележјима и овлашћењима, односно органи државне управе који обављају специфичне послове и задатке, који свој рад заснивају на поштовању принципа тајности и конспиративности, неопходно је направити равнотежу између поменутих

³⁸¹Више о томе видети на:https://www.acas.rs/lat/page_with_sidebar/javni_funkcioneri.

основних принципа њиховог деловања и заинтересованости грађана, медија и јавности за њихову улогу и значај у правном поретку јавне власти.³⁸²

Ограничавање права јавности и грађања на приступ информацијама од јавног значаја је посебно тежак задатак јер службе безбедности, као органи јавне власти према члану 9 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја због легитимних разлога могу онемогућити увид у информације, односно документа за која је прописано да носе одређену ознаку поверљивости, односно за који постоји обавеза чувања јер су назначени као пословна, државна или службена тајна. Такође, посебно је важно нагласити да би одавање таквих података или информација, односно чињење доступним трећим лицима, која немају овлашћења за приступ тим подацима могло нанети велику штету, односно нарушило јавни интерес, уставни поредак или би могло проузроковати другу неотклоњиву штету, која би у датом случају била несумњиво већа, односно чије би последице превладаленад интересима јавности за приступ информацији.³⁸³

Иако међу њима постоје броје разлике, све службе безбедности имају пуно тога заједничког, посебно због природе послова које обављају, а то је да је њихова делатност превентивна и да су основни постулати њиховог рада већ поменути принципи конспиративности и тајности. Како не би дошло до евентуалног „цурења“ информација и података, што иначе представља кривично дело, законска је обавезасвих припадника служби безбедности, пензионисаних, активних и бивших дапоступају у складу са законским прописима који уређују рад служби безбедности, а што се супротставља интересима грађана, медија и јавности да остваре увид у њихов рад. У циљу омогућавања веће транспарентности у раду служби безбедности, као тајних служби затвореног типа, неопходно је направити равнотежу између нужно супротстављених интереса транспарентности или отворености, и тајности који карактерише све безбедносно-обавештајне агенције у свету. Имајући у виду да све службе безбедности, ради одбране својих виталних националних интереса и добара податке добијају неретко применом разних

³⁸²Р. Лазић, *Цивилно друштво, медији и јавност у контроли служби безбедности у Србији*, Српска политичка мисао, број 3/2018, стр. 280.

³⁸³Анализа прописа о тајности и њиховом утицају на приступ информацијама од јавног значаја, Транспарентност Србија, Београд, 2019, стр. 3.

агентурних метода и средстава у раду, који нису отворени за јавност, тешко је изводљиво можемо рећи самосталне, нетранспарентне органе државног апарата учинити доступним за ширу јавност и самим тим уживати поверење грађана, а истовремено задржати рад под велом тајности и недеконспирисати идентитет припадника, али и предмет интересовања служби безбедности.³⁸⁴

Уосталом, медији се често, злоупотребљајући своја овлашћења јављају као злонамерни критичари рада појединих служби безбедности или неколицине њихових руководилица или припадника, чиме свесно или несвесно доприносе нарушавању угледа свих обавештајно-безбедносних служби, а тиме презентују погрешну слику грађанима и широј јавности, који осим посредством медија немају друга сазнања о њиховом раду, те на тај начин умањују њихов значај и допринос које имају за очување безбедности земље.

Основни принципи у раду надзорних тела су транспарентност, доследност и сарадња са обавештајним и безбедносним службама. Како би контрола била ефективна и делотворна, неопходна је транспарентност како надзираног субјекта, тачније служби безбедности, тако и самог органа који врши надзор. Органи који врше контролу морају поступати сходно прописаним уставним и законским правилима јер они то исто очекују и захтевају од служби безбедности чији рад контролишу. Носиоци контролних овлашћења могу накнадно повећати своју транспарентност на тај начин што ће објавити податке који чине саставни део њиховог извештаја.

Доследност у раду подразумева да надзорна тела своја контролна овлашћења обављају редовно, а не периодично и по потреби, односно онда када пропусти у раду већ буду доступни широј јавности и медијима. Принцип доследности се може унапредити тако што ће надзорна тела редовно, свакодневно или учестало посматрати и бележити активности надзираног субјекта и извршити процену његовог напретка, или тако што ће основати инспекције као посебна тела. На тај начин ће непрекидним праћењем евентуалне појаве пропуста свести на најмањи могући ниво.

³⁸⁴Р. Лазић, *Цивилно друштво, медији и јавност у контроли служби безбедности у Србији*, оп. цит. стр. 281.

Неспорна је чињеница да је рад служби безбедности начелно недоступан јавности, али је са друге стране приметно да су наведени органи у саставу или посебне организације, зависно од уређења, заинтересовани за сарадњу и настоје да своје грешке и пропусте искорене у потпуности или макар да исте коригују. Зато у прилог иде надзорним органима да кроз сарадњу са службама безбедности унапреде и свој рад, чиме ће поступајући благовремено спречити евентуалне будуће грешке у раду. На крају, треба предочити надзорним телима да њихови извештаји, препоруке или смернице неретко могу узроковати да одређени припадници служби буду кажњени, те би било пожељно да се пре израде извештаја запослени у надзорним телима консултују са лицима на руководећим функцијама.³⁸⁵

³⁸⁵ H. Born, A. Wills, Nadzor nad obavjestajnim sluzbama, 2012, str. 81.

Глава шеста

ОДГОВОРНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

§ 19 – ОСНОВ И ОБЛИЦИ ОДГОВОРНОСТИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

Државе су према правилима међународног права одговорне за активности својих обавештајних служби и агената, али и свих приватних уговарача које ангажују, без обзира на то где се те активности одвијају и ко је жртва међународно незаконитог понашања. Стога, извршна власт предузима мере да обезбеди и оствари општу контролу и одговорност за своје обавештајне службе.

Ова одговорност се протеже на све приватне уговараचे које државе ангажују да обављају обавештајне функције. Државе имају законску обавезу да обезбеде да њихове обавештајне службе не крше људска права, као и да обезбеде правне лекове дотичним појединцима ако евентуално дође до таквих повреда. Сходно томе, они предузимају кораке да регулишу и управљају својим обавештајним службама на начин који промовише поштовање владавине права, а посебно усклађеност са међународним правом и повељама о људским правима. Извршна контрола над радом обавештајних служби је од суштинског значаја за одговорност служби безбедности и стога је садржана у многим националним законима.³⁸⁶

Уставно и међународно кривично право важе за припаднике обавештајних служби исто колико и за све друге јавне и државне службенике. Сви изузеци који омогућавају обавештајним службеницима да предузму радње које би иначе кршиле национални закон строго су ограничене и јасно прописане законом. Ови изузеци никада не дозвољавају кршење императивних норми међународног права или обавеза државе у погледу људских права.

Иако је велики нагласак стављен на институционалне одговорности обавештајних служби, појединци као припадници обавештајних служби се такође

³⁸⁶ H. Born, A. Luethold, A. Wills, *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011, 20.

сматрају лично одговорнима за своје поступке. Као опште правило, уставно и међународно кривично право се примењује на обавештајне службенике исто колико и на било ког другог појединца. Многе државе су као разлог за грађанску одговорност или кривично дело предвиделе да било који припадник обавештајне службе свесно прекрши и/или нареди или затражи радњу која би кршила закон. Ова пракса промовише поштовање владавине права у обавештајним службама и помаже у спречавању некажњивости. Многе државе дају припадницима својих обавештајних служби овлашћење да се баве активностима које би, ако их предузимају обични грађани, представљале кривична дела. Добра је пракса да сва таква овлашћења буду стриктно ограничена, прописана законом и подложна одговарајућим мерама заштите. Законске одредбе које овлашћују обавештајне службенике да предузимају радње које би иначе биле незаконите према националном закону, не обухватају било које радње које би кршиле Устав или међународне стандарде о људским правима, од којих се ни у ком случају не може одступати.³⁸⁷

Парламентарна скупштина Савета Европе сматра да је судски и парламентарни надзор над радом владе и њених агената од виталног значаја за очување владавине на основу права и демократије. То се посебно односи на службе безбедности, чије се активности обично држе у тајности. Државне безбедносне и обавештајне службе, чији се опсег овлашћења не може довести у питање, ипак не смеју да постану држава у држави, изузете од одговорности за своје поступке. Такав недостатак одговорности води ка опасној култури некажњивости, која подрива саме темеље демократских институција. У борби против тероризма, владе се све више позивају на државну тајну или националну безбедност како би спречиле парламентарни или судски надзор над њиховим активностима. У неким земљама, посебно у Сједињеним Америчким Државама, појам државне тајне се користи да би се агенти извршне власти заштитили од кривичног гоњења за кривична дела као што су отмица и мучење, или да би се спречиле жртве да туже за надокнаду штете. Сједињене Америчке Државе су такође одбиле да сарађују,

³⁸⁷ H. Born, A. Luethold, A. Wills, *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011, 20.

посебно са правосудним органима Немачке, Литваније и Пољске у кривичним истрагама покренутим у тим земљама с обзиром на бројне елементе доказа о отмицама, тајним притворима и незаконитим трансферима притвореника у вези са Резолуцијом 1507 и Препоруком 1754 из 2006. године о наводним тајним притворима и незаконитим међудржавним трансферима притвореника у које су укључене државе чланице Савета Европе, и Резолуцијом 1562 и Препоруком 1801 из 2007. године о тајним притворима и илегалним трансферима држава чланица Савета Европе. Скупштина препознаје потребу да државе обезбеде ефикасну заштиту тајни које могу угрозити националну безбедност.

Такође, Скупштина сматра да информације о одговорности државних службеника који су починили озбиљна кршења људских права, као што су најтежа кривична тела, укључујући и међународна кривична дела, не заслужују да буду заштићене као тајна. Такве информације не би требало да буду заштићене од судског или парламентарног надзора под маском „државне тајне“, нити има разлога да се правосудним и парламентарним институцијама мање верује од државних органа извршне власти и њихових агената, када је у питању заштита легитимних тајни. Као што је Канада показала у случају Махер Апар, могуће је успоставити посебне процедуре за надзор над активностима служби безбедности које гарантују и адекватну заштиту легитимних државних тајни и заштиту основних права и слобода. Парламентарни надзор безбедносних и обавештајних служби, како цивилних тако и војних, или не постоји или је крајње неадекватан у многим државама чланицама Савета Европе. Сталне или *ad hoc* парламентарне комисије формиране у неколико земаља за надгледање активности тајних служби отежане су недостатком информација, које су под искључивом контролом саме извршне власти, а најчешће врло уског круга људи унутар ње.³⁸⁸

Парламентарна скупштина Савета Европе поздравља растућу сарадњу између тајних служби различитих земаља, која представља незаменљив алат за суочавање са најгорим облицима организованог криминала и тероризма. Ова међународна сарадња би, међутим, требало да буде праћена еквивалентном

³⁸⁸ Више о томе видети на сајту Парламентарне скупштине Савета Европе: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18033&lang=en>.

сарадњом између њихових надзорних тела. Медији играју виталну улогу у функционисању демократских институција, посебно истражујући и јавно осуђујући незаконите радње које су починили државни агенти, укључујући припаднике тајних служби и они се у великој мери ослањају на сарадњу „звиждача“ унутар државних служби. Скупштина понавља своје позиве на адекватну заштиту новинара и њихових извора у вези са Препоруком 1950 из 2011. године о заштити извора новинара и узбуњивача и Резолуцијом 1729 и Препоруком из 2010. године о заштити „звиждача“. Скупштина може само да поздравља објављивање бројних дипломатских извештаја који потврђују истинитост навода о тајним притворима и незаконитим трансферима притвореника које је објавила 2006. и 2007. године. Од суштинског је значаја да су ова обелодањивања направљена тако да поштују личну безбедност доушника, обавештајних извора и особља тајних служби. Такође, појава оваквих веб-сајтова је последица недовољне доступности информација и забрињавајућег недостатка транспарентности влада. У неким околностима, посебно у оквиру борбе против тероризма, предузимају се мере које ограничавају слободу и крше основна права према осумњиченим лицима која нису ни обавештена о „тајним“ основама сумње на којима се ове мере заснивају и немају могућност да користе независни жалбени механизам. Скупштина понавља свој апел и у Резолуцији 1597 из 2008. године о црним листама Савета безбедности Уједињених нација и Европске уније, надлежним телима Уједињених нација и Европске уније да реформишу процедуре „црне листе“, успостављањем механизма који су истовремено ефикасни и поштују владавину права, како би се неутралисала лица осумњичена да подржавају тероризам.³⁸⁹

Завршетак и коначно усвајање 2001. године Нацрта правила Комисије за међународно право о одговорности држава олакшало је вођење националних правних поступака за утврђивање одговорности државе у погледу активности служби безбедности и њихових припадника. Да би се утврдила одговорност државе за одређене радње прикупљања обавештајних података, као међународно

³⁸⁹ Више о томе видети на сајту Парламентарне скупштине Савета Европе: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18033&lang=en>.

противправних дела државе, која имплицирају међународну одговорност те државе, није довољно такве радње квалификовати као кршење међународне правне обавезе, већ се радња мора приписати држави према међународном праву. С обзиром на природу тајне акције, овај услов често не може бити испуњен. На пример, актер се можда не може идентификовати као државни актер, како је дефинисано у члану 4 Нацрта и нормална ситуација ће укључивати прилично неформалне радње које су починили де факто агенти који делују у интересу државе. Као што је објашњено у Коментару на нацрте правила, понашање приватних лица или ентитета се генерално не може приписати држави према међународном праву. Међутим, конкретан чињенични однос између особе која је укључена у незаконите радње и државе постоји ако лице заправо поступа по упутствима или под управом или контролом те државе у спровођењу тих радњи. Ово захтева конкретну процену степена контроле коју држава врши и њеног односа са том особом у сваком конкретном случају.³⁹⁰

Различите околности могу искључити незаконитост радњи прикупљања обавештајних података у актуелној правној доктрини. На пример, државе могу тврдити да је друга држава или појединачни подносилац захтева ваљано пристао на неки акт, могу тврдити да дело представља закониту меру самоодбране, могли би тврдити да су предузели закониту контрамеру или се могу позивати на нужност. Начело да је радња која није у складу са императивним нормама *ius cogens* у сваком случају погрешна, не чини такве околности ирелевантним јер прикупљање обавештајних података само по себи није кршење међународног хуманитарног права или других норми *ius cogens*. Ваљана сагласност државе искључује противправност радње о којој је реч, под условом да овлашћени орган конкретне државе мора дати сагласност пре извршења дела. Уколико је пристанак дат ретроактивно, након што незаконита радња наступи, држава се може ослободити обавезе да се позове на одговорност, ако се оштећена држава тог права пуноважно одрекла. Ово може бити релевантно за разматрање односа између влада у којима се национални интереси и подршка једне стране комбинују са

³⁹⁰ D. Fleck, Individual and state responsibility for intelligence gathering, Michigan journal of international law, vol 28/3, 2007, 694-695.

активностима прикупљања обавештајних података институција друге стране, повезујући их заједно.³⁹¹

Нацрти правила Комисије за међународно право о одговорности држава не помињу сагласност појединачних подносилаца захтева, али Коментар потврђује да међународно право можда мора да узме у обзир такву индивидуалну сагласност. У овом контексту, Коментар даје посебно релевантну примедбу да, иако се потписници уговора о људским правима не могу одрећи тих права, „слободни пристанак појединца може бити релевантан за њихову примену“. Ово поново показује комплексност позивања на одговорност државе за радње прикупљања обавештајних података. На пример, државе су могле да притискају доушнике да сарађују како би избегле озбиљне последице или чак личну штету.³⁹²

Теорија о самоодбрани као оправдању за обавештајне активности може искључити незаконитост таквих активности, под условом да је самоодбрана била законита и у складу са Повељом УН. У новијој пракси, актери су злоупотребљавали појам самоодбране, односно, аргумент самоодбране је био недоступан у погледу одређених обавеза, као што је исправно потврђено у Коментару. На пример, све стране у оружаном сукобу морају се придржавати међународног хуманитарног права и обавеза људских права у свим околностима. Прикупљање обавештајних података биће незаконито када га државе спроводе кршећи такве одредбе. Жртве међународног кривичног дела могу прогласити обавештајне активности контрамером или „одмаздом“ против државе починиоца. У таквим случајевима, опет, државе се не могу одрећи основних људских права и правила хуманитарне заштите. Пошто међународно право забрањује репресалије против особа заштићених законом о оружаном сукобу, а такође их ставља ван закона у мирнодопским међународним односима, биће мало простора да се спречи незаконитост дела према овом аргументу. Држава се може позвати на нужност као основ за спречавање противправности дела само у екстремним околностима. Тај акт мора бити једино средство за државу да заштити суштински

³⁹¹ D. Fleck, Individual and state responsibility for intelligence gathering, Michigan journal of international law, vol 28/3, 2007, 698.

³⁹² Ibid, 698-699.

интерес од озбиљне и непосредне опасности и не сме озбиљно да наруши суштинске и законите интересе других држава. Штавише, неке међународне обавезе искључују могућност позивања на нужност у потпуности. Ово може бити случај према међународном хуманитарном праву, где само изузетна правила предвиђају такву могућност, док право оружаног сукоба генерално балансира војну потребу са захтевима човечности.³⁹³

Чак и поред изузетака који су изричито набројани у Нацртима правила Комисије за међународно право о одговорности држава, државе се могу позивати на посебне норме, као што су суверени имунитет, функционални имунитет особља и имунитете ратних и других владиних бродова у покушајима да оправдају обавештајне активности. Ипак, релевантност ових принципа за особе и објекте укључене у тајне акције није увек јасна. Страна држава не мора да добије имунитет у погледу предмета које је донела у државу форума кршењем територијалног суверенитета државе форума (нпр. ратни бродови који улазе у територијално море кршећи међународне законе или користећи инструменте шпијунаже). Државе морају поштовати суверена права држава пријема и транзитних држава. Према међународном праву, држава не може да се ослони на „изузетке поступања обавештајних служби“. Штавише, посебна ограничења се могу применити на летове изнад стране територије, па чак и отвореног мора.³⁹⁴

Питање приписивања одговорности држави за поступање њених органа треба разликовати од других облика сарадње држава према правилима међународног права, којима су одређени државни органи овлашћени да предузимају радње и прихватају обавезе у име и за рачун државе. Наиме, шеф државе, председник владе или министар иностраних послова има овлашћења и обавезу да представља државу у иностранству и таква иступања немају никакве везе са приписивањем одговорности државе. У принципу, одговорност државе укључује неспојиво понашање државног органа у односу на предвиђене међународне обавезе, без обзира на ниво управе или владе у којој се непрописно

³⁹³ D. Fleck, Individual and state responsibility for intelligence gathering, Michigan journal of international law, vol 28/3, 2007, op. cit. 699-700.

³⁹⁴ Ibid, 701-702.

понашање испољава. Унутрашња организација и структура државе, као и функције њених органа нису уопште регулисане међународним правом. На свакој држави лежи појединачна обавеза да одлучи каква ће бити њена управа и које функције треба да преузме влада и остали органи државне управе. Са тим у вези, држава остаје слободна да одреди своју унутрашњу структуру и функције кроз сопствени устав, националне законе и праксу, у чему правила међународног права имају изразиту улогу. На пример, понашање одређених институција које обављају јавне послове и функције и којима је поверено вршење јавних овлашћења (нпр. полиција) приписује се држави као субјекту међународног права, а не полицији, као субјекту унутрашњег права, независно од чињенице да се те институције у унутрашњем праву сматрају донекле аутономним и независним од органа извршне власти. У унутрашњем праву, уобичајена је појава да се држава подели на низ различитих правних субјеката, односно органе јавне власти. На пример, министарства, ресори, организационе јединице, државне комисије или корпорације могу имати посебан правни субјективитет, са посебним буџетом и одвојеним пословима, међутим, међународно право не дозвољава држави да избегне своју одговорност на међународном нивоу пуким позивањем на унутрашњу поделу. Држава се као субјект међународног права сматра одговорним за понашање свих органа, организација и њених представника, који чине њен саставни део и делују у том својству, без обзира на то да ли имају или немају посебан правни субјективитет према унутрашњем праву.³⁹⁵

Према члану 4 Нацрта правила Комисије за међународно право о одговорности држава, понашање било ког државног органа сматра се актом те државе према међународном праву, независно од тога да ли орган обавља законодавну, извршну, судску или било коју другу функцију, на којој год позицији у организацији државе се налази и без обзира да ли иступа као централни орган или орган територијалне јединице државе. Орган укључује свако лице или ентитет који има тај статус у складу са унутрашњим правом државе. Позивање на „државни орган“ према наведеном члану 4 обухвата све појединачне или

³⁹⁵ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, United Nation, 2008, 39.

колективне субјекте који чине организацију државе и делују у њено име, као и орган било ког територијалног државног ентитета унутар државе на истој основи као и централни државни органи те државе. Принцип јединства државе подразумева да радње или пропусте свих њених органа треба сматрати као радње или пропусте државе у погледу међународне одговорности. Имајући у виду да не постоји категорија органа посебно одређених за чињење међународно противправних дела, практично било који државни орган или појединац унутар њега може бити извршилац таквог дела. Разноврсност међународних обавеза не дозвољава никакву општу разлику између органа који могу чинити међународно противправна дела и оних који то не могу. Дакле, државни орган према члану 4 подразумева све органе власти и није ограничен на органе централне власти, званичнике на високом нивоу или особе одговорне за спољне односе државе, већ је проширен на органе који врше било коју функцију и на било ком нивоу у хијерархији, укључујући и оне на покрајинском или чак локалном нивоу. Такође, не прави се разлика између законодавних, извршних или судских органа, те је, у случају Салвадор Комерцијал Компани, Трибунал рекао да је држава одговорна за дела својих владара, било да припадају законодавној, извршној или судској власти, уколико се дела врше од стране службеног лица.³⁹⁶

Члан 4 се односи на органе, независно од тога да ли они врше законодавну, извршну, судску или било коју другу функцију. Прешироко дефинисан појам органа у члану 4 доводи до тога да се принцип поделе власти не поштује на јединствен начин, те многи органи врше неку комбинацију јавних овлашћења законодавног, извршног или судског карактера. Штавише, члан 4 подразумева проширење, а не ограничење, као што се јасно види у речима „или било коју другу функцију“. За потребе приписивања одговорности државе није нужно да се понашање државног органа може класификовати као комерцијално или као *acte iure gestionis*. Наравно, кршење уговора од стране државе не повлачи као такво кршење међународног права. Потребно је испунити још неки услов пре него што међународно право постане релевантно, као што је ускраћивање правде од стране

³⁹⁶ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, United Nation, 2008, 40.

судова државе у поступцима које је покренула друга уговорна страна. Међутим, склапање или кршење уговора од стране државног органа је ипак дело државе у смислу члана 4 и може у одређеним околностима представљати међународно противправно дело. Такође, у члану 4 се не прави никаква разлика између дела „надређених“ и „потчињених“ службених лица, под условом да делују у свом службеном својству, што је изражено у фрази „коју год позицију да има у организацији државе“. Нема сумње да нижи званичници могу имати ограниченији обим активности и можда неће моћи да доносе коначне одлуке, али понашање које су извршили у свом службеном својству ипак се може приписати држави у смислу члана 4. Мешовите комисије након Другог светског рата често су морале да разматрају понашање мањих органа државе, као што су администратори непријатељске имовине, градоначелници и полицајци, и доследно су третирали дела таквих особа као поступање државе.³⁹⁷

Исто тако, принцип „надређени-потчињени“ из члана 4 се подједнако примењује и на органе централне власти и на органе регионалних или локалних јединица. Овај принцип је одавно препознат, те је француско-италијанска комисија за помирење у случају наследника војводе де Гиза рекла да за потребе доношења одлуке у овом предмету није од пресудног значаја да декрет од 29. августа 1947. године није донела италијанска држава, већ регион Сицилије из разлога што је италијанска држава одговорна за спровођење Мировног уговора, чак и за Сицилију, без обзира на аутономију која је Сицилији дата у унутрашњим односима према националном праву Републике Италије. Овај принцип је био снажно подржан током припремних радова за Хашку конференцију 1930. године. На поменутој конференцији, владама је изричито постављено питање да ли се држави приписује одговорност за дела или пропусте органа који врше јавне функције законодавног или извршног карактера, као што су комуне, покрајине,

³⁹⁷ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, United Nation, 2008, 41.

итд. На постављено питање, сви учесници Хашке конференције су одговорили потврдно.³⁹⁸

За државну управу у целости, укључујући и службе безбедности, веома је важно телеолошко усмеравање у правцу остваривања „добре управе“ и „доброг управљања“. Језгро „добро управљања“, Анђелковић дефинише на следећи начин: „Срж принципа одговорности у контексту доброг управљања је изградња културе интегритета. То у пракси значи да јавни службеници морају имати свест о јавном интересу, који су дужни да штите и заступају и да настоје да остваре планиране резултате и учинке, а да јавни интерес не изгубе из вида. У том смислу, добро управљање захтева примену закона и етике како би се повећала одговорност појединаца и институција. Корупција је једна од главних претњи добром управљању и владавини права уопште. Стога је неопходно створити одржив „дизајн етичке архитектуре“, који ће бити трајан и самодржив, дубоко укорееен у свести запослених у јавној управи, јер не могу сва понашања бити санкционисана правним нормама. У контексту доброг управљања поред традиционалних видова одговорности, нарочито се истиче значај моралне одговорности за јачање интегритета јавне управе, те управљачке и професионалне одговорности.”³⁹⁹

Одговорност органа државне управе може се поделити на два основна облика, то су правна и ванправна одговорност. Правна одговорност подразумева кривичну, материјалну и дисциплинску одговорност органа државне управе, док ванправна подразумева политичку и моралну одговорност. Правна одговорност је предуслов за изрицање казни према лицу које је повредило позитивно правне норме, а које је запослено у органу државне управе, док је предуслов постојања ванправне одговорности то да је државни службеник или друго лице запослено у органу државне управе повредило правила понашања, попут кодекса понашања, а који имају обележје моралних норми.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, United Nation, 2008, pg. 41.

³⁹⁹ Ј. Анђелковић, *Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2024, стр.62.

⁴⁰⁰ П. Димитријевић, *Управно право, општи део*, стр. 434.

Законом о државној управи Републике Србије предвиђено је да је држава одговорна за штету коју незаконитим или неправилним радом физичким или правним лицима проузрокују органи државне управе. Са друге стране, у члану 5 истог Закона прописано је да су имаоци јавних овлашћења непосредно одговорни за штету коју су проузроковали физичким или правним лицима при вршењу поверених послова државне управе.⁴⁰¹ Осим тога, Законом о државним службеницима је прописано да за штету коју на раду или у вези са радом државни службеник запослен у органу државне управе, проузрокује физичком или правном лицу својим незаконитим или неправилним радом, одговара Република Србија. Лице које је претрпело штету има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно, а уколико штету надокнади Република Србија има право на регрес од државног службеника који је својим незаконитим или неправилним радом штету проузроковао.⁴⁰² Одговорност државе за штету је посебан облик објективне одговорности и одговорности за другог, а овај облик правне одговорности долази до изражаја код старатељско-физичке делатности органа државне управе.⁴⁰³

У продужетку размотрићемо дисциплинску одговорност припадника служби безбедности у Републици Србији, односно припадника БИА, ВБА и ВОА, као и дисциплинску одговорност полицијских службеника и дисциплинску одговорност у Војсци Србије. Закон о БИА, али и Закон о ВБА и ВОА веома уопштено и посредно регулишу дисциплинску одговорност припадника Агенција, упућујући на одредбе Закона о Влади, државним службеницима и Војсци Србије.

Дисциплинска одговорност припадника Безбедносно-информативне агенције прописана је истоименим Законом, који наводи да се дисциплински

⁴⁰¹ Чл. 5 Закона о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

⁴⁰² Чл. 124 Закона о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022

⁴⁰³ Д. Денковић, *Основ одговорности за штету коју грађанима проузрокују јавни службеници*, Анали Правног факултета у Београду, 1/1962, стр. 58-66; М. Петровић, *Одговорност државе за штету проузроковану допуштеним радњама и правним актима њених службеник и органа, посебно законима*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, тематски број посвећен Славољубу Поповићу, 57/2011, стр. 85-99.

поступак против припадника БИА води у складу са законом и другим прописима, са напоменом да је вођење дисциплинског поступка против запосленог у БИА искључено за јавност. Осим тога, Закон наводи да Влада ближе уређује питања која се односе на дисциплинску одговорност припадника БИА.⁴⁰⁴ Следствено томе да су запослени у БИА државни службеници и намештеници, закључујемо да се сходно Закону о државним службеницима, правила о дисциплинској одговорности аналогно примењују и на припаднике БИА.

Закон о ВБА и ВОА предвиђа да се права и дужности професионалних припадника Војске Србије регулишу Законом о Војсци Србије, а да се на права и дужности, као и престанак радног односа државних службеника и намештеника на служби у ВБА и ВОА примењује Закон о државним службеницима, док посебна питања ближе уређује Влада, на предлог министра одбране.⁴⁰⁵

Важећи правни прописи предвиђају да су државни службеници и намештеници дисциплински одговорни за повреде дужности из радног односа, које могу бити лакше и теже. Лакше повреде дужности су учестало закашњавање, неоправдано одуствовање у току радног времена или ранији одлазак са рада, несавесно чување службених списа или података и томе слично.⁴⁰⁶ Теже повреде дужности су неизвржавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног, незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости штете итд.⁴⁰⁷ За лакше и теже повреде дужности из радног односа изричу се дисциплинске казне.

⁴⁰⁴ Видети чл. 24 Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС”, бр. 42 од 19. јула 2002, 111 од 29. децембра 2009, 65 од 27. јуна 2014 - УС, 66 од 29. јуна 2014, 36 од 10. маја 2018.).

⁴⁰⁵ Чл. 41 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС”, бр. 88 од 28. октобра 2009, 55 од 1. јуна 2012 - УС, 17 од 21. фебруара 2013.).

⁴⁰⁶ Видети чл. 108 Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79 од 16. септембра 2005, 81 од 23. септембра 2005 - исправка, 83 од 30. септембра 2005 - исправка, 64 од 13. јула 2007, 67 од 20. јула 2007 - исправка, 116 од 22. децембра 2008, 104 од 16. децембра 2009, 99 од 11. септембра 2014, 94 од 19. октобра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 157 од 28. децембра 2020, 142 од 27. децембра 2022.).

⁴⁰⁷ Видети чл. 109 Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79 од 16. септембра 2005, 81 од 23. септембра 2005 - исправка, 83 од 30. септембра 2005 - исправка, 64 од 13. јула 2007, 67 од 20. јула 2007 - исправка, 116 од 22. децембра 2008, 104 од 16. децембра 2009, 99 од 11. септембра 2014, 94 од 19. октобра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 157 од 28. децембра 2020, 142 од 27. децембра 2022.).

Дисциплинска одговорност осигурава законито и савесно вршење полицијске, али и сваке друге професионалне дужности. Дисциплинска одговорност полицијских службеника, исто као и државних службеника условљена је претходном повредом наведене дужности, која може имати карактер лакше или теже повреде. Са тим у вези, лакше повреде дужности су неоправдан недолазак на посао у одређено време и одлазак са посла пре истека радног времена, најмање три пута у току месеца, непрофесионалан однос према грађанима или запосленима за време рада, несавесно и неуредно чување службених списа и података и друге лакше повреде дужности прописане у члану 206 Закона о полицији.⁴⁰⁸ Теже повреде дужности детаљно су побројане у члану 207 истог Закона, а то су одбијање извршења или неизвршење законитог наређења руководиоца издатог током вршења или поводом вршења задатка, самовољно напуштање радног места и многе друге. За лакше и теже повреде службене дужности могу се изрећи дисциплинске мере.

Дисциплинска одговорност запослених у Војсци Србије регулисана је Законом о Војсци Србије. Дисциплинска одговорност подразумева да је припадник Војске Србије начинио пропусте у раду услед којих је дошло до повреде службене дужности. Дисциплинска одговорност повлачи са собом блаже облике одговорности, односно дисциплинске грешке и теже повреде дужности, односно дисциплинске преступе.⁴⁰⁹ Дисциплинске грешке као лакше повреде дужности су учестало закашњавање или ранији одлазак са дужности или из службе, неоправдан изостанак са дужности или из службе један радни дан и томе слично⁴¹⁰, док су дисциплински преступи одбијање извршења наређења, односно налога претпостављеног, изузев наређења, односно налога чијим би се извршењем учинило кривично дело, неизвршење или несавесно извршавање наређења, одлуке или налога претпостављеног и други.⁴¹¹ За дисциплинске грешке изричу се

⁴⁰⁸ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, оп. cit. стр. 135.

⁴⁰⁹ Чл. 145 Закона о Војсци Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС.

⁴¹⁰ Видети чл. 148 Закона о Војсци Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС.

⁴¹¹ Видети чл. 149 Закона о Војсци Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС.

дисциплинске мере, као блаже санкције, док се дисциплинске казне, као строже санкције изричу за дисциплинске преступе.

Анализом актуелних законских прописа којима се уређује дисциплинска одговорност запослених у органима државне управе, припадника служби безбедности, војске и полиције, изводи се закључак да карактер лакших, односно тежих повреда дужности у свим органима државне управе имају слична поступања запослених, са одређеним специфичностима и строжим правилима која важе за припаднике Војске Србије. Осим тога, једино је Закон о Војсци Србије предвидео дисциплинске мере као блаже санкције за учињене дисциплинске грешке припадника Војске Србије и дисциплинске казне за теже повреде - дисциплинске преступе, док Закон о државним службеницима користи термин дисциплинске казне за обе повреде дужности (лакше и теже), а Закон о полицији за исте повреде назив дисциплинске мере.

ЗАКЉУЧАК

У поретку савремене правне државе постоји мноштво централних и нецентралних органа јавне власти, те подела власти обухвата, не само врховне органе власти, већ и друге централне и нецентралне органе власти. Осим основних функција власти, постоје и друге функције у институционалном поретку власти. Поред судова као независних органа, постоје и други органи и тела који уживају независан статус. Ово су изазови поделе власти. Са оваквом поделом власти настаје дифузија јавне власти, управни федерализам, али и управни феудализам.

Државна управа представља сложен систем централних и нецентралних органа јавне власти, који се темељи на континуираном праћењу и контролисању поступања надзираног субјекта. Наведена међузависност органа државне управе није утемељења само на правним прописима, већ се изражава кроз доношење унутрашњих аката, који доказују нужност егзистирања континуиране органске међузависности органа државне управе.

Службе безбедности јесу део јавног сектора и државне управе, те је њихова делатност у блиској вези са економским, политичким и војним интересима сваке земље. Оснивање највећег броја савремених обавештајних служби, у развијеним земљама, отпочиње током 19. века, док се у 20. веку развијају и оснивају службе које се баве обавештајним пословима ван организације државне управе. Раздобље између Првог и Другог светског рата се према мишљењу многих аутора назива периодом „тоталне шпијунаже”, након којег је уследило раздобље Хладног рата, за које је карактеристична појава обавештајне делатности најразличитијег облика. Период након Хладног рата није смањио обим и домашај обавештајних делатности и послова, већ су се оне временом само развијале и попримиле данашњи савременији и напреднији облик.

Унутрашњи послови су област правног поретка у којој важи примат општих интереса којима се изражава опште добро. Полицијска делатност и унутрашњи послови припадају управној материји као једној области правног поретка.

Управном материјом оправдано је означити подручје језгра (најужег подручја) општег добра у којем влада превасходство општих правних интереса као динамичких израза општег добра. Зато је нужно постојање полиције као бића државне управе, а делатност полиције превасходно је усмерена на заштиту општег добра, правног поретка и јавног поретка, што је основни циљ полицијске делатности.

У ресору унутрашњих послова, осим редовне полиције, остварује се и делатност других органа и тела, међу којима највећи значај имају службе безбедности као самосталан тип полиције. Заправо, службе безбедности у поретку правне државе имају карактер превентивне тајне полиције.

Службе безбедности јесу самосталан тип полиције, као израз нужне потребе да у поретку јавне власти, осим редовне полиције, буде заступљена и превентивна тајна полиција. Надлежност тајне полиције је усмерена на превентивну заштиту државе и уставом утврђеног поретка од разлитичких безбедносних претњи и ризика, која ради заштите националне безбедности и уставног поретка може примењивати како превентивне, тако и репресивне мере, иако су мере превентивног карактера због природе њене делатности више употребљаване.

Службе безбедности као део државне управе неизоставни су део државне власти, али се њихова улога разликује у зависности од типа државе и њеног правног поретка.

Под окриљем државне управе, службе безбедности подлежу принципу поделе власти али и принципу јединства власти. Јединство власти у поретку државне управе изражено је кроз нераскидиву органску повезаност владе и органа државне управе, без обзира што између њих у функционалном смислу постоји подела власти. Међутим, јединство власти долази до изражаја и у погледу врховних органа јавне власти, када настане опасност угрожавања државне безбедности. Органски израз тог јединства је савет за државну безбедност, а до јединства власти долази и приликом проглашења ванредног стања.

Значај начела јединства власти је у томе да власт Владе неизбежно буде усклађена са телима и органима у саставу државне управе, у функционалном и организационом смислу. Због тога, орган државне управе ни у ком случају не сме независан, што оправдава чињеницу да је орган државне управе контролисан од стране извршне власти или неког органа државне управе коме је хијерархијски потчињен. Концепт јавне (државне) управе предвиђа обавезу једног органа да оствари међусобну сарадњу, даје смернице за рад и контролише поступање другог органа. Непрекидна усклађеност органа државне управе у функционалном и органском смислу је начелно испољавање принципа јединства власти органа државне управе, иако је њихов међусобни положај прожет различитим пословима и овлашћења.

Службе безбедности у поретку правне државе подлежу принципу законитости и правној контроли, а њихова делатност се усредоточава на заштиту уставног поретка и јавног поретка. У диктатурама, службе безбедности имају неограничену власт и врше свеколику контролу јавне сфере. Имајући у виду да службе безбедности штите правни поредак, у зависности од садржине правног поретка разликује се и делатност служби безбедности. У поретку правне државе, службе безбедности врше превентивну тајну заштиту правног и јавног поретка, док у државама без владавине на основу права, службе безбедности проводе свеколику контролу јавне сфере и политичко-идеолошких делатника. Отуда израз политичка полиција.

Карактер тајне полиције, службе безбедности имају, како у поретку правне државе, тако и у диктатурама. Две су кључне разлике између делатности служби безбедности у поретку правне државе и у диктатурама. Прво, делатност служби безбедности у поретку правне државе има дефанзиван карактер, за разлику од диктатуре у којој делатност служби безбедности има наглашено офанзиван карактер. Друго, делатност служби безбедности у поретку правне државе има превентиван карактер, за разлику од диктатура у којима службе безбедности имају наглашену репресивну делатност. Диктатуре у том смислу јесу полицијске државе, које стоје насупрот правној држави.

Карактеристично за политичку полицију је да њено деловање и поступање њених припадника није било само у функцији заштите општег добра, већ је била средство за остварење различитих политичких циљева. Политичка полиција је у неким правним системима имала потпуну самовољу и независност у раду, те слободно можемо рећи да је уживала пуну аутономију у односу на постојећи државни систем.

Политичке полиције су од давнина биле од великог значаја за функционисање целокупног правног и политичког система државе. Међутим, основни циљ њиховог постојања је у доба тоталитаризма био да властодршцима омогуће спровођење њихових идеологија и политичких ставова и биле су у функцији владајућих структура.

Међутим, политичка полиција може бити заступљена и у поретку правне државе, као последица постојања политикратије. Како истичу Петровић и Прица „изопачена правна држава подразумева да политичке странке збиљски контролишу органе јавне власти, што може довести и до изопачења служби безбедности. Ако службе безбедности постану предмет патронаже страначких функционера и уколико је њихова делатност иде у правцу контроле идеолошких делатника и јавне сфере, на делу је политичка полиција, као изопачени облик тајне полиције у поретку правне државе“.

Формалноправно гледано, службе безбедности у поретку правне државе нужно стоје под надзором владе, из чега произлази да службе безбедности могу да буду самосталне или несамосталне, али ни у ком случају не могу да буду независне. Независни органи јавне власти су органи јавне власти који су не стоје под надзором владе и органа државне управе. Осим судова, независни органи јавне власти у Републици Србији јесу независна регулаторна тела, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности, Агенција за спречавање корупције и Државна ревизорска институција и др.

На основу наведеног закључујемо да службе безбедности јесу самосталне, али не и независне, зато што се над њима врши опсежна контрола од стране законодавне,

извршне и судске власти, али и контрола независних регулаторних тела. Међутим, због природе делатности које обављају, принципа тајности и начела оперативног рада, службе безбедности имају највиши могући степен самосталности, те уживају и својство правног лица.

Службе безбедности Републике Србије, односно Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција се међусобно налазе у односу координације, кооперације и обостране сарадње, те њихови односи не почивају на принципу хијерархије, тј. потчињени-претпостављени, већ на принципу хоризонталне организације власти, што подразумева да је њихов положај у поретку јавне власти једнак.

Са друге стране, однос између органа унутрашњих послова (полиције) и обавештајно-безбедносних служби може се сврстати у две категорије: међусобни однос ових органа и однос који они имају према другим државним органима.

Када говоримо о интеракцији између органа унутрашњих послова и обавештајно-безбедносних служби у односу на остале државне органе, можемо закључити да они имају исти правни статус као и остали органи државне управе. Тумачењем законских оквира који регулишу сарадњу и координацију у области државне управе, закључујемо да постоји обавеза комуникације и сарадње између органа државне управе у различитим областима од обостраног интереса. Ова сарадња подразумева размену података и информација, формирање заједничких тела и пројектних група у складу са актуелном безбедносном ситуацијом. Смернице за деловање органа државне управе доноси Влада, која може основати специјална тела задужена за пружање конкретних упутстава за рад одређених органа. Узајамна сарадња између органа унутрашњих послова и обавештајно-безбедносних служби реализује се директним контактима, као и преко Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране. За усмеравање и координацију рада служби безбедности, као и њиховог односа са осталим државним органима, задужен је Савет за националну безбедност.

Састав овог Савета укључује и министра унутрашњих послова, министра одбране и директоре служби безбедности. Ови чиниоци су кључни актери у уређивању и

унапређењу сарадње између органа унутрашњих послова и обавештајно-безбедносних служби.

Према концепту министарске одговорности, извршна власт, односно Влада, сноси одговорност за рад обавештајно-безбедносних служби, посебно у случају ресорних служби које су директно под контролом надлежног министра. Правило је да службе безбедности подносе извештаје министру и Влади, чиме осигуравају усаглашеност свог деловања са принципом законитости.

На пример, у Савезној Републици Немачкој, спољне, националне и војне службе извештавају шефа Савезне канцеларије, као и министре унутрашњих послова и одбране о свом раду. Извршна власт врши надзор над радом безбедносно-обавештајних служби, а степен и овлашћења тог надзора могу се разликовати од земље до земље. Имајући у виду сложеност задатака и специфичне методе које користе службе безбедности, што у значајној мери ограничава деловање Владе у вршењу надзора, није могуће да она спроведе потпуну контролу над њиховим активностима. Због самосталности и тајности тих служби, Влада је ограничена у обављању контроле над свим њиховим радњама.

Са друге стране, Влада и извршна власт, позивајући се на министарску одговорност, треба да предвиде могуће грешке безбедносних служби и отклоне њихове пропусте. Међутим, истовремено настоје и да те проблеме сакрију од јавности, избегавајући транспарентност, јер би у противном министри могли бити подвргнути јавном критиковању због неправилног рада служби. Из тог разлога, поред контроле извршне власти, постоји и контрола од стране судова, скупштине и других надзорних тела, укључујући и саме грађане.

Персоналну структуру Војнобезбедносне агенције (ВБА) и Војнообавештајне агенције (ВОА) чине професионални припадници Војске Србије, као и државни службеници и намештеници. Запослени у овим агенцијама дужни су да извршавају налоге директора или непосредно надређених и да их извештавају о свом раду. Такође, не смеју изражавати своја политичка уверења и лично су одговорни за своје поступке.

Припадници Безбедносно-информативне агенције (БИА) су цивилна лица и државни службеници који своје обавезе обављају у складу са Уставом, Законом о БИА и другим прописима. Припадници БИА такође не могу заступати политичка уверења или бити чланови политичких странака.

Пријем припадника ових служби условљен је претходним обављањем безбедносних провера, које процењују постојање безбедносних ризика или сметњи за заснивање радног односа. Директори и руководиоци обавештајно-безбедносних служби именују се од стране Владе или председника Републике, у зависности од тога да ли је реч о цивилној или војној служби, као и да ли се ради о професионалном војном лицу или цивилу који ради у Министарству одбране.

Систем националне безбедности Републике Србије, осим принципа хијерархије и хоризонталне организације власти, темељи се и на следећим принципима: уставности и законитости, јединства, непрекидности, поузданости, професионалности, тајности, прилагодљивости, ефикасности, непристрасности и политичке неутралности. Такође, важан аспект овог система је транспарентност, односно отвореност за контролу у складу са законским прописима.

Иако међу њима постоје броје разлике, све службе безбедности имају пуно тога заједничког, посебно због природе послова које обављају, а то је да је њихова делатност превентивна и да су основни постулати њиховог рада већ поменути принципи конспиративности и тајности.

Обавештајно-безбедносни системи европских држава и Републике Србије имају неколико заједничких карактеристика, али и одређене специфичности. Ево неких од њих: сви обавештајно-безбедносни системи, укључујући и Републику Србију, функционишу на основу и у оквиру устава и закона који регулишу њихово деловање, осигуравајући легитимност и владавину права. Системи су организовани по принципу хијерархије, где су одређени нивои власти одговорни за обавештајне и безбедносне активности. У многим европским државама, ова структура обухвата војне и цивилне службе. Обавештајно-безбедносне службе у анализираним европским државама, укључујући и Републику Србију имају

превентивну улогу, у погледу спречавања разних претњи по уставни поредак и националну безбедност, укључујући тероризам, шпијунажу и организовани криминал. Ова функција подразумева проактивно деловање и прикупљање разних информација. Од обавештајних служби се очекује да деловање спроводе у тајности, како би заштитили методе рада и изворе информација. Ова тајност је кључна за ефикасно функционисање система.

У многим европским државама постоје механизми контроле који осигуравају транспарентност и одговорност обавештајних служби, укључујући надзор од стране парламента или независних тела. У Републици Србији, иако постоје различити механизми контроле, често се постављају питања о транспарентности. Иако обавештајно-безбедносни системи европских држава и Републике Србије деле многе основне принципе и функције, свака држава има своје специфичности у организацији, механизму контроле и степену транспарентности, што утиче на ефикасност и поверење грађана у ове институције.

Постоји неколико облика управне делатности, а они укључују: регулативну управну делатност, старатељско-физичку управну делатност и контролну управну делатност.

Регулативна управна делатност представља овлашћење органа државне управе да доносе правне акте у управној материји, чиме се доносе одлуке у управним стварима. Ова врста делатности подразумева доношење решења у управном поступку, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку и начелима релевантног материјалног права. Регулативна управна делатност подлеже принципу законитости у материјалном смислу, док се, супротно регулативној, старатељско-физичка делатност подвргава принципу законитости у формалном смислу. Разлика између законитости у формалном и законитости у материјалном смислу је изложена у дисертацији из разлога што службе безбедности, слично полицији обављају физичку делатност у правном поретку, а битна својства ове делатности јесу управне радње, које подлежу принципу законитости у формалном смислу. Службе безбедности превасходно обављају старатељско-физичку и

контролну делатност (управне радње), за разлику од других органа који примарно обављају регулативну делатност (правни акти). Службе безбедности обављају старатељско-физичку делатност јер се старају о заштити уставног поретка, очувању и заштити државног суверенитета и националне безбедности, што у суштини представља примарни и приоритетни државни задатак. Супротно старатељско-физичкој делатности, која је превасходно усмерена на очување јавног поретка, контролна управна делатност има за циљ заштиту и очување правног поретка. Уколико не би постојала контролна управна делатност не би било изводљиво обезбедити адекватну заштиту правног поретка. Можемо рећи да контролна управна делатност подразумева да органи државне управе контролишу поступања разних субјеката који обављају дужности прописане императивним законским нормама, у функцији обезбеђења заштите правног поретка.

Анализирајући делатност служби безбедности у изабраним европским правним порецима, укључујући и Републику Србију, закључујемо да службе безбедности у европским државама обављају кључне задатке у погледу борбе против тероризма и организованог криминала, усмеравајући се и на обавештајну делатност, прикупљање и анализу информација о субверзивним и другим недозвољеним активностима страних држава, органа или организација. Оне идентификују и неутралишу претње, чиме се штити уставни поредак и безбедност грађана. Контраобавештајне активности обухватају заштиту од шпијунаже и других облика угрожавања, док се у области сајбер безбедности спроводе мере за заштиту информационих система од дигиталних напада. Службе безбедности такође ангажују јавност на подизању свести о безбедносним ризицима, чиме доприносе стварању стабилног и безбедног друштва.

Службе безбедности подлежу и режиму државне тајне. У историји права, појам односно концепт државне тајне није био уједначен и дуго времена је владало схватање да су војне и дипломатске тајне суштински исто, као и да су одавање државне тајне и шпијунажа делимично испреплетени злочини. Француско законодавство је прво препознало нетачност раније перцепције, те је овим законодавством прописано — да би се могло говорити о шпијунажи, потребно је да

извршилац поступа са намером да обавештавајући неку страну државу начини штету својој земљи. У Републици Србији се концепт тајних података односи на војне, економске или службене податке, односно документе који су као такви одређени у закону, подзаконском акту или неком другом пропису, или на основу законом прописане одлуке надлежног државног органа, а чије би истовремено чињење доступним непозваним лицима проузроковало или могло изазвати тешке последице по националну безбедност, одбрану, политичке, војне, економске и друге интересе земље. Одлучивање које информације су поверљиве је субјективно. Неке ствари очигледно морају бити тајне, попут идентитета тајних оперативаца или борбених планова, док остала питања нису тако очигледна и ствар су дискреционе одлуке надлежних органа. На крају, процедуре за декласификацију документа, тј. скидање ознаке поверљивости су компликоване, те у неким земљама председник има крајње овлашћење за уклањање тајности и може да скине тајност било чега, односно сваког документа или материјала у било ком тренутку.

Углавном се користе три нивоа класификације података да се одреди колико су одређене информације осетљиве: „поверљиво“, негде „интерно“, „тајно“ и „строга поверљиво“.

Безбедносно-обавештајне службе могу ограничити право на приватност и породичан живот кроз прикупљање, задржавање и пренос личних података појединца. Није само стварна употреба ових мера према одређеним лицима та која крши право на приватност, већ и њихова потенцијална употреба, али и само постојање законских одредаба које дозвољавају њихову примену. Право на приватност се наравно може законски ограничити од стране служби безбедности све док је то у складу са одредбама и у оквирима националног закона и стандарда јуриспруденције Европског суда за људска права. Тумачећи одредбу члана 41 Устава Републике Србије, која се односи на услове заштите националне безбедности Републике Србије и неопходности процесуирања лица за која постоји основана сумња да могу извршити кривично дело усмерено на нарушавање или подривање уставног уређења и безбедности државе, али и њених грађана,

закључујемо да су поменуте одредбе у потпуности испуниле међународне захтеве прописане у члану 8 Европског суда за људска права. Наиме, наведени члан 8 ЕСЉП прописује да су ограничења права на приватност дозвољена у случају када је то „неопходно у демократском друштву“ или у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економског благостања земље, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других лица. На крају, као специфична делатност служби безбедности јавља се и вршење безбедносних провера. Безбедносна провера подразумева одсуство безбедносних сметњи као главни услов код одређеног лица које је кандидат за пријем у неку институцију државног карактера. У Закону о полицији прописано је да „безбедносна провера представља скуп мера и радњи којима се утврђује постојање или непостојање безбедносне сметње.“

Већина држава има низ парламентарних и специјализованих надзорних тела која су одговорна за испитивање различитих аспеката рада обавештајних агенција. Ова тела се могу поделити у три главне категорије: општи парламентарни одбори, специјализовани парламентарни одбори за надзор и специјализована ванпарламентарна надзорна тела. У већини држава, одређени број општих парламентарних одбора је надлежан да надгледа неке аспекте рада обавештајних агенција. На пример, комитети одговорни за област политике, као што су унутрашњи послови, безбедност, правосуђе и одбрана могу бити заинтересовани и за обавештајне агенције, те у многим случајевима, са таквим комитетима долази до преклапања надлежности. У многим демократским државама постоји једно специјализовано тело за парламентарни надзор, које је одговорно за испитивање законитости рада свих обавештајних агенција или одређених обавештајних функција, без обзира на то који органи јавне власти их обављају. Такви одбори се често називају заједнички одбори, који окупљају чланове из оба дома парламента, као што је нпр. Парламентарни надзорни одбор у Италији и стални члан аустралијског парламента – Заједнички комитет за обавештајне послове и безбедност. Контрола служби безбедности у европским државама требало би да буде у функцији успостављања равнотеже између захтева демократског друштва и индивидуалних људских права.

Контролу обавештајних служби и њихових активности у савременим демократским државама обавља законодавна, извршна и судска власт. Контрола над радом и поступањем служби безбедности је нужна како би се осигурало поштовање принципа правне државе и владавине на основу права. Контролна овлашћења владе и министарстава према службама безбедности се огледају у давању смерница за њихово поступање, координацији и регулисању њихове сарадње, као и доношењу интерних прописа којима се дефинише њихово унутрашње уређење и радна места.

Парламентарну контролу, односно надзор над радом служби безбедности у Републици Србији врши директно Народна скупштина или посредством одбора Народне скупштине, на тај начин што: контролише да ли обавештајно-безбедносне службе поступају у складу са уставним и законским решењима; контролише да ли је поступање обавештајно-безбедносних установа у складу са стратегијом националне безбедности, стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије; контролише да ли припадници цивилних и војних служби безбедности уважавају начела страначке и политичке непристрасности; контролише да ли се примена посебних поступака и мера за тајно прибављање података обавља у складу са законом и да ли се материјално-финансијска средства из државног буџета користе за реалне потребе служби безбедности итд.

Судска контрола над радом служби безбедности у европским државама се такође огледа у контроли и одобрењу примене посебних истражних радњи или поступака и мера или у погледу одлучивања по тужби коју је неко лице покренуло због тога што му је незаконитим или непрописним поступањем њеног припадника нарушено неко уставно или грађанско право.

Осим законодавне, извршне и судске контроле служби безбедности, у Републици Србији надзор над њиховим радом врше и независне државне институције, грађани, медији и јавност. У Републици Србији контролу и надзор над радом државних органа сектора безбедности врше следеће независне државне институције: Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и

заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности, Државна ревизорска институција и Агенција за борбу против корупције. Поменуте независне институције су као такве прописане законима, законима је прописано њихово устројство, организација, делатност и овлашћења, а њихове органе бира Скупштина, којој непосредно одговарају за рад и извештавају о раду. Наведене независне државне институције на основу устава и посебних закона обављају, контролишу и омогућавају лакше спровођење закона којима се ближе одређује финансијска транспарентност сектора безбедности и штите људска права, врше надзор законитости поступања служби безбедности, уз пуноправно уважавање основних људских права, контролишу трошење буџетских средстава и омогућавају остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

Државе су према правилима међународног права одговорне за активности својих обавештајних служби и агената, али и свих приватних уговарача које ангажују, без обзира на то где се те активности одвијају и ко је жртва међународно незаконитог понашања. Стога, извршна власт предузима мере да обезбеди и оствари општу контролу и одговорност за своје обавештајне службе. Иако је велики нагласак стављен на институционалне одговорности обавештајних служби, појединци као припадници обавештајних служби се такође сматрају лично одговорнима за своје поступке. Као опште правило, уставно и међународно кривично право се примењује на обавештајне службенике исто колико и на било ког другог појединца. Многе државе су као разлог за грађанску одговорност или кривично дело предвиделе да било који припадник обавештајне службе свесно прекрши и/или нареди или затражи радњу која би кршила закон.

Законом о државној управи Републике Србије предвиђено је да је држава одговорна за штету коју незаконитим или неправилним радом физичким или правним лицима проузрокују органи државне управе. Са друге стране, у члану 5 истог Закона прописано је да су имаоци јавних овлашћења непосредно одговорни за штету коју су проузроковали физичким или правним лицима при вршењу поверених послова државне управе. Осим тога, Законом о државним

службеницима је прописано да за штету коју на раду или у вези са радом државни службеник запослен у органу државне управе, проузрокује физичком или правном лицу својим незаконитим или неправилним радом, одговара Република Србија.

Анализом актуелних законских прописа којима се уређује дисциплинска одговорност запослених у органима државне управе, припадника служби безбедности, војске и полиције, изводи се закључак да карактер лакших, односно тежих повреда дужности у свим органима државне управе имају слична поступања запослених, са одређеним специфичностима и строжим правилима која важе за припаднике Војске Србије. Осим тога, једино је Закон о Војсци Србије предвидео дисциплинске мере као блаже санкције за учињене дисциплинске грешке припадника Војске Србије и дисциплинске казне за теже повреде — дисциплинске преступе, док Закон о државним службеницима користи термин дисциплинске казне за обе повреде дужности (лакше и теже), а Закон о полицији за исте повреде назив дисциплинске мере.

Развијена правна мисао о службама безбедности неопходан је услов ваљаног уређивања служби безбедности у поретку правне државе. Како развијене правне мисли нема без ваљано постављених правних појмова, надамо се да ова дисертација — заснована на поставкама појмовне јуриспруденције — представља допринос расветљавању положаја служби безбедности у поретку јавне власти.

ЛИТЕРАТУРА

Уџбеници, научни радови и публикације

- Анализа прописа о тајности и њиховом утицају на приступ информацијама од јавног значаја, Транспарентност Србија, Београд, 2019.
- Annex G - Padr Security Classification Guide, Security Classification Guide, 2019.
- Анђелковић Јована, *Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2024.
- Арсић Александар, *Тајни надзор комуникација – усклађеност са стандардима Европског суда за људска права у Стразбуру*, Правни хоризонти, број 4/2021, стр. 67-86.
- Badzim Joško, *Obavjestajne i represivne sluzbe u suprotstavljanju kriminalitetu koji predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti*, *National security and the future* 1/14, 2013, str. 23-53.
- Baylis John, Smith Steve, *The Globalization and World Politics*, Oxford University Press, Oxford UK 2008.
- Багајић Младен, *Обавештајно безбедносни системи Краљевине Норвешке и Швајцарске Конфедерације*, Безбедност 1/2015, вол 57, Београд, стр. 67-86.
- Багајић Младен, *Реформа обавештајно-безбедносног система Републике Србије*, Девета школа реформе сектора безбедности, Београд: Центар за међународне и безбедносне
- Балиновац Зоран, Дамјановић Јасмина, *Влада и систем државне управе у Републици Србији*, Београд, 2006.
- Батавељић Драган, *Начело поделе власти од античког полиса до модерних држава*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.
- Born H. Leigh I. *Pravni standardi i najbolji nacini nadzora obavestajnih sluzbi*, Zenevski centar za demokratski nadzor nad oruzanim snagama, 2005.

- Born H. Luethold A. Wills A. *Compilation of good practices for intelligence agencies and their oversight*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2011.
- Born H. Wills A. *Nadzor nad obavjestajnim sluzbama*, 2012.
- Case of Klass and others v. Germany: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-57510%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-57510%22]}).
- Васиљевић Драган, *Дискрециона овлашћења полиције*, Журнал за криминалистику и право, Криминалистичко-полицијска академија Београд, 2012, стр. 19-33.
- Васиљевић Драган, *Функције полиције и њена овлашћења да предузме управне радње*, Журнал за криминалистику и право, Криминалистичко-полицијска академија Београд, бр. 2/2011, стр. 29-38.
- Вебер Макс, *Привреда и друштво*, Београд, Просвета, 1976.
- Водинелић Владимир, *Отварање досијеа политичке полиције: доцкан је или пак није*, Нерecticus, број 1/2004, стр. 29-39.
- Голубовић Милена, *Делатност Безбедносно-информативне агенције*, Правни хоризонти, број 8/24, вол 7, стр. 135-148.
- Голубовић Милена, *Органи у саставу министарства*, Правни хоризонти, број 4/21, вол 4, стр. 149-166.
- Дамчевић В. *Обавештајно-безбедносни системи држава Западног балкана*, дипломски рад, Универзитет у Београду, Факултет Безбедности, 2017.
- Дељкић И. *Демократски надзор обавештајних служби – парламент, влада и судство као институције за вршење надзора*, Криминалистичке теме, 2005.
- Димитријевић Војин, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
- Димитријевић Предраг, *Организација државне управе у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 62/2012, стр. 73-89.
- Димитријевић Предраг, *Управно право*, општи део, Ниш, 2019.

- Димитријевић Предраг, Лончар Зоран, Вучетић Дејан, *Право локалне самоуправе*, Београд, Службени гласник, 2020.
- Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, United Nation, 2008.
- Draghici T. S, The principle of legality, principle of public law, International conference knowledge-based organization 21(2), 2015, pg. 512-515.
- Драгишић З. Манојловић Д. Јовић В. *Безбедносна провера – контроверзе у раду органа безбедности*, Војно дело, број 7/2018, стр. 156-175.
- Драгишић З. *Обавештајно-безбедносни систем Републике Србије*, Годишњак Факултета безбедности, 2011.
- Дуловић Љ. Савет за националну безбедност, Војно дело 2/2015, стр. 105-117.
- European Commission for democracy through law (Venice Commission), Report of the democratic oversight of the security services, Studies no. 388 / 2006 and no.719/2013, Strasbourg, 2015.
- Ђокић К. *Демистификујемо за вас: ко би требало да надзире службе*, Појмовник, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2015.
- Ђукановић В. *Обавештајни рад турских служби на простору „Западног балкана“*, Српска политичка мисао број 4/2016 год. 23. vol. 54, Београд, стр. 203-216.
- Ђукић С. Аврамовић Н. *Компаративна анализа националног обавештајно-безбедносног система Републике Србије и Републике Мађарске*, Војно дело, 3/2019, Београд, стр. 122-140.
- Ђурић М. *Социологија Макса Вебера*, Београд, 1977.
- Ивановић А. Хакић Е. *Обавештајне службе као субјекти заштите националне безбедности*, Интернационални Универзитет, Правни факултет, одсек за криминалистику, Нови Пазар, 2014.
- Илић П. *Обавештајне службе и национална безбедност*, Војно дело 3/2016, Београд.
- Јачање надзорне улоге Народне скупштине, Оквир за расправу, Програм Уједињених нација за развој, 2015.

- Јовановић Слободан, Кумануди Коста, *Основи јавног права Краљевине Србије*, Београд, 1909.
- Јовановић Слободан, *О држави: основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011.
- Југовић Сретен, *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
- Капацитети одбора за контролу служби безбедности, Институт за европске послове, број 4, Београд, 2017.
- Каја С. State Secret as an Instrument to Maintain State Security, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1), 2006, pg. 33-55.
- Ковач С. Поповић Григоров И. *Војна служба безбедности у Србији*, Београд, 2013.
- Ковачевић М. *Тајни надзор комуникације – усклађеност са праксом Европског суда за људска права*, *Анали Правног факултета у Београду*, број 2/2014, стр. 164-179.
- Крбек Иво, *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937.
- Krieger W. *Geschichte der Geheimdienstse, Von den Pharaonenbirzun NSA*, С. Н. Beck.
- Krieger W. *Istorija tajnih sluzbi, Od faraona do NSA*, 2016.
- Крстић М. *Анализа система националне безбедности Републике Бугарске*, *Војно дело* 2/2018, вол 70, Београд, стр. 135-165.
- Lantis S. J. Strategic Culture and National Security Policy, *International Studies Review*, Vol. IV, No. 3, The International Studies Association, Storrs CT, 2002.
- László I. *The protection of the state secretin the legal history of Europe*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Vol. 56 Br. 2, 2022, pg. 583-598.
- Loideain N. *The approach of the European Court of Human Rights to the interception of communications*, *Oxford Data Protection & Privacy Law*, 2018.
- Лазиић Р. *Контрола служби државне безбедности од средине 1966. године до почетка 1975. године*, *Право - теорија и пракса*, 2/2020, стр. 77-94.

- Лазић Р. *Судска контрола законитост у раду служби безбедности у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2015, стр. 157-178.
- Лазић Р. *Цивилно друштво, медији и јавност у контроли служби безбедности у Србији*, Српска политичка мисао, број 3/2018, стр. 277-291.
- Лемајић М. *Обавештајно безбедносне службе Републике Хрватске, механизми контроле*, Политичка ревија, број 2/2011, стр. 371-394.
- Лечић Б. *Европски модели организације и надлежности служби безбедности у сузбијању тероризма*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2014.
- Лончар З, Вучетић Д, *Принцип сразмерности у европском и српском праву – управноправни аспекти*, Теме, 4/2013, 1617-1642.
- Лончар Зоран, *Управно право, Посебни део - област унутрашњих послова*, Београд, 2005.
- Лубарда Бранко, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд, 2012.
- Мандић В. *Обавештајно-безбедносни систем Савезне Републике Немачке*, Министарство одбране, Београд, 2006.
- Мандић В. *Обавештајно-безбедносни системи суседних земаља*, Министарство одбране, Београд, 2004.
- Марковић Милош, *Правна природа правних принципа – логичка и методолошка разлика између правних правила и правних принципа*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2021.
- Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, једанаесто поправљено и осавремењено издање, ИД Јустинијан, Београд, 2006.
- Masleša R. *Teorijeisistemisigurnosti*, Magistrat, Sarajevo, 2001.
- Mellon J. *Shvatanje obaveštajnih službi*, Saferworld, 2006.
- Мијалковић С. *Безбедносно проверавање лица – нови стандарди националног система безбедности Републике Србије*, Безбедност, број 1/2018, стр. 5-24.
- Мијалковски М. *Обавештајне и безбедносне службе*, Београд, 2009.

- Миленковић М. Благојевић В. *Обавештајне службе као актери државног удара*, Војно дело 5/2015, стр. 117-132.
- Милетић Слободан, Југовић Сретен, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
- Милков Драган, *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Нови Сад, 2009.
- Милидраговић Д. *Организација и делатност полиције опште надлежности у превенцији и репресији криминалитета*, докторска дисертација, Крагујевац, 2016.
- Милосављевић Б. Петровић П. *Безбедносно-обавештајне службе Републике Србије*, Реформа сектора безбедности у Републици Србији, 2009.
- Милосављевић Б. *Безбедносна процена као чинилац стратегије националне безбедности Републике Србије*, докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2019.
- Милосављевић Б. *Правни оквир и пракса примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података у Републици Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2015.
- Милосављевић Б. *Савети за националну безбедност и одбрану према упоредним уставним решењима*, Српска политичка мисао број 4/2018, стр. 285-299.
- Милошевић М. *Закони Републике Италије о обавештајно-безбедносном систему и режиму државне тајне*, Страни правни живот 3/2008, вол 52, Београд, стр. 262-274
- Милошевић М. Срећковић З. *Безбедносне службе света*, Београд 2010.
- Мирковић В. *Мере тајног прикупљања података служби безбедности - упоредноправни приказ*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2017, стр. 465-483.
- Митић И. *Унутрашња контрола и дисциплинска одговорност припадника безбедносно-обавештајних служби и полиције у Републици Србији*, Безбедност 1/2023, стр. 162-179.

- Михајловић Д. *Положај и улога служби безбедности у савременој јавној управи*, докторска дисертација, Београд, 2017.
- Монтескје Шарл, *О духу закона*, Београд, 2011.
- Мусић Е. Општи оквири контроле обавештајно-сигурносних служби од стране извршне власти.
- Norman N. Human Rights Law as an Intervention in Covert Surveillance of Communication - The Right to Private Life and Communication in Large-Scale Surveillance, 2017.
- Пејић Ј. *Безбедносно-обавештајни системи у државама чланицама Европске Уније: Примери Холандије и Хрватске*, Београд, Београдски центар за безбедносну политику, 2016.
- Петровић Милан, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Општи део, Друго исправљено издање, Ниш, Свен, 2011.
- Петровић Милан, *Од правне државе до титоистичке диктатуре*, Catena mundi, Београд, 2021.
- Петровић Милан, *Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа*, Београд, 1981.
- Петровић Милан, Прица Милош, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2020.
- Петровић Милан, Прица Милош, *Увод у велике правне системе са европским управним правом*, Ниш, 2015.
- Петровић П. Надзор служби безбедности на Западном Балкану, случај Србија, Београдски центар за безбедносну политику, 2012.
- Поповић Славољуб, Марковић Бранисла, Петровић Милан, *Управно право*, Општи део, Београд, 2002.
- Поповић Славољуб, *О самосталности органа државне управе у скупштинском систему*, Зборник радова Правног факултета у Нишу: ванредан број Посвећен новим уставима, Ниш, Правни факултет, 1974, стр. 5-11.
- Прица Милош, *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016.

- Прица Милош, *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка - уједно излагање о унутрашњем правном систему*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 78/2018, вол 57, стр. 103-126.
- Прица Милош, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, Зборник радова Право између стварања и тумачења, 1/2023, вол 1, стр. 395-416-
- Прица Милош, *Правна држава и медији, Канони медијског права*, Ниш, 2021.
- Прица Милош, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 80/2018, 135-180;
- Рапајић Милан, *Послови републичке управе са освртом на инспекцијски надзор*, Зборник радова XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2019, стр. 245-283.
- Rietjens S. De Werd P. Intelligence and the military: Introduction.
- Ресановић А. *Отварање досијеа тајних служби – упоредна искуства*, Herecticus, број 1/2004, стр. 9-28;
- Роквић Вања, *Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији*, докторска дисертација, Факултет безбедности Универзитета у Београду, 2012.
- Савић А. Делић М. Бајагић М. *Безбедност света, Од тајности до јавности*, Београд, 2002.
- Секулић М. *Нормативни и организациони аспекти борбе против тероризма у Француској*, Страни правни живот 3/2012, стр. 409-422.
- Scott P. The Contemporary Security Vetting Landscape, University of Glasgow, Scotland, 2019.
- Стајић Љубомир, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2012.
- Станић М. *Дефинисање садржаја појма безбедности*, Војно дело, 2/2014, вол. 66, стр. 93-113.

- Стевановић О. Субошић Д. Мијалковић С. *Одбрамбена функција полиције као садржај наука одбране*, Војно дело, лето 2012, стр. 225-235.
- Стефановић А. *Законска уређеност служби безбедности на Западном Балкану: Босна и Херцеговина, Црна Гора, Албанија, Македонија и Косово*, Београд, 2016.
- Стјепановић Никола, *Начело јединства власти и наш нови уставни систем*, Анали Правног факултета у Београду, 2/1953, година 1, стр. 129-141.
- Стојановић Драган, *Уставно право, Књига II*, Свен, Ниш, 2009.
- Трбојевић М. *Организација и надлежности обавештајно-безбедносног система Босне и Херцеговине*, Култура полиса, год. XVI, бр. 38, Култура–Полис, Нови Сад, 2019.
- Трбојевић М. Малбашић З. *Безбедносно-обавештајни системи држава постјугословенског простора*, Агенција за националну безбедност, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2022.
- Тукић И. *Национална сигурност и развој сигурносно-обавјештајних служби у Републици Хрватској*, дипломски рад, Загреб, 2018.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Pegasus and similar spyware and secret state surveillance, Resolution 2513, 2023.
- Fleck D. Individual and state responsibility for intelligence gathering, Michigan journal of international law, vol 28/3, 2007, pg. 688-708.
- Wills A. Democratic and effective oversight of nacional security services, Council of Europe, 2015.
- Wills A. Razumevanje nadzora obaveštajnih službi, Priručnik, Vodič - Donošenje zakonodavstva u sektoru bezbednosti, Zenevski centar za demokratsku kontrolu oruzanih snaga (DCAF), 2010.
- Wills A. Vermeulen M. Born H. Scheinin M. Wiebusch M. Thornton A. Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union, European Parliament, Study, 2011.

○ **Правни и други извори**

- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

- Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečišćeno besedilo.
- Закон о Безбедносно-информатицној агенцији, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018.
- Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, Службени гласник РС, бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013.
- Закон о Војсци Србије, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 - др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 - одлука УС.
- Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022.
- Закон о локалној самоуправи, Службенигласник РС, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 - др. закон.
- Закон о министарствима, Службеник гласник РС, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон.
- Закон о Народној скупштини Републике Србије, Службени гласник РС, број 9/2010.
- Закон о обавештајно-сигурносној агенцији БиХ, „Службени гласник БиХ“, број 12/04.
- Закон о одбрани Црне Горе, „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 047/07 од 07.08.2007, „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 086/09 од 25.12.2009, 088/09 од 31.12.2009, 025/10 од 05.05.2010, 040/11 од 08.08.2011, 014/12 од 07.03.2012, 002/17 од 10.01.2017, 046/19 од 07.08.2019.
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије: 116/2007-44, 72/2012-12.
- Закон о полицији, Службеник гласник РС, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
- Закон о сигурносно-обавјештајном саставу Републике Хрватске, НН 79/06, 105/06 на снази од 16.07.2006. године.
- Законик о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72 од 28. септембра 2011, 101 од 30. децембра 2011, 121 од 24. децембра 2012, 32 од 8.

априла 2013, 45 од 22. маја 2013, 55 од 23. маја 2014, 35 од 21. маја 2019, 27 од 24. марта 2021 - УС, 62 од 17. јуна 2021 – УС.

- Законо државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.
- Коначни приједлог Закона о сигурносно-обавјештајном саставу Републике Хрватске, Загреб, 2006.
- Кривични законик, Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019.
- Одлука о образовању Савета за државну безбедност, Службени гласник Републике Србије, бр. 1/2002.
- Правилник о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција, Службени војни лист бр. 25, Београд, 2015.
- Предлог Закона о основама обавјештајно-безбједносног сектора Црне Горе 2014.
- Ротару против Румуније: <https://bgcentar.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/12/Rotaru-protiv-Rumunije.pdf>.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије, МО РС, Медија центар МО РС, Београд, 2009.
- Уредба о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност, Службени гласник РС бр. 12/2009.
- <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/nadleznost>.
- <http://www.sis.pt/>.
- http://www.vba.mod.gov.rs/III_faza.html.
- <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/nadzor-i-kontrola/kontrola-od-strane-zakonodavne-vlasti>.
- <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/voa/nadleznosti>.
- <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/voa/poslovi-zadaci>.
- <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16689&lang=en#>.
- <https://dornsife.usc.edu/news/stories/what-are-classified-documents/>.
- <https://greydynamics.com/uk-intelligence-community-an-overview/>.

- <https://hrcak.srce.hr/file/272256>.
- <https://internocg.me/opservacija/spi-za-anb-svega-10-puta-u-2023-godini/>.
- <https://internocg.me/opservacija/stepeni-tajnosti-podataka/>.
- <https://nsa.gov.rs/tekst/32/podrska-savetu-i-birou.php>.
- <https://nsm.no/areas-of-expertise/category277.html>.
- <https://reforma.bezbednost.org/kontrola-nezavisnih-drzavnih-institucija/sta-je-kontrola-nezavisnih-drzavnih-institucija/>.
- <https://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/2012/07/Mere-571x1024.jpg>. <https://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/2012/07/Za%C5%A1titnik-gradana-838x1024.jpg>.
- <https://securitysectorintegrity.com/institutions-and-organisations/the-role-of-government/>.
- <https://supo.fi/documents/38197657/39761632/Supo-Security-clearance-vetting.pdf/ad3e83ef-55fa-2b55-cb59-70164be6e493/Supo-Security-clearance-vetting.pdf?t=1643719408491>.
- <https://ww.poverenik.rs/sr/2011-05-21-08-29-18/2011-05-19-06-16-07/2212-rezime-presude-suda-pravde-eu-maksimilijan-srems-protiv-poverenika-za-zastitu-podataka-irske.html>.
- <https://www.academie-enseignement.gouv.fr/files/plaquette-presentation-comrens.pdf>.
- https://www.acas.rs/lat/page_with_sidebar/javni_funkcioneri.
- <https://www.bia.gov.rs/dokumenta/organizaciona-struktura/>.
- <https://www.bia.gov.rs/muzej/istorijat/>.
- https://www.bnd.bund.de/EN/About-BND/organisation/organisation_node.html.
- https://www.bnd.bund.de/EN/What-we-do/Collecting-Information/collecting_node.html.
- <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst/aufgaben-mad>
- <https://www.cni.es/en/about-the-cni>.

- <https://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-i/eight-assignments>.
- <https://www.comiteri.be/index.php/en/standing-committee-i/role>.
- <https://www.forsvaret.no/en/about-us/missions-and-values/missions>.
- <https://www.forsvaret.no/en/about-us/our-history>.
- <https://www.gchq.gov.uk/>.
- <https://www.gov.me/clanak/djelokrug-rada>.
- <https://www.gov.me/cyr/clanak/istorijat-2>
- <https://www.mi5.gov.uk/history>.
- <https://www.mi5.gov.uk/what-we-do> .
- https://www.mod.gov.rs/multimedia/image/2012/Decembar/19/4335/voa_lat_1615469363.jpg.
- <https://www.parlament.ba/committee/read/31?lang=sr>.
- <https://www.parliament.uk/globalassets/mps-lords--offices/offices/pass-office/psd-national-security-vetting-booklet.pdf>.
- <https://www.pst.no/alle-artikler/artikler/dette-gjor-vi/>.
- <https://www.pst.no/alle-artikler/artikler/trusler/>.
- <https://www.scribd.com/document/58718303/Dr%C5%BEavna-bezbednost>.
- <https://www.scribd.com/document/626195083/Tajna-policija>.
- <https://www.sis.gov.uk/>.
- <https://www.vba.mod.gov.rs/cir/275/poslovi-i-zadaci-275>.
- <https://www.vba.mod.gov.rs/cir/276/organizacijska-struktura-276>.
- https://www.verfassungsschutz.de/EN/about-us/bundesamt-fuer-verfassungsschutz/organisation/organisation_article.html.
- <https://www.yadvashem.org/untoldstories/documents/GenBack/Gestapo.pdf> .

Биографија

Милена Голубовић је рођена 17. септембра 1994. године у Лесковцу, Републици Србији. Основну школу „Краљ Петар I“ завршила је у Нишу 2009. године. Гимназију „Светозар Марковић“ у Нишу уписала је 2009. године, а завршила 2013. године као одличан ученик. Правни факултет Универзитета у Нишу уписала је 2013. године, а дипломирала је 02. октобра 2017. године, после четири године студирања, са просечном оценом 8,55. Мастер академске студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, смер унутрашњих послова, уписала је 2017. године, а мастер рад на тему „Заједнички злочиначки подухват - наслеђе Хашког трибунала“ одбранила је 18. новембра 2018. године, са просечном оценом 10,00. Докторске академске студије на Правном факултету Универзитета у Нишу, јавноправна научна област, уписала је 2020. године.

Успешно је завршила обуку на Правној клиници за заштиту од дискриминације, која се одржава на Правном факултету у Нишу. Такође, похађала је од априла до септембра 2016. године програм који је организовао YUCOM (Комитет правника за људска права).

Дуги низ година је тренирала одбојку у нишком женском одбојкашком клубу „Студент“, а са женском екипом „Градског добровољног ватрогасног друштва“ из Ниша је јула месеца 2017. године у Аустрији, граду Филаху, освојила сребрну медаљу, на ватрогасној олимпијади.

Ради усавршавања и стицања правничких вештина и знања, од новембра 2017. године до фебруара 2020. године, обављала је послове из делокруга рада помоћника јавног извршитеља. Од фебруара 2020. године је запослена у Министарству одбране Републике Србије.

Аутор је пет научних радова из области управног права.

Говори енглески језик.

Прилог 1.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом

која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивала на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредила ауторска права, нити злоупотребила интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора дисертације:

(Име, средње слово и презиме)

Прилог 2.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ
ОБЛИКА ДОКТОРСKE ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Наслов дисертације:

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предала за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**, истоветан штампаном облику.

У Нишу, _____

Потпис аутора дисертације:

(Име, средње слово и презиме)

Прилог 3.

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучила.

1. Ауторство **(CC BY)**
2. Ауторство – некомерцијално **(CC BY-NC)**
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде **(CC BY-NC-ND)**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима **(CC BY-NC-SA)**
5. Ауторство – без прераде **(CC BY-ND)**
6. Ауторство – делити под истим условима **(CC BY-SA)**

У Нишу, _____

Потпис аутора дисертације:

(Име, средње слово и презиме)