

doc. dr Dejan Milenković  
Slobodan Koprivica  
mr Vladimir Todorčić

# KONTROLA SLUŽBI BEZBEDNOSTI



doc. dr Dejan Milenković  
Slobodan Koprivica  
mr Vladimir Todorić

# **Kontrola službi bezbednosti**

Grupa autora

Izdavači  
Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju  
Misija OEBS u Srbiji  
Čakorska 1, 11000 Beograd

Centar za novu politiku  
Vase Čarapića 3/38, 11000 Beograd

Dizajn  
comma | communications design

Štampa  
Original

Tiraž  
500 primeraka

ISBN 978-86-85207-69-3

Napomena: Stavovi izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS u Srbiji.

# Sadržaj

Uvod – tajnost, javnost i službe bezbednosti	5
1. Organizacija i pravni status službe bezbednosti u srpskom pozitivnom pravu	7
2. Kontrola uprave	15
3. Parlamentarna kontrola službi bezbednosti	23
4. Kontrola službi bezbednosti od strane nezavisnih kontrolnih tela	39
5. Kontrola službi bezbednosti od strane izvršne vlasti	61
6. Sudska kontrola službi bezbednosti	73
7. Unutrašnja/interna kontrola rada službi bezbednosti	91
8. Zaključna razmatranja	109



# Uvod – tajnost, javnost i službe bezbednosti

Demokratizacija društva u savremenim uslovima naročito se odnosi na zemlje u tranziciji i ona mora da bude zasnovana na principima pravne i socijalne države, transparentosti i otvorenog društva, što podrazumeva i reafirmaciju značaja javne sfere. Bez adekvatne kontrole i odgovornosti, svaka vlast, ma koliko izvorno, po nastanku bila demokratska, legalna i legitimna, nužno vremenom postaje birokratska, a njeno delovanje suprotno stvarnim potrebama i interesima građana koje predstavlja. Zato je stvaranje adekvatnog pravnog okira kontrole u sistemu podele vlasti, u kome se vlasti međusobno prožimaju i kontrolišu (koji je u savremenim uslovima dopunjen novim institucijama kontrole u vidu nezavisnih kontrolnih tela) nužno i neophodno sa stanovišta razvoja demokratije i zaštite ljudskih prava.

Poverenje građana, dobijeno na opštim, slobodnim, neposrednim i tajnim izborima, predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov za legitimnost vlasti koja, u toku svog mandatnog perioda, mora uvek iznova da se potvrđuje u svom svakodnevnom delovanju. Zato je u političkoj i pravnoj teoriji gotovo jedinstveno prihvaćeno načelo da je narodno poverenje dobro, ali da je kontrola bolja, pošto vekovno iskustvo pokazuje da svaka vlast kvari svoje nosioce, tj. ljude koji je vrše, naročito onda kada ničim nije ograničena.

Istorija ljudskog društva pokazuje da je „tajnost” često bila zloupotrebljavana i korišćena kao osnov za opstanak na vlasti, prikrivanje nezakonitog i nepravilnog rada nosioca najviših državnih funkcija ili rasipništva i korupcije. „Tajnost je odlika nedemokratskih i zatvorenih sistema. Međutim, čak i visoko razvijene demokratske zemlje, nastoje da vrše svoje poslove skriveno od očiju javnosti.<sup>1</sup> Jer, kako je to neko rekao, ... „svaka vlast je kao pečurka i najbolje raste i razvija se u mraku”<sup>2</sup>

Takvo mišljenje dominiralo i u pravnoj teoriji sve do druge polovine 20. veka. Votler Bagehot, ugledni britanski teoretičar tog vremena, smatrao je da demokratija može funkcionisati „samo ako su njeni pravi vladari zaštićeni od vulgarnih ispitivanja.” Volter Lipman je, sa druge strane okeana, u SAD, smatrao da je „izabrani službenik odgovoran svom uredu, a ne

- 
- 1 Dejan Milenković, Slobodan pristup informacijama kao fundamentalno ljudsko pravo, Sloboda pristupa informacijama (priredili: prof. dr Stevan Lilić, mr Dejan Milenković) Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 44.
  - 2 Uporedi: Mirosljub Radojković, Za slobodan pristup informacijama, Prizma, Centar za liberalno- demokratske studije, br. 4. 2002, str. 29.

biraićima. Tamo gde mišljenje mase dominira vladom, postoji morbidno rastrojstvo funkcije moći“<sup>3</sup> Kako su se vremena u poslednjih pedesetak godina menjala, menjao se i stav u pogledu odnosa „javnosti“ i „tajnosti“. Danas se smatra da je suštinsko obeležje savremene pravne države i demokratskog društva upravo javnost, odnosno transparentnost.

Određeni sistemi i oblasti, pre svega oni čiji je „zadatak“ da se staraju o nacionalnoj bezbednosti, zahtevaju veći stepen „tajnosti“, u odnosu na ostale sisteme. Međutim, u razvijenim demokratijama, to ne znači da i njihov rad, koji je u značajnoj meri danas podložan različitim oblicima kontrole, takođe mora, u najvećoj mogućoj meri biti transparentan i podložan „sudu“ javnosti. Zato je pitanje kontrole „bezbednosnog sistema“, ili, u užem smislu, službi bezbednosti od vitalnog značaja za tok demokratskog procesa. Reč je o jednoj relativno novoj oblasti, koja se u svetu razvija poslednjih pedesetak godina.

Pitanje bezbednosti i kontrole organizacionih oblika koji su ključni za ovu oblast je osetljivo pitanje, jer obuhvata dva, na prvi pogled „nepomirljiva“ pojma, o kojima je prethodno već bilo reči: „javnost“ i „tajnost“.

Tajnost i danas predstavlja jedno od glavnih načela rada službi bezbednosti. Međutim, kako je osnovni zadatak službi bezbednosti da se staraju o bezbednosti demokratskog poretka, u kome javnost državnih institucija jeste glavni formalni princip, od službi bezbednosti ipak se očekuje određeni stepen transparentnosti rada. U tom smislu, veoma je važno odrediti pravu meru javnosti i tajnosti. Svaka zemlja konkretan odnos između ova dva principa određuje u zavisnosti od toga sa kojim se bezbednosnim izazovima, rizicima i pretnjama suočava. Ipak, danas postoje opštepriznati standardi i rešenja koja svaka država mora da ispunjava ako želi da bude demokratska. U skladu sa njima, službe bezbednosti imaju dužnost da u skladu sa osetljivom prirodom svoje uloge, obezbede i poštovanje načela javnosti i omoguće slobodan pristup informacijama koje se nalaze u njihovom posedu.<sup>4</sup>

Za razumevanje sistema kontrole službi bezbednosti od ključnog je značaja utvrditi njihov pravni položaj i status u nacionalnim pravnim sistemima. Od pravnog položaja službi bezbednosti zavise i „opšti“ i „posebni“ mehanizmi kontrole koji se nad njima vrše.

---

3 Freedom of information (Training Manual for Public Officials), Article XIX, Chapter One: What is Freedom of Information?, London, 2004. p. 10.

4 Uporedi: Bogoljub Milosavljević, Predrag Petković, Bezbednosno-obaveštajne službe, Godišnjak reforme sektora bezbednosti U Srbiji, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009, str. 253—254.

# 1. Organizacija i pravni status službi bezbednosti u srpskom pravnom sistemu

## 1.1. Pravni okvir službi državne bezbednosti

---

Oblasti službi bezbednosti danas uređuje više zakona. Svakako da je najznačajniji Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. Ovaj zakon uređuje osnove bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, usmeravanje i usklađivanje rada službi bezbednosti i nadzor nad njihovim radom. Zakonom je predviđeno postojanje tri bezbednosno-obaveštajne službe, odnosno službi bezbednosti: Bezbednosno-informativna agencija (BIA) kao posebna organizacija, Vojnobezbednosna agencija (VBA) i Vojnoobaveštajna agencija (VOA), kao organi uprave u sastavu Ministarstva odbrane. Zakonom o državnoj upravi, utvrđeno je da poslove državne uprave obavljaju ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije. Prema tome, BIA, VBA i VOA su organi državne uprave koji obavljaju specifične poslove državne uprave autoritativnog karaktera, koji su kao takvi određeni zakonom. Položaj službi je od ključnog značaja za razumevanje opšteg okvira sistema kontrole. Službe bezbednosti deluju na osnovu i u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, strategije nacionalne bezbednosti, strategije odbrane i utvrđene bezbednosno obaveštajne politike Republike Srbije.<sup>5</sup>

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije zabranjuje osnivanje i rad drugih službi bezbednosti mimo odredaba ovog zakona. Međutim, ovaj zakon ne pominje

---

5 Uporedi: Zakon o osnovama uređenje službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 116/07, čl. 1—2, čl. 4.

službe koje postoje pri Ministarstvu spoljnih poslova: Službu za istraživanje i dokumentaciju (SID) i Službu bezbednosti, koje su postojale na osnovu ranijeg Zakona o službama bezbednosti SRJ (2002).<sup>6</sup> Takođe, one se ne pominju ni u Zakonu o spoljnim poslovima. Prema nekim mišljenjima, iz toga dalje proizilazi da je njihovo dalje postojanje bez zakonskog osnova, odnosno da su one ukinute donošenjem novog zakona, ali ostaje nejasno zbog čega u Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije nije izričito utvrđeno kada one prestaju sa radom, niti je njime propisano šta će biti sa zaposlenima, opremom, dokumentima i arhivama koje su bile u posedu tih službi, a što se uobičajeno čini u slučaju ukidanja državnih institucija.<sup>7</sup>

Pregledom unutrašnje organizacione strukture Ministarstva spoljnih poslova<sup>8</sup>, jedna od unutrašnjih organizacionih jedinica MSP-a koja se nalazi pod kontrolom generalnog sekretara je odeljenje za bezbednost, dok se SID, odnosno Služba za istraživanje i dokumentaciju, u ovoj organizacionoj strukturi više ne pominje. Jedan deo poslova nekadašnjeg SID-a, preuzelo je Odeljenje za analitiku i podršku spoljno-političkom planiranju.

Bilo kako bilo, i ako postoje, one više nisu službe, već unutrašnje organizacione jedinice Ministarstva spoljnih poslova. One su kao takve podložne kako internim oblicima kontrole od strane samog Ministarstva, tako i eksternim oblicima kontrole koje se vrši nad samim Ministarstvom spoljnih poslova od strane Vlade i Narodne skupštine.

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, kao „osnovni” zakon u ovoj oblasti, ne uređuje bliže rad pomenutih službi. Njihov rad uređuju dva posebna zakona: Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji<sup>9</sup>, i Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji.<sup>10</sup> Ono što se na prvi pogled može primetiti, jeste da se, po pravilu, rad organa državne uprave ne uređuje i bliže ne utvrđuje posebnim zakonima koji se isključivo odnosi na određeni organizacioni oblik organa državne uprave, već zakonom kojim se na sistemski način uređuje određena oblast kroz koju je obuhvaćen delokrug i rad takvog organizacionog oblika.

Ova činjenica već ukazuje da „službe” u značajnoj meri „izlaze” iz domena posebnih organizacija i organa državne uprave u sastavu ministarstva, kao organa državne uprave u Republici Srbiji.

---

6 Uporedi: Zakon o službama bezbednosti SRJ, „Službeni list SRJ” br. 37/02, čl. 5, 12—16.

7 Uporedi: Predrag Petrović, Lična karta – Bezbednosno obaveštajne službe Srbije, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2009. str. 2. Dostupno na internetu: [http://www.ccmr-bg.org/upload/document/cv\\_bezbednosno\\_obaveštajne.pdf](http://www.ccmr-bg.org/upload/document/cv_bezbednosno_obaveštajne.pdf)

8 Organizaciona struktura MSP dostupna je u Informatoru o radu MSP na veb prezentaciji ovog Ministarstva: <http://www.mfa.gov.rs/Srpski/informator.htm>

9 Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 42/02.

10 Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09.

## 1.2. Bezbednosno-informativna agencija

---

Zakonom o bezbednosno-informativnoj agenciji (2002), utvrđeno je da je Bezbednosno-informativna agencija posebna organizacija koja ima svojstvo pravnog lica i koja obavlja poslove koji se odnose na: zaštitu bezbednosti Republike Srbije i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije; istraživanje, prikupljanje, obradu i procenu bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja od značaja za bezbednost Republike Srbije i informisanje nadležnih državnih organa o tim podacima, kao i druge poslove određene zakonom. BIA ima status pravnog lica.<sup>11</sup>

Radom Agencije rukovodi direktor, koga postavlja i razrešava Vlada. U Agenciji se obrazuju posebne organizacione jedinice za obavljanje bezbednosnih poslova iz njenog delokruga. Na unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u Agenciji primenjuju se načela za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima i posebnim organizacijama, osim ukoliko obavljanje određenih poslova u Agenciji ne zahteva drugačiji način organizovanja. Direktor internim uputstvima bliže uređuje pojedina pitanja koja se odnose na unutrašnje organizovanje i obavljanje poslova iz delokruga Agencije i daje pripadnicima Agencije obavezne instrukcije o načinu obavljanja poslova.<sup>12</sup>

Agencija u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti primenjuje odgovarajuće operativne metode, mere i radnje, kao i odgovarajuća operativno-tehnička sredstva kojima se obezbeđuje prikupljanje podataka i obaveštenja radi otklanjanja sprečavanja delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije, ugrožavanje bezbednosti u zemlji, i u vezi s tim, preduzima druge potrebne mere i radnje na osnovu zakona i propisa donetih u skladu sa zakonom. Odluku o primeni mera i metoda ovog člana donosi direktor Agencije ili lice koje on ovlasti. U obavljanju poslova iz svog delokruga, pripadnici Agencije ovlašćeni su da od državnih i drugih organa, pravnih i fizičkih lica traže i dobiju obaveštenja, podatke i stručnu pomoć od značaja za razjašnjavanje činjenica vezanih za obavljanje poslova iz delokruga Agencije. Na pružanje pomoći, davanje obaveštenja i podataka niko ne može biti prinuđen, a uskraćivanje ili odbijanje pomoći, davanja obaveštenja ili podataka mora biti zasnovano na zakonom utvrđenim razlozima. O poslovima iz svoje nadležnosti Agencija obrađuje, čuva i koristi prikupljene informacije i dokumentaciju, o čemu vodi odgovarajuće evidencije i obezbeđuje zaštitu njihove tajnosti. Način evidentiranja, obrade, čuvanja, korišćenja, zaštite i dostavljanja drugim nadležnim državnim organima informacija i dokumenata utvrđuje Vlada. Pripadnici Agencije raspoređeni u posebne organizacione jedinice u otkrivanju, praćenju, dokumentovanju, sprečavanju, suzbijanju i presecanju delatnosti organizacija i lica usmerenih na vršenje organizovanog kriminala i krivičnih dela sa elementom inostranosti, unutrašnjeg i međunarodnog terorizma i najtežih oblika krivičnih dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava i protiv Ustavom utvrđenog poretka i bezbednosti Republike primenjuju ovlašćenja utvrđena zakonom i drugim propisima koje primenjuju ovlašćena službena lica i radnici na određenim dužnostima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, u skladu sa propisima o unutrašnjim poslovima.<sup>13</sup>

---

11 Uporedi: Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“ br. 42/02, čl. 1—2.

12 Uporedi: Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“ br. 42/02, čl. 5—8.

13 Uporedi: Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“ br. 42/02, čl. 9—12.

Zakonom je utvrđen i odnos sa sudom u slučaju odstupanja od načela nepovredivosti i drugih sredstava opštenja (što se može tumačiti i kao specifičan oblik sudske kontrole BIA), kao i opšte principe kontrola rada agencije. Posebno poglavlje odnosi se na pripadnike službe državne bezbednosti, na koje se primenjuju propisi koje važe za radnike ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.<sup>14</sup>

### **1.3. Vojnobezbednosna i vojnoobaveštajna agencija**

---

#### **1.3.1. Status Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije**

Zakon o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji (2009) zadržao je raniju organizacionu strukturu vojnobezbednosno-obaveštajnog sistema. Tako i dalje postoje dve „vojne” agencije. Time je u Srbiji napuštena ideja o objedinjavanju funkcija VOA i VBA i formiranju jedinstvene agencije, što je u Strategijskom pregledu odbrane iz 2007. godine bilo predviđeno da će se desiti u periodu od 2008. do 2010. godine. Ideja o njihovom objedinjavanju bila je prisutna u stručnoj javnosti duži niz godina, a mnoge vlade postsocijalističkih država primenjivale su je i kao univerzalni recept prilikom reorganizacije službi bezbednosti. Tako je na primer formirana slovenačka SOVA (Slovenska obavešćevalno-varnostna agencija, hrvatska SOA (Sigurnosno-obaveštajna agencija i VSOA (Vojno sigurnosna-obaveštajna agencija) itd.<sup>15</sup>

Zakon o Vojnoobaveštajnoj i Vojnobezbednosnoj agenciji sadrži čitav niz zajedničkih odredaba koje se odnose na obe agencije. Najpre, zakon uređuje da VBA i VOA jesu organi uprave u sastavu Ministarstva odbrane koji obavljaju bezbednosno-obaveštajne poslove od značaja za odbranu, te da su deo jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije. Obe agencije su samostalne u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, međusobno saraduju i razmenjuju podatke sa nadležnim organima, organizacijama, službama i telima Republike Srbije, kao i sa službama bezbednosti drugih država i međunarodnih organizacija u skladu sa Ustavom, zakonom, drugim propisima i opštim aktima, utvrđenom bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Obe, kao i BIA, imaju status pravnog lica.

Radom VBA i VOA rukovodi direktor koji za svoj rad odgovara ministru odbrane. Direktori ovih agencija imaju zamjenike, koji za svoj rad odgovaraju direktoru. Direktore VBA i VOA i njihove zamjenike postavlja i razrešava predsednik Republike ukazom, na predlog ministra

---

14 Upaređi: Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 42/02, čl. 13—16, čl. 17-19, čl. 20-26.

15 Upaređi: Predrag Petrović, Kritički osvrt na Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Bezbednost zapadnog Balkana, Beogradska škola za studije bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, br. 15, oktobar-decembar 2009, str. 13.

odbrane, ako se radi o profesionalnom vojnom licu, odnosno Vlada, na predlog ministra odbrane, u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika. Direktori i zamjenici se postavljaju na period od 5 godina.<sup>16</sup>

Direktor VBA, odnosno direktor VOA: daje naloge i instrukcije za rad organa i pripadnika agencije; odgovara za zakonito i stručno funkcionisanje agencije; odgovara za namensko korišćenje finansijskih i drugih sredstava; predlaže ministru odbrane plan razvoja, opremanje i godišnji plan rada; vrši izbor i odlučuje o prijemu i prestanku rada u agenciji u skladu sa propisanim kriterijumima; predlaže nadležnom organu oslobađenje pripadnika agencije od obaveze čuvanja tajne, predlaže ministru odbrane donošenje propisa iz nadležnosti agencije i obavlja druge poslove i zadatke utvrđene zakonom i podzakonskim aktima. Zakon sadrži i posebne odredbe o razrešenju direktora i zamjenika VOA i VBA. Akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji VBA i VOA, na predlog direktora VBA, odnosno direktora VOA, donosi ministar odbrane u skladu sa zakonom i drugim propisima. Pripadnici VBA i VOA su profesionalni pripadnici Vojske Srbije, na čiji se prijem u radni odnos, prava i dužnosti i prestanak radnog odnosa primenjuju zakoni i drugi propisi kojima se uređuje Vojska Srbije, ako zakonom i propisima nije drugačije određeno.<sup>17</sup>

Suštinska razlika između ove dve agencije je u nadležnostima, poslovima i zadacima koji zahtevaju obrazovanje dve različite agencije, jer kontraobaveštajni i obaveštajni poslovi iako su srodni, zahtevaju različite veštine i znanja, pa je samim tim i profil zaposlenih u ovim agencijama različit, što suštinski razdvaja ove dve agencije.

### 1.3.2. Vojnobezbednosna agencija

Vojnobezbednosna agencija je nadležna za bezbednosnu i kontraobaveštajnu zaštitu Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u okviru koje obavlja opštebezbednosne, kontrobaveštajne i ostale poslove i zadatke od značaja za odbranu Republike Srbije, u skladu sa zakonom i propisima donetim na osnovu zakona.

U okviru opštebezbednosnih poslova VBA u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije: vrši procenu bezbednosnih rizika koje mogu ugroziti njihovo funkcionisanje; planira, organizuje i kontroliše bezbednosnu zaštitu snaga, objekata i sredstava; planira, organizuje i kontroliše mere bezbednosti u realizaciji zadataka, poslova i aktivnosti; primenjuje i kontroliše primenu mera zaštite tajnosti podataka; vrši bezbednosne provere i izdaje bezbednosne sertifikate, vrši poslove bezbednosti informacionih sistema i računarskih mreža, sistema veza i kriptozastite; učestvuje u bezbednosnoj zaštiti drugih subjekata sistema odbrane i obavlja druge opštebezbednosne poslove i zadatke. U okviru kontraobaveštajnih poslova i zadataka VBA otkriva, prati i onemogućava obaveštajno delovanje, subverzivne i druge aktivnosti stranih država, stranih organizacija, grupa ili lica usmerenih protiv Ministarstva odbrane i Vojske Srbije i obavlja čitav niz drugih poslova vezanih za kontraobaveštajne poslove i zadatke.<sup>18</sup>

---

16 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 38—41.

17 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 38, čl. 41—52.

18 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 5—6.

Pored navedenih poslova, VBA: planira, organizuje i sprovodi unutrašnju kontrolu rada pripadnika VBA; planira školovanje i organizuje specijalističke kurseve i centre za obuku svojih pripadnika, vrši naučna istraživanja, formira arhive i objavljuje sopstvena izdanja; saraduje i razmenjuje podatke sa službama, organizacijama i institucijama koje se bave poslovima bezbednosti, kao i sa bezbednosnim službama drugih zemalja; obrađuje i štiti svoje snage, pripadnike i objekte od protivpravni radnji i pretnji; štiti opremu i sredstva koja koristi u radu od neovlašćenog pristupa; vrši bezbednosnu proveru kandidata za prijem u radni odnos i dr.<sup>19</sup>

VBA je u okviru svojih nadležnosti ovlašćena da prikuplja podatke iz javnih izvora, od fizičkih i pravnih lica i od državnih organa, organizacija i službi kao i od imalaca javnih ovlašćenja. VBA je ovlašćena da prikuplja podatke od fizičkih lica samo uz njihov prethodni pristanak. Državni organi, organizacije i službe, organi AP, jedinica lokalne samouprave, organizacije koje vrše javna ovlašćenja, Vojska Srbije i pravna lica dužna su da ovlašćenim službenim licima VBA omoguće uvid u registre, zbirke podataka, elektronske baze podataka i drugu službenu dokumentaciju, osim službi bezbednosti i policije sa kojima se razmena vrši u skladu sa zakonima kojima su uređene službe bezbednosti i policija. VBA je ovlašćena da u okviru svoje nadležnosti, tajno prikuplja podatke primenom posebnih postupaka i mera.

Zakon detaljno utvrđuje načine tajnog prikupljanja podataka primenom posebnih postupaka i mera, koje se preduzimaju na osnovu naloga direktora VBA ili lica koga on ovlasti. Posebni postupci i mere preduzimaju se na osnovu pisanog i obrazložnog naloga Vrhovnog kasacionog suda. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda određuje sudije ovlašćene za izdavanje naloga. Pisani predlog za primenu posebnih mera i postupaka direktor VBA podnosi Vrhovnom kasacionom sudu. Zakon sadrži i druga pravila koja se odnose na preduzimanje posebnih postupaka i mera od strane VOA.<sup>20</sup>

### 1.3.3. Vojnoobaveštajna agencija

Vojnoobaveštajna agencija je nadležna za obavljanje obaveštajnih poslova od značaja za odbranu koji se odnose na prikupljanje, analizu, procenu, zaštitu i dostavljanje podataka i informacija o potencijalnim i realnim opasnostima, aktivnostima, planovima ili namerama stranih država i njihovih oružanih snaga, međunarodnih organizacija, grupa i pojedinaca. Pomenuti podaci i informacije su vojnog, vojno-političkog, vojnoekonomskog karaktera i drugi podaci i informacije koji se odnose na proliferaciju naoružanja i vojne opreme i pretnje terorizmom usmereni iz inostranstva prema sistemu odbrane Republike Srbije.<sup>21</sup>

U okviru svoje nadležnosti VOA: prikuplja i proverava podatke i informacije, obrađuje ih, analizira, procenjuje i dostavlja nadležnim organima; saraduje i razmenjuje informacije i podatke sa službama, organizacijama i institucijama Republike Srbije koje se bave bezbednosno-obaveštajnim poslovima, kao i sa službama drugih zemalja i organizacija u skladu sa

---

19 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 6. st. 3.

20 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 7—23.

21 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 24.

utvrđenom bezbednosno-obaveštajnom politikom, međunarodnim ugovorima i preuzetim obavezama; čuva prikupljene podatke i informacije u skladu sa zakonom, podzakonskim aktima i štiti ih od neovlašćenog otkrivanja, davanja, korišćenja, gubitka ili uništavanja; planira, organizuje i sprovodi bezbednosnu zaštitu svojih aktivnosti, lica, objekata i dokumenata; organizuje bezbednosnu zaštitu objekata Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u inostranstvu i lica koja su od strane Ministarstva odbrane i Vojske Srbije službeno upućena u inostranstvo; štiti opremu i sredstva koja koristi u radu od neovlašćenog pristupa; pribavlja, razvija i koristi informacione sisteme, sisteme veza i sisteme za prenos podataka, kao i sredstva za zaštitu informacija; organizuje obuku pripadnika VOA, organizuje specijalističke kurseve, vrši istraživanja, formira arhive i objavljuje sopstvena izdanja; planira, organizuje i sprovodi unutrašnju kontrolu rada pripadnika VOA; zahteva od nadležnih službi bezbednosti bezbednosne provere pravnih i fizičkih lica kada je to neophodno za obavljanje poslova iz nadležnosti VOA i dr.<sup>22</sup>

VOA je u okviru svojih nadležnosti ovlašćena da prikuplja podatke: iz javnih izvora; od fizičkih i pravnih lica; razmenom podataka sa drugim službama bezbednosti; primenom posebnih postupaka i mera. Posebni postupci i mere za tajno prikupljanje podataka su: tajna saradnja sa fizičkim i pravnim licima radi prikupljanja podataka i informacija; tajno pribavljanje i otkup dokumenata i predmeta; operativni prodor u organizacije, institucije i grupe; preduzimanje mera na prikriivanju identiteta i svojine; osnivanje pravnih lica i uređenje njihovog rada na način koji ih ne dovodi u vezu sa VOA; prikriiveno korišćenje imovine i usluga fizičkih i pravnih lica uz naknadu; korišćenje posebnih dokumenata i sredstava kojima se štiti VOA, njeni pripadnici, prostorije i sredstva. Zakonom utvrđeni posebni postupci i mere člana preduzimaju se na osnovu naloga direktora VOA ili lica koje on ovlasti. Primenu posebnih postupaka i mera uređuje ministar odbrane, na predlog direktora VOA, uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost.<sup>23</sup>

---

22 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 25.

23 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 26—30.



## 2. Kontrola uprave

Državna uprava kao takva (pa samim tim i službe bezbednosti kao njen sastavni deo) „podvrgnuta” je različitim oblicima kontrole. Danas je uobičajeno da se, u zavisnosti od karaktera kontrolnih ovlašćenja i vršioca kontrole, razlikuju dve osnovne vrste kontrole uprave: (1) politička kontrola uprave, kao kontrola uprave koju stvaraju politički subjekti (npr. parlament, vlada, političke stranke i javno mnjenje) i (2) pravna kontrola uprave (npr. upravna kontrola uprave, sudska kontrola uprave i dr). Danas se sve češće govori i o još jednom, „mešovitom” obliku kontrole, koji u sebi pored elemenata pravne ima i elemente političke kontrole. Reč o kontroli od strane nezavisnih kontrolnih tela (Ombudsmana – Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Državne revizorske institucije i dr). Pravna kontrola „uprave” se može posmatrati sa još jednog aspekta: kao unutrašnja pravna kontrola uprave (kontrola uprave od strane same uprave) i spoljna pravna kontrola uprave (koju ne vrši uprava, već sud, nezavisna kontrolna tela, javno tužilaštvo).

### **2.1. Politička kontrola uprave**

---

#### **2.1.2. Politička kontrola državne uprave od strane Narodne skupštine**

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom. Narodna skupština: donosi i menja Ustav; odlučuje o promeni granice Republike Srbije; raspisuje republički referendum; potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja; odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje; nadzire rad službi bezbednosti; donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije; daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine; usvaja strategiju odbrane; usvaja plan razvoja i prostorni

plan; usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade i daje amnestiju za krivična dela.<sup>24</sup>

U okviru svojih izbornih prava, Narodna skupština: bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara, bira i razrešava sudije Ustavnog suda, bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu sa Ustavom, bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad, bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad, bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom. Narodna skupština vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.<sup>25</sup>

Na ovom mestu, navešćemo neke karakteristične primere političke kontrole uprave koju ostvaruju Narodna skupština u odnosu na državnu upravu. Narodna skupština zakonom osniva i ukida ministarstva i uređuje njihovu nadležnost i delokrug, imenuje i razrešava predsednika Vlade i ministre i utvrđuje njihovu odgovornost i odobrava sredstva za njihov rad (budžet). Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi ali i Narodnoj skupštini.

Ustavom je predviđeno da se o Narodnoj skupštini donosi zakon. Zakonom o Narodnoj skupštini je predviđeno da Narodna skupština obrazuje stalna radna tela, a može obrazovati i privremena radna. Stalna radna tela su odbori. Privremena radna tela su anketni odbori i komisije. Na ovom mestu, pomenućemo samo odbore kao stalna radna tela Narodne skupštine.

Odbori se obrazuju za: razmatranje predloga zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini; sagledavanje stanja vođenja politike od strane Vlade; praćenje izvršavanja zakona i drugih opštih akata od strane Vlade i drugih državnih organa i tela, kao i za razmatranje drugih pitanja iz nadležnosti Narodne skupštine. Odbor, u okviru svog delokruga, prati rad Vlade i drugih organa i tela, čiji rad nadzire Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom. Odbor razmatra izveštaje organa, organizacija i tela, koji se na osnovu zakona podnose Narodnoj skupštini. Zakon zatim sadrži više detalja koji se odnosi na rad odbora. Narodna skupština bira članove odbora i zamenike članova odbora, na predlog poslaničkih grupa, srazmerno broju narodnih poslanika poslaničke grupe u odnosu na ukupan broj narodnih poslanika u Narodnoj skupštini.<sup>26</sup>

Poslovníkom Narodne skupštine utvrđeno je koji se odbori obrazuju u Narodnoj skupštini, njihov broj i delokrug svakog od njih.<sup>27</sup> U Narodnoj skupštini danas postoji 19 odbora, i to su: Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, Odbor za spoljne poslove, Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku, Odbor za evropske integracije, Odbor za kontrolu službi bezbednosti i dr. Poslednji od pomenutih, od ključnog je značaja za političku kontrolu službi bezbednosti od strane Narodne skupštine, o čemu će više reći biti kasnije.

---

24 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06, čl. 98, 99. st.1

25 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06, 99. st.1.

26 Uporedi: Zakon o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik RS” br. 9/10, čl. 28—29.

27 Uporedi: Poslovník Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS” br. 52/10, čl. 44—67.

### 2.1.3. Politička kontrola državne uprave od strane izvršne vlasti

Poslove izvršne vlasti obuhvataju: izvršenje zakona i drugih propisa i mera koje donosi zakonodavno telo, pravo predlaganja zakona, pravo vođenja politike utvrđene u zakonodavnom telu, i drugo. Ove poslove obavljaju organi izvršne vlasti. Prema nekim mišljenjima, u Republici Srbiji poslove izvršne vlasti obavljaju Vlada i predsednik Republike.<sup>28</sup> Iz ovakvog shvaćanja dalje proizilazi da, u najširem smislu reči, možemo da govorimo o političkoj kontroli uprave ne samo od strane Vlade, već i od strane predsednika Republike.

#### 2.1.3.1. Kontrola od strane Vlade

Izvršna vlast u Srbiji je u „rukama” Vlade. Zato se politička kontrola državne uprave od strane izvršne vlasti, ogleda u političkoj kontroli od strane Vlade.

Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji. Vlada: utvrđuje i vodi politiku, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine, donosi uredbе i druge opšte akte radi izvršavanja zakona, predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač, usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom, vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave.<sup>29</sup>

Vladu čine predsednik Vlade, jedan ili više potpredsednika i ministri. Predsednik Vlade vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu. Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini. Ovo poslednje je, jedan od oblika političke kontrole Vlade (i predsednika Vlade) nad ministrima.<sup>30</sup>

Vlada Srbije, između ostalog, donosi uredbе, odluke i druge podzakonske akte radi izvršenja zakona kojima se mogu utvrđivati određene obaveze za organe uprave, usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija, propisuje smernice i načelne stavove kojih su organi uprave dužni da se pridržavaju, postavlja i razrešava funkcionere u ministarstvima i drugim organima i posebnim organizacijama, može naložiti ministarstvu preuzimanje određene radnje itd. I u ovim ustavnim nadležnostima Vlade, takođe pronalazimo značajne elemente političke kontrole u odnosu na državnu upravu.

Vlada zaključcima usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, usklađuje njihov rad i ministarstvima i posebnim organizacijama određuje rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade. Vlada može zaključkom naložiti organu državne uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i da joj o tome pripremi poseban izveštaj.<sup>31</sup>

---

28 Uporedi: Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, „Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009, str. 143.

29 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06. čl. 122—124.

30 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06. čl. 125.

31 Darko Radojčić, *Koordinaciona tela koja osniva Vlada i zajednička tela koja sporazumno osnivaju organi državne uprave*, *Pravni informator*, br.3, mart 2007.

Vlada nadzire rad organa državne uprave, usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata i usklađuje njihov rad. Ako organ državne uprave ne donese propis, donosi ga Vlada ako bi nedonošenje propisa moglo izazvati štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti. Vlada može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave koji je u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade i odrediti rok za donošenje novog propisa.<sup>32</sup>

Takođe, u okviru instancionog pravnog nadzora odnosno postupanja drugostepenog organa po žalbi, i Vlada se može pojaviti kao drugostepeni organ u slučaju kada upravni akt kao pojedinačni akt vlasti donosi na primer nadležno resorno ministarstvo. Vlada rešenjem odlučuje... u upravnim stvarima i u drugim pitanjima od pojedinačnog značaja. To znači da i Vlada donosi rešenje kao pojedinačni upravni akt koji se donosi u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

U okviru svoje unutrašnje organizacije, Vlada ima Generalni sekretarijat, koji je zadužen za stručne i druge poslove za potrebe Vlade. Delokrug Generalnog sekretarijata Vlade detaljnije se uređuje uredbom i poslovníkom Vlade. Vlada ima Generalnog sekretara Vlade, koga postavlja i razrešava Vlada na predlog predsednika Vlade. Generalni sekretar odgovoran je predsedniku Vlade i Vladi. Generalni sekretar Vlade vodi Generalni sekretarijat Vlade, stara se o izvršavanju akata Vlade i o pripremi sednica Vlade i pomaže predsedniku Vlade u drugim poslovima Vlade. Generalnom sekretaru Vlade mandat prestaje sa prestankom mandata predsednika Vlade, ostavkom ili razrešenjem.<sup>33</sup>

Vlada uredbom osniva i službe za stručne ili tehničke poslove za svoje potrebe ili za poslove zajedničke za sve ili više organa državne uprave, i propisuje njihovo uređenje i delokrug. Na službe Vlade primenjuju se propisi o uređenju, načinu rada, finansiranju i radnim odnosima u organima državne uprave, ako posebnim propisom nije što drugo određeno.<sup>34</sup> Službu Vlade vodi direktor koji je odgovoran predsedniku Vlade ili Generalnom sekretaru Vlade, a može je voditi i ministar bez portfelja. Direktora službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade postavlja Vlada na predlog predsednika Vlade. Ostale direktore službi Vlade postavlja Vlada na predlog Generalnog sekretara Vlade. Predsednik Vlade može potpredsedniku Vlade preneti svoja ovlašćenja prema direktoru službe koji mu je odgovoran.

### 2.1.3.2. Kontrola uprave od strane predsednika Republike

U izvesnoj meri, „izvršne nadležnosti” ima i predsednik Republike, o čemu je prethodno već bilo reči. Današnji položaj predsednika Republike utvrđen je Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine.

Shodno Ustavu, predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije. Iz ove opšte formulacije ostaje nejasno da li je predsednik Republike institucija izvršne vlasti, niti

---

32 Uporedi: Zakon o Vladi, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07 i 65/08, čl. 8.

33 Uporedi: Zakon o Vladi, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07 i 65/08, čl. 29—30

34 Uporedi: Zakon o Vladi, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07 i 65/08, čl. 31—32.

da li je u Republici Srbiji izvršna grana vlasti „bicefalna” odnosno podeljena između Vlade i predsednika Republike.<sup>35</sup>

Ustavne nadležnosti predsednika Republike su da: predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu; ukazom proglašava zakone, u skladu s Ustavom; predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade pošto sasluša mišljenja predstavnika izabranih izbornih lista; predlaže Narodnoj skupštini nosioce funkcija, u skladu sa Ustavom i zakonom, postavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije na osnovu predloga Vlade, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika; daje pomilovanja i odlikovanja i vrši druge poslove utvrđene Ustavom. Predsednik Republike, u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije. Zakonom o predsedniku Republike bliže su određene njegove nadležnosti i položaj.<sup>36</sup>

Međutim, iz novog Ustava Republike Srbije<sup>37</sup> primetno je jačanje položaja predsednika Republike. To je uočljivo kroz komparaciju nekadašnjih i sadašnjih nadležnosti predsednika Republike utvrđenih Ustavom iz 1990. godine i novim Ustavom iz 2006. godine. Nadležnosti predsednika Republike danas imaju i karakter poslova izvršne vlasti i one obuhvataju dve osnovne grupe poslova: jednu grupu čine poslovi reprezentativne nadležnosti koje u parlamentarnim sistemima tradicionalno obavlja šef države. Drugu grupu nadležnosti su izvršne nadležnosti predsednika u predsedničkom i polupredsedničkom sistemu, i koje po sadržaju obuhvataju deo poslova državne (izvršne) vlasti.<sup>38</sup>

Pojedine „izvršne” nadležnosti predsednika Republike naročito su značajne i vidljive u sektoru bezbednosti, pre svega vojske, naročito u njegovoj ustavnoj nadležnosti da ... „komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije”.<sup>39</sup> Međutim, Ustav Republike Srbije nigde direktno ne predviđa ulogu predsednika Republike u kontroli službi bezbednosti. To nije učinjeno ni Zakonom o predsedniku Republike, koji izričito predviđa da su nadležnosti predsednika Republike određene Ustavom, te da Ustavom određene nadležnosti predsednika Republike mogu biti razrađene zakonom ili drugim propisom, samo ako to Ustav izričito dopušta ili ako to nalaže njihova priroda. Zato veoma zabrinjava, što je Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti kojim je predviđeno osnivanje Saveta za nacionalnu bezbednost, posredno predviđeno da je predsednik Republike predsednik Saveta, da je sekretar Saveta – šef kabineta predsednika Republike, te da je šef kabineta predsednika Republike istovremeno član Biroa za koordinaciju. O ovoj, zakonski značajno proširenoj ulozi predsednika Republike i šefa kabineta predsednika Republike u vezi sa službama bezbednosti posebno će biti reči u odeljku koji se odnosi na kontrolu službi od strane izvršne vlasti. Jedino eventualno opravdanje ovako proširenih nadležnosti predsednika Republike u odnosu na službe bezbednosti, može se potražiti u pomenutoj zakonskoj formulaciji ... „ako to nalaže njihova priroda”.

---

35 Upoređi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06. čl.112, Zakon o predsedniku Republike, „Službeni glasnik RS”, br. 111/07

36 Upoređi: Zakon o predsedniku Republike, „Službeni glasnik RS” br. 111/07

37 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06.

38 Upoređi: Marijana Pajvančić, Komantar Ustava Republike Srbije, „Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009, str. 143.

39 Upoređi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06, čl. 112. st. 2.

Naime, iz ustavne nadležnosti predsednika Republike prema kojoj predsednik Republike ... „komanduje” Vojskom, proizilazi da je on, u lancu komande vrhovni komandant Vojске. U demokratskom poretku, civilni vrhovni komandant je, dakle, ovlašćeni predstavnik legitimne i legalne vlasti. On je ujedno i izabrani zastupnik i zaštitnik ključnih vrednosti i interesa date političke zajednice i građana u sferi odbrane. U skladu sa tim, on je prva (početna, najviša, najstarija) karika u civilnom lancu komandovanja vojskom jedne države. Budući da vojska čini centralni element odbrane zemlje, civilnom su komandantu nadležnosti proširene i na nacionalni sistem odbrane,<sup>40</sup> pa i na službe bezbednosti, kao, takođe važnim „karikama” bezbednosnog sistema u Srbiji.

## **2.2. Pravna kontrola uprave**

---

Odnos između izvršne vlasti i uprave u Srbiji se definiše polazeći od stanovišta prema kojima je uprava određena kao tzv. upravna vlast, tj. prema kojima se uprava svodi na hijerarhijski i organizaciono potčinjeni sistem izvršne vlasti. Ovo proizilazi iz okolnosti da Vlada ima veoma široke organizacione, personalne i pravne ingerencije i ovlašćenja u odnosu na državnu upravu. Prema nekim mišljenjima, na taj način, umesto da se uprava posmatra kao složeni sistem socijalne regulacije zasnovan na teoriji javne službe, ona se još uvek posmatra kao podređeni podsistem izvršne vlasti nižeg hijerarhijskog i organizacionog nivoa sa zadatkom da rešava u upravnim stvarima, izvršava zakone i vrši upravni nadzor. Na ovaj način uprava se ne samo principijelno, već i praktično isključuje kao značajan faktor savremenog političkog i pravnog sistema i umesto moćnog i profesionalnog generatora društvenog razvoja, svodi na birokratizovani „aparat” poslušnih činovnika.<sup>41</sup>

Ne ulazeći u šire teorijske rasprave, u prethodnom delu, pod pojmom „izvršna vlast” obuhvaćeni su samo organi koji suštinski, u Republici Srbiji čine izvršnu vlasti a to su: vlada i predsednik.

U ovom delu, govoreći o pravoj kontroli uprave govorimo o upravi kao posebnom organizacionom podsisistemu, a ne kao „podsistemu izvršne vlasti”. Međutim, u jednom od narednih delova koji govori o kontroli službi bezbednosti od strane izvršne vlasti, biće obuhvaćena kontrola službi od strane uprave, u kojoj će se uprava, radi lakšeg „prepoznavanja” sistema kontrole službi bezbednosti, posmatrati kao podsistem u okviru izvršne vlasti.

---

40 Uporedi: Miroslav Hadžić, *Pojmovnik – civilni lanac komandovanja*, Centar za civilno vojne odnose, Beograd, 2008, str. 8.

41 Uporedi: Stevan Lilić, *Izvršna vlast i uprava u parlamentarnom i predsedničkom sistemu podele vlasti*, *Aktuelna Ustavna i druga pitanja konstituisanja pravne države III* (zbornik radova), Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1994.

### **2.1.1. Upravna (unutrašnja) kontrola uprave**

Upravna (administrativna) kontrola uprave, kao kontrola uprave koju ostvaruje sama uprava, te se za nju još kaže i da je reč u „unutrašnjoj” kontroli uprave može biti: (1) instancijska kontrola, tj. kontrola rada i odluka nižeg organa od strane višeg organa na osnovu uložene žalbe nezadovoljnog subjekta i (2) službeni nadzor, tj. kontrola rada i odluka nižeg organa od strane višeg organa na osnovu posebnih zakonskih ovlašćenja; (3) kontrola uprave koju ostvaruju posebni inspekcijski organi (npr. Inspektorat rada i upravna inspekcija); (4) kontrola (nadzor) nad samoupravom, tj. kontrola zakonitosti rada i odluka organa lokalne samouprave.

Unutrašnja administrativna kontrola je pravna kontrola viših organa uprave nad nižim, tj. pretpostavljenih nad potčinjenima, na osnovu hijerarhijskih ovlašćenja. Unutrašnja administrativna kontrola ponekad se naziva još i hijerarhijska kontrola, jer potiče iz upravnih sistema koji su počivali na čistom hijerarhijskom principu i u okviru kojih rad uprave u načelu nije bio regulisan zakonom. Hijerarhijska kontrola, kao preteča današnje unutrašnje administrativne kontrole, naročito se razvila u tzv. policijskoj državi, koja prethodi pravnoj državi, i u kojoj se još nisu pojavili pravni oblici kontrole uprave.

Osnovni opšti nedostatak unutrašnje administrativne kontrole proizilazi iz njenog hijerarhijskog porekla, i odnosi se na okolnost da uprava sama sebe kontroliše po principu samokontrole. Konceptualno posmatrano, samokontrola je u velikoj meri u suprotnosti sa opštim pojmom kontrole, s obzirom na to da je za ostvarivanje kontrole u pravom smislu reči potrebno postojanje najmanje dva različita subjekta koja su međusobno nezavisna i samostalna.

Iako su kruti sistemi hijerarhijske organizacije uprave danas uglavnom napušteni, ipak su zadržani izvesni modifikovani oblici unutrašnje administrativne kontrole. Razlog tome je što u okviru uprave i dalje postoji potreba za određenom hijerarhijskom koordinacijom koja proističe kako iz prirode upravnih aktivnosti, tako i iz istovetnosti upravnih ciljeva koje svi organi uprave ostvaruju.

### **2.1.2. Spoljni oblici kontrole uprave**

#### **2.1.2.1. Pravna kontrola uprave od strane suda**

Sudska kontrola uprave je kontrola uprave koju ostvaruju različiti sudovi (redovni, upravni, pa i ustavni). Polazeći od toga, sudska kontrola uprave može biti:

Posredna (opšta) sudska kontrola zakonitosti rada uprave od strane: (1) redovnih sudova (npr. u parničnom i krivičnom postupku), (2) ustavnog suda (npr. povodom ustavne žalbe). Tako, prema Ustavu Srbije<sup>42</sup>, Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.

---

42 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 170.

Drugi oblik sudske kontrole uprave je neposredna (posebna) sudska kontrola zakonitosti upravnih akata od strane redovnih, odnosno upravnih sudova u upravno-sudskom postupku koji se zove upravni spor.

### 2.1.2.2. Drugi oblici spoljne kontrole uprave

Razvoj novih oblika kontrole rada državnih organa u svetu, naročito je podstaknut od sredine 60-ih godina 20. veka kada je došlo do nagle ekspanzije institucije ombudsmana kao „sui generis” tela. Ova institucija tako je postala inspiracija i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.<sup>43</sup> Ovlašćenja ombudsmana, od njegovog nastanka u Švedskoj davne 1809. godine pa do danas nisu se značajno izmenila. Ona su neposredno povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, usled čega se ombudsman i danas najčešće i definiše kao zaštitnik prava građana, čiji je glavni cilj sprečavanje nepravilnosti i nezakonitosti, kao i tzv. lošeg postupanja (maladministration) u radu javne uprave prema građanima.

Suštinu institucije ombudsmana, kao „sui generis” tela, treba prvenstveno tražiti u njegovom pravnom statusu. Ombudsman je, uz određene izuzetke, nezavisno i nepristrasno telo parlamenta, koje u specifičnom postupku donosi, sa pravnog stanovišta, pravno neobavezujuće preporuke sa mišljenjem koje upućuje organu koji je učinio nepravilnosti i nezakonitosti, a kojima mu ukazuje na koji način treba da postupi kako bi otklonio posledice lošeg postupanja, uzimajući u obzir i danas u pravu nedovoljno određene sociološke pojmove pravde i pravičnosti. U slučaju nepostupanja po preporuci, ombudsman može pokrenuti druge mehanizme koje prisiljavaju državni organ da po njoj postupi.<sup>44</sup>

U razvijenim zemljama, vremenom dolazi i do nastanka drugih oblika samostalnih i nezavisnih „sui generis” tela, čiji je zadatak da bez uticaja drugih državnih organa donose odluke o važnim oblastima društvenog života ili najznačajnijim segmentima ljudskih prava. Različiti oblici komesara, nezavisnih kancelarija, komisija, saveta, poverenika i sličnih, sve češće dobijaju i klasične upravne nadležnosti, poput, na primer, donošenja upravnog akta kao pravno obavezujućeg akta, vršenja različitih oblika upravnih radnji, vršenja upravnog nadzora i slično. Njihova pravna priroda zato je, u načelu, dosta komplikovana. Iako se i ovakvi oblici često nazivaju ombudsman<sup>45</sup>, oni, u pomenutom smislu reči, to ipak nisu. Ono što je karakteristika kontrolnih organa i tela je u tome što ona ne samo da vrše pravnu, već i političku kontrolu nad radom javne uprave u najširem smislu reči (na primer kroz pokretanje parlamentarne rasprave o razrešenju funkcionera nekog državnog organa i sl).

---

43 Uporedi: Jovan Đorđević, *Politički sistem, Savremena administracija*, Beograd, 1967, str. 636.

44 Uporedi: Dejan Mileković: *Uporedni pregled institucije ombudsmana*, Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Beograd, 2002, str. 42—147.

45 Tako je npr. u Norveškoj, Ombudsman za jednak status žena i muškarca osnovan 1979. godine kao nezavisno, administrativno telo pripojeno Ministarstvu za decu i porodična pitanja.

# 3.

## Parlamentarna kontrola službi bezbednosti

U ovom delu, akcenat je stavljen na parlamentarnu kontrolu službi bezbednosti, kroz kratak pregled uporedno-pravnog iskustva, opšti osvrt na kontrolu službi bezbednosti od strane Narodne skupštine Republike Srbije, osvrt na Odbor za odbranu i bezbednost i budući Odbor za kontrolu službi bezbednosti koji je utvrđen novim Poslovníkom Narodne skupštine, osvrt na postupak kontrole službi bezbednosti pred parlamentom i dosadašnje aktivnosti Odbora za odbranu i bezbednost na planu kontrole službi bezbednosti i neke kontroverze u vezi sa sadašnjim pravnim okvirom. Takođe, predstavljene su i druge pravne mogućnosti kroz koje Narodna skupština može kontrolisati službe bezbednosti.

### **3.1. Parlamentarna kontrola službi bezbednosti u uporedno-pravnim sistemima**

---

Parlamentarna kontrola službi bezbednosti u uporedno-pravnim sistemima može imati različite oblike.<sup>46</sup> Parlamentarnu kontrolu službi vrše u nekim zemljama odbori, a u drugim posebna nezavisna kontrolna tela (koja se često nazivaju i telima parlamenta) kao što je to na primer slučaj u Nemačkoj, Makedoniji ili Bosni i Hercegovini.

Postoji više načina za imenovanje članova parlamentarnih odbora za nadzor rada službi bezbednosti ili nezavisnih kontrolnih tela. U pojedinim zemljama članove imenuje predsednik vlade (Velika Britanija), mada ova konstatacija i nije baš precizna, jer Odbor nije unutrašnja

---

<sup>46</sup> Više podataka o parlamentarnoj kontroli službi bezbednosti koji su dati u narednom pregledu, mogu se naći u: Milana Šteković, Marina Prijčić, Ivana Stefanović, Parlamentarni nadzor službi bezbednosti, Narodna skupština Republike Srbije, Službe Narodne skupštine, Odeljenje za informativno-istraživačke i bibliotečke poslove, Odsek za informativno-istraživačke poslove, 22.04.2009. godine. Dostupno na web stranici: [www.parliament.rs](http://www.parliament.rs).

organizaciona jedinica parlamenta (već više ima karakter nezavisnog kontrolnog tela), u kojima ih predlaže izvršna vlast, a parlament ih bira (Australija), dok u najvećem broju zemalja samo parlament imenuje članove odbora (Danska, Italija, Španija).

U danskom parlamentu – Folketingetu, parlamentarna kontrola tajnih službi sprovodi se putem posebnog parlamentarnog odbora, a na osnovu Zakona br. 378. iz 1978. godine, kojim je definisana „kontrola vojne obaveštajne službe i civilne obaveštajne službe („Forsvarets Efterretningstjeneste – FE, Politiets Efterretni-ngstjeneste“ – PET). Odbor čini 5 poslanika, koji su predstavnici pet najvećih partija u Parlamentu.

Italijanski parlamentarni Odbor za obaveštajnu i bezbednosnu politiku i poverljive informacije (italijanski: Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza – CESIS) je osnovan na osnovu člana 11. Zakona broj 801, iz 1977. godine, kojim su preuređene obaveštajne i sigurnosne službe. Kao i italijanski Parlament i navedeni Odbor ima dvodomni karakter. Naime, Odbor čine četiri poslanika i četiri senatora, koji su imenovani od strane predsednika oba doma parlamenta, u skladu sa sugestijama parlamentarnih grupa, kako bi njegov sastav odražavao udeo poslaničkih grupa u Parlamentu.

U holandskom Donjem domu Parlamenta postoji Odbor za obaveštajne i bezbednosne službe koji je sastavljen od predsednika svih poslaničkih grupa i čijim radom predsedava predsednik najveće poslaničke grupe. Službe bezbednosti podnose godišnje izveštaje odboru, dok Obaveštajno-bezbednosna agencija (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst – AIVD) to radi svaka tri meseca. Takođe, i ministar unutrašnjih poslova može, po potrebi, da podnese izveštaj Odboru. Sednice Odbora nisu otvorene za javnost.

U Španiji, parlamentarnu kontrolu službi bezbednosti sprovodi Odbor za praćenje poverljivih podataka što je definisano Uredbom br. 11/2002. Sednicama Odbora, koje su zatvorene za javnost, predsedava predsednik Donjeg doma. Članovi Odbora imaju pravo pristupa poverljivim podacima izuzev onih do kojih je Nacionalni obaveštajni centar (Centro Nacional de Inteligencia – CNI) došao saradnjom sa stranim i međunarodnim službama, a na osnovu normativno regulisane razmene poverljivih podataka. Takođe, članovi Odbora podležu obavezi čuvanja tajnosti podataka i dokumenata koji, nakon konsultacija, ostaju u nadležnosti ovog centra. Odboru za praćenje poverljivih podataka, izveštaj o radu podnosi direktor Nacionalnog obaveštajnog centra, dok Vlada dostavlja samo mišljenje o radu Centra.

U Hrvatskoj, parlamentarnu kontrolu vrši Hrvatski sabor neposredno i putem odbora nadležnog za nacionalnu sigurnost, pa oni mogu zatražiti od sigurnosno-obaveštajnih agencija i od predsednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske izveštaje o radnjama i merama koje sprovodi sigurnosno-obaveštajna agencija uopšte, kao i prema određenim licima.

U nekim zemljama, pored/umesto odbora kao stalnih radnih tela parlamenta, ustanovljena su i posebna parlamentarna kontrolna tela koja vrše nadzor nad radom tajnih službi. Takav slučaj sa Komisijom za kontrolu obaveštajno-bezbednosnih službi u Sloveniji i Zajedničkom komisijom za nadzor nad radom Obaveštajno-sigurnosne agencije u Bosni i Hercegovini.

U Bosni i Hercegovini, parlamentarni nadzor vrši Sigurnosno-obaveštajna komisija, koja nema karakter parlamentarnog odbora, već nezavisnog kontrolnog organa koji je po svojoj „pravoj prirodi“ parlamentarno telo (usled čega ovaj oblik nadzora ima karakter parlamen-

tarnog nadzora). Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH 19.2.2009. godine komisija je promenila naziv i postala Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH. Ova Komisija nadzire zakonitost rada Agencije, raspravlja i daje mišljenje o imenovanju generalnog direktora i zamenika generalnog direktora, razmatra izveštaje predsedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući mere preduzete radi rešavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom sprovođenja inspekcijske kontrole, revizije ili istrage, razmatra izveštaje generalnog direktora o radu i troškovima Agencije, a posebno analizira način trošenja budžetskih sredstava, daje mišljenje o detaljnom predlogu budžeta agencije, razmatra izveštaje glavnog inspektora, zahteva od zaposlenih u agenciji da uz pomoć predsedavajućeg, osiguraju stručne savete kada je to potrebno radi sprovođenja nadzora, sprovodi istrage o radu agencije. Komisija razmatra i druga pitanja iz oblasti rada agencije u skladu sa Zakonom o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, kao i drugim posebnim zakonima iz kojih proističe odgovarajuća nadležnost.

Slično je i u Sloveniji, u kojoj je Zakonom o parlamentarnoj kontroli obaveštajnih i bezbednostnih službi iz 2003. godine, predviđeno formiranje posebne parlamentarne Komisije koja vrši parlamentarni nadzor nad slovenačkim službama bezbednosti – Komisije za kontrolu obaveštajno-bezbednosnih službi. Osnovna nadležnost ove Komisije je da kontroliše da li su aktivnosti i mere koje preduzimaju slovenačke tajne službe u skladu sa Ustavom i zakonom.<sup>47</sup> Komisiju osniva Narodni zbor i čine je poslanici. Rad ove Komisije bliže je uređen poslovníkom o njenom radu, koji na njen predlog usvaja slovenački parlament. Komisija ne može imati više od 9 članova. Predsednika, zamenika predsednika i članove Komisije bira parlament, na predlog poslaničkih grupa, većinom glasova svih narodnih poslanika. Sednice Komisije su zatvorene za javnost, ali na predlog predsedavajućeg, dvotrećinska većina prisutnih članova može da odluči da sednica ili njen deo bude javan.<sup>48</sup>

Zakonom su bliže razrađene brojne nadležnosti koje Komisija ima pri vršenju nadzora nad obaveštajnim i bezbednosnim službama. Tako na primer, Komisija: kontroliše aktivnosti službi u smislu usklađivanja njihovog rada sa usvojenom nacionalnom bezbednosnom politikom; razmatra nacrt budžeta i nacrte drugih akata koji se odnose na finansiranje službi; razmatra predloge zakona i drugih akata koji se odnose na rad službi; razmatra predstave, predloge i inicijative pojedinaca i organizacija koji se odnose na ovlašćenja i nadležnosti Komisije; kontroliše primenu bezbednosnih i drugih mera od strane službi, koju je naložio sud svojom odlukom ili koje službe preduzimaju bez odluke suda i dr.<sup>49</sup> Neke od zakonom utvrđenih oblika kontrole koje imaju karakter inspekcijskog nadzora, u ime Komisije sprovodi posebno ovlašćena grupa od najmanje tri člana. Nju čine poslanici koalicije i opozicije u parlamentu, a bira je Komisija većinom svih članova. Grupa se formira za svaki poseban slučaj inspekcijske kontrole, a grupa može zahtevati od službe koju kontroliše uvid u sva dokumenta i druge materijale i podatke, ako su u vezi sa ovlašćenjima i nadležnostima Komisije.<sup>50</sup>

---

47 Uporedi: Zakonom o parlamentarnoj kontroli obaveštajnih i bezbednostnih službi, „Službeni list RS”, br. 26/03, čl. 2—3, čl. 6.

48 Uporedi: Zakonom o parlamentarnoj kontroli obaveštajnih i bezbednostnih službi, „Službeni list RS”, br. 26/03, čl. 9—11.

49 Uporedi: Zakonom o parlamentarnoj kontroli obaveštajnih i bezbednostnih službi, „Službeni list RS”, br. 26/03, čl. 13—14 i dr.

50 Uporedi: Zakonom o parlamentarnoj kontroli obaveštajnih i bezbednostnih službi, „Službeni list RS”, br. 26/03, čl. 12, čl. 25.

Komisija podnosi parlamentu (Narodnom zboru), godišnji izveštaj o radu i rezultatima kontrole službi i u njemu predlaže parlamentu donošenje odluka i zaključaka koji se odnose na izvršenu kontrolu Zakonom je utvrđeno i koje informacije izveštaj ne treba da sadrži, kao što su informacije o merama i aktivnostima službi koje su od posebnog značaja za nacionalnu bezbednost i dr.<sup>51</sup>

### **3.2. Opšti osvrt na pravni okvir parlamentarne kontrole u Srbiji**

---

Parlamentarna kontrola službi bezbednosti odnosi se na kontrolu službi bezbednosti od strane Narodne skupštine. Ona je utvrđena Ustavom Republike Srbije (2006), a neposredno i posredno brojnim zakonima i podzakonskim aktima, kao na primer, Zakonom o narodnoj skupštini (2010), Poslovníkom narodne skupštine (2010), Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti (2007), Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002), Zakonom o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (2009), Zakonom o tajnosti podataka (2009), Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (2010), Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004), Zakon o Zaštitniku građana (2005), Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji (2005) i dr.

Parlamentarnu kontrolu možemo razumeti i kao kontrolu u užem i kao kontrolu u širem smislu. U širem smislu kontrola nad bezbednosnim službama Narodna skupština vrši se:

- donošenjem zakona koji regulišu nadležnosti, rad i kontrolu službi bezbednosti, osnove njihove organizacije, međusobne odnose sa drugim organima i dr);
- odobravanjem i kontrolom budžeta službi bezbednosti;
- drugim načinima, kao na primer razmatranjem izveštaja drugih nezavisnih
- kontrolnih tela koja bira i razrešava parlament a koja u okviru vršenja svojih ovlašćenja takođe, u izvesnoj meri mogu da vrše kontrolu službi
- bezbednosti i
- neposrednom kontrolom sektora bezbednosti/bezbednosnih službi (kroz poseban odbor koji nadzire rad službi bezbednosti);

---

51 Uporedi: Zakonom o parlamentarnoj kontroli obaveštajnih i bezbednosnih službi, „Službeni list RS”, br. 26/03, čl. 34-35.

U užem smislu, parlamentarna kontrola službi bezbednosti je prvenstveno vezana za rad nadležnog odbora Narodne skupštine koji vrši „nadzor” nad radom tajnih službi.

Zato ovaj poslednji oblik „kontrole” svakako ima najveći značaj usled čega je na ovom mestu posebno obrađen. Naime, ključnu ulogu u nadzoru nad službama bezbednosti od strane Narodne skupštine u Srbiji, kao i u drugim državama, često ima posebno stalno radno telo parlamenta. U Srbiji je to odbor Narodne skupštine koji je nadležan za rad službi bezbednosti – Odbor za odbranu i bezbednost/Odbor za kontrolu službi bezbednosti. Narodna skupština ima pravo da formira odbor za svaku oblast. Ovo pravo je od suštinskog značaja, jer odbori određuju dnevni red svojih sastanaka i imaju pravo da sprovedu saslušanja i zahtevaju prisustvo ministara ili drugih funkcionera organa državne uprave na svojim sastancima.<sup>52</sup>

Međutim, iako to na prvi pogled može izgledati neobično, narodnim poslanicima, može nedostajati, i često nedostaje, politička volja da vrše efikasan nadzor nad sektorom bezbednosti, pa i nad službama bezbednosti. Ovaj problem je tesno povezan sa širim pitanjem autoriteta parlamenta kao institucije, ličnog integriteta narodnih poslanika, sa stepenom demokratičnosti i profesionalnosti stranaka, kao i sa političkim prioritetima koje sebi stranke, pa samim tim i poslanici postavljaju. Zato po nekim mišljenjima, bez obzira na pravni aspekt parlamentarne kontrole, postojanje političke volje da se kontrola vrši je najteže unaprediti, a mere koje se u tom cilju preduzimaju daju rezultate tek posle protoka ne baš kratkog vremena.<sup>53</sup>

U prethodnom delu, koji je bio posvećen političkoj i pravnoj kontroli uprave, ukazano je da Ustav Republike Srbije, utvrđuje da je jedna od nadležnosti Narodne skupštine da nadzire rad službi bezbednosti.<sup>54</sup> Ustav, kao najviši pravni akt ne razrađuje bliže načine na koji Narodna skupština vrši nadzor. Zakon o Narodnoj skupštini, bliže razrađuje ustavne nadležnosti Narodne skupštine, koja u okviru njih, vrši predstavničku, zakonodavnu, izbornu i kontrolnu funkciju. Zakon zatim, između ostalog predviđa da u okviru ostvarivanja kontrolne funkcije, vrši nadzor nad radom ... „službi bezbednosti”.<sup>55</sup> Zakonom je takođe predviđeno koji su postupci za donošenje akata i drugi postupci u Narodnoj skupštini, te da se oni bliže uređuju Poslovníkom Narodne skupštine. Jedan od takvih postupaka je i „postupak kontrole nad radom službi bezbednosti”. Narodna skupština donosi: zakon, budžet, završni račun, plan razvoja, prostorni plan, poslovnik, strategiju, rezoluciju, preporuku, odluku, zaključak i autentično tumačenje zakona. Kroz podzakonske akte Narodne skupštine takođe se može obezbediti i kontrola službi bezbednosti.<sup>56</sup>

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, takođe je predviđeno da Narodna skupština obavlja nadzor nad radom službi bezbednosti neposredno i preko nadležnog odbora Narodne skupštine.<sup>57</sup> Zakonom o bezbednosno-informativnoj agenciji, u delu koji se odnosi

---

52 Uporedi: Saša Janković, *Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti*, Antologija tekstova sa Škola reforme sektora Bezbednosti, ISAC Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2006, str. 101.

53 Uporedi: Saša Janković, *Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti*, Antologija tekstova sa Škola reforme sektora Bezbednosti, ISAC Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2006, str. 103.

54 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06, čl. 99. st. 1. tač. 6.

55 Uporedi: Zakon o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik RS” br. 9/10, čl. 7, čl. 15. st. 3. tač. 2.

56 Uporedi: Zakon o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik RS” br. 9/10, čl. 53. st. 1. tač. 14, čl. 8.

57 Uporedi: Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, „Službeni glasnik RS” br. 16/07, čl. 16. st.1.

na kontrolu rada ove Agencije, utvrđeno je da je direktor BIA dužan da dva puta godišnje podnese izveštaj o radu Agencije i o stanju bezbednosti Republike Srbije, Narodnoj skupštini i Vladi.<sup>58</sup> U Zakonu o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, utvrđeno je da ... „Narodna skupština vrši nadzor nad radom VBA i VOA u skladu sa odredbama zakona kojima se uređuju osnove uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.“<sup>59</sup>

## **3.2. Odbor za odbranu i bezbednost i Odbor za kontrolu službi bezbednosti**

---

### **3.2.1. Sadašnje i buduće stanje**

Uloga Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine Republike Srbije bliže je uređena Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti i Poslovníkom Narodne skupštine. Ovde, međutim, treba razlikovati sadašnje i buduće stanje. Naime, novim Poslovníkom Narodne skupštine, u prelaznim i završnim odredbama predviđeno je da postojeći odbori (prema prethodnom Poslovníku), nastavljaju s dosadašnjim delokrugom do konstituisanja Narodne skupštine u novom sazivu.<sup>60</sup> To znači, da nadležnost i delokrug odbora, treba, u ovom trenutku posmatrati shodno odredbama ranijeg Poslovníka Narodne skupštine,<sup>61</sup> ali i odredbama sadašnjeg Poslovníka, koje će se „aktivirati“ nakon narednih izbora.

### **3.2.2. Nadležnosti Odbora za odbranu i bezbednost**

Prema ranijem Poslovníku, u delu koji je još uvek na snazi,<sup>62</sup> nadzor nad službama bezbednosti vrši se kroz kontrolu celokupnog sektora bezbednosti od strane Odbora za odbranu i bezbednost. Nadležnosti Odbora za odbranu i bezbednost su da: razmatra predloge zakona, drugog propisa i opšteg akta iz oblasti javne i državne bezbednosti u Republici Srbiji, razmatra izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, dostavljen Narodnoj skupštini na njen zahtev; vrši kontrolu nad radom službi bezbednosti kao i druga pitanja iz oblasti bezbednosti, u skladu sa zakonom. Odbor ima 17 članova. Predsednik Odbora, 8 saziva Narodne skupštine Republike Srbije je narodni poslanik Dušan Bajatović (u periodu od 1 jula 2008. do 29. marta 2010. godine predsednik Odbora je bio poslanik SRS Dragan Todorović), a članovi su: Članovi ovog odbora su još i narodni

---

58 Upoređi: Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“ br. 42/02.

59 Upoređi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“ br. 88/09, čl. 52.

60 Upoređi: Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 52/10, čl. 295.

61 Upoređi: Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 14/09 (prečišćen tekst), čl. 46.

62 Upoređi: Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 14/09 (prečišćen tekst), čl. 46.

poslanici Aleksadar Čotrić (ZES-SPO), Božidar Delić (SRS), Branimir Đokić (SRS), Marko Đurišćić (ZES-DS), Željko Ivanji (URS), Nataša Jovanović (SRS), Miroslav Markićević (NS), Nenad Milić (LDP), Bajram Omeragić (SLPS), Konstantin Samofilov (ZES-DS), Vlajko Senić (URS-G17+), Edip Šerifov (ZES-DS), Dragan Todorović (SRS), Željko Tomić (DSS) i Jadranko Vuković (SRS).

### **3.2.3. Zakonske nadležnosti odbora Narodne skupštine koji vrše kontrolu službi bezbednosti**

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti je utvrđeno da Odbor naročito: nadzire ustavnost i zakonitost rada službi bezbednosti; nadzire usklađenost rada službi bezbednosti sa strategijom nacionalne bezbednosti, strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom Republike Srbije; nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu službi bezbednosti; nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; razmatra i usvaja izveštaje o radu službi bezbednosti; razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti službi bezbednosti; pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti službi; razmatra predloge, peticije i predstavke građana koji su upućeni Narodnoj skupštini u vezi sa radom službi bezbednosti i predlaže mere za njihovo rešavanje i o tome obaveštava podnosioca; utvđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu službi i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke; izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima.<sup>63</sup>

### **3.2.4. Nadležnosti Odbora za kontrolu službi bezbednosti**

Ove nadležnosti Odbora koje se odnose na kontrolu službi bezbednosti su ponovljene i u novom Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije, ali je Poslovnikom utvrđeno da Odbor obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i poslovníkom. Takođe, Poslovnikom je utvrđeno da je reč o Odboru za kontrolu službi bezbednosti, koji je „izdvojen iz šireg sektora „bezbednosti” (pored Odbora za kontrolu službe bezbednosti postoji i poseban Odbor za odbranu i unutrašnje poslove). Odbor ima 9 članova.<sup>64</sup> Prema tome, u budućem sazivu Narodne skupštine, postojaće dva odbora koji se u najširem smislu „bave” kontrolom sektora bezbednosti. Jedan od njih, isključivo se odnosi na parlamentarnu kontrolu službi bezbednosti, što je, čini se, značajan napredak u parlamentarnoj kontroli službi bezbednosti. Postojeći Odbor za odbranu i bezbednost, na taj način će prestati da postoji.

### **3.2.5. Zakonske obaveze direktora službi bezbednosti prema odboru Narodne skupštine koji vrši kontrolu službi bezbednosti**

Prema zakonu, pozivu za sednicu Odbora dužan je da se odazove direktor službe bezbednosti. Ako je direktor službe bezbednosti sprečen da prisustvuje sednici Odbora, dužan je da na

63 Upoređi: Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, „Službeni glasnik RS” br. 16/07, čl. 16.

64 Upoređi: Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 52/10, čl. 46, čl. 66.

sednicu uputi svog zamenika, odnosno ovlašćenog predstavnika. Sednice Odbora mogu biti zatvorene za javnost. U tom slučaju, predsednik Odbora obaveštava javnost o radu Odbora, saglasno odlukama donetim na sednici Odbora. Direktor službe bezbednosti, najmanje jednom u toku redovnog zasedanja Narodne skupštine, podnosi Odboru izveštaj o radu službe (redovni izveštaj). Direktor službe bezbednosti podnosi izveštaj Odboru i po potrebi ili na zahtev Odbora (vanredni izveštaj).<sup>65</sup>

Direktor službe bezbednosti dužan je, na zahtev Odbora, da omogući članovima Odbora pristup u prostorije službe, dozvoli im uvid u dokumentaciju, pruži podatke i informacije o radu službe i odgovori na njihova pitanja u vezi sa radom službe. Članovi Odbora ne mogu od službi bezbednosti tražiti podatke o: identitetu sadašnjih i bivših saradnika službe; pripadnicima službe sa prikrivenim identitetom; trećim licima kojima bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti; metodima pribavljanja obaveštajnih i bezbednosnih podataka; akcijama koje su u toku; načinu primene posebnih postupaka i mera; podacima i informacijama koje su pribavljene razmenom sa stranim službama i međunarodnim organizacijama; tajnim podacima i informacijama drugih državnih organa u posedu službe. Članovi Odbora i lica koja učestvuju u njegovom radu dužni su da štite i čuvaju poverljive informacije do kojih se došlo u radu Odbora i posle prestanka članstva, odnosno rada u Odboru. Članovi odbora potpisuju izjavu o obavezi čuvanja tajne posle izbora u Odbor, a lica koja učestvuju u radu odbora pre početka angažovanja u Odboru.<sup>66</sup>

### ***3.3. Postupak kontrole nad radom službi bezbednosti i rad Odbora u 8. sazivu Narodne skupštine***

---

#### **3.3.1. Postupak kontrole**

Postupak kontrole nad radom službi bezbednosti utvrđen je novim Poslovníkom Narodne skupštine (2009).<sup>67</sup>

Narodna skupština obavlja nadzor nad radom službi bezbednosti neposredno i preko nadležnog odbora. Narodna skupština vrši nadzor razmatranjem godišnjeg izveštaja nadležnog odbora o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti.

---

65 Uporedi: Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, „Službeni glasnik RS” br. 16/07, čl. 17—18.

66 Uporedi: Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, „Službeni glasnik RS” br. 16/07, čl. 19—20.

67 Uporedi: Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 52/10, čl. 230—233.

Izveštaj o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti za prethodnu godinu, sa ključcima i eventualnim predlogom mera, nadležni odbor podnosi Narodnoj skupštini do kraja marta tekuće godine.

Sednice nadležnog odbora mogu biti zatvorene za javnost. Odluku o obaveštavanju javnosti s ove sednice donosi nadležni odbor. Sednici nadležnog odbora koja je zatvorena za javnost, mogu prisustvovati članovi odbora, odnosno njihovi zamenici, koji su potpisali izjavu o obavezi čuvanja tajne posle izbora za člana Odbora, odnosno zamenika člana Odbora. Sednici nadležnog odbora mogu prisustvovati sekretar odbora i zaposleni u Službi Narodne skupštine koje odredi generalni sekretar Narodne skupštine, koji su potpisali izjavu o obavezi čuvanja tajne. Obrazac izjave o obavezi čuvanja tajne propisuje generalni sekretar Narodne skupštine.

### **3.3.2. Dosadašnji rad Odbora za odbranu i bezbednost u vezi sa kontrolom službi bezbednosti tokom 8. redovnog saziva Narodne skupštine**

Od 1. jula 2008. godine, održana je (do jula 2011. godine) 41. sednica Odbora za odbranu i bezbednost. Prema dostupnim podacima, rad nekoliko sednica odbora bio je posvećen službama bezbednosti.<sup>68</sup>

Na sedmoj sednici Odbora za bezbednost koja je održana 17. marta 2009. godine, razmatran je izveštaj o radu Bezbednosno-informativne agencije za 2008. godinu i izveštaj o stanju bezbednosti u Republici Srbiji. Članovima Odbora izveštaje je predstavio direktor BIA Saša Vukadinović, koji je u svom obraćanju istakao da je stanje bezbednosti u Republici Srbiji stabilno. On je naveo da je najveća pretnja bezbednosti protivpravno proglašenje nezavisnosti Kosova i Metohije, kao i da u drugim delovima Srbije postoje rizici za destabilizaciju. Na jugu Srbije se javlja ekstremizam, a u pojedinim regionima postoje grupe koje deluju sa pozicije verskog i ideološkog radikalizma. On je ocenio da bi tenzije na severu Kosova i Metohije i pokušaj njihovog stavljanja pod kontrolu Prištine mogao da dovede do akcija terorističkih grupa i destabilizacije ukupnih prilika. BIA je u protekloj godini, postupajući po Zakonu o saradnji sa haškim tribunalom, bila angažovana na lociranju i hapšenju Stojana Župljanina i Radovana Karadžića.

U dužoj raspravi, u kojoj je direktor BIA odgovarao na pitanja narodnih poslanika, istaknute su teme stanja na Kosovu i Metohiji nakon dolaska Misije EULEKS, trgovine ljudima, trgovine organima na Kosovu i Metohiji, interesovanjima stranih obaveštajnih službi, istrage o uništavanju dosijea nakon 5. oktobra 2000. godine, odnosima BIA i obaveštajnih službi drugih država, dokumentaciji o zločinima OVK na prostoru Kosova i Metohije. Članovi Odbora imali su zamerke na terminologiju koja se koristi pri izradi ovakvih izveštaja, a razgovaralo se i o korišćenju svih zakonskih mogućnosti koje Odbor ima za nadzor nad službama bez-

---

68 Ovi i drugi podaci o radu Odbora za odbranu i bezbednost mogu se pronaći na delu web prezentaciji Narodne skupštine: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skup%C5%A1tina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.967.html?offset=0> (pregledano dana 3.07.2011 godine).

bednosti, kao i o mogućnosti zatvaranja sednica Odbora za javnost pri podnošenju ovakvih izveštaja.

Odbor za odbranu i bezbednost održao je 23. marta 2009. sednicu na kojoj je direktor BIA Saša Vukadinović trebalo da odgovara na pitanja članova Odbora u vezi sa radom te agencije, ali je direktor BIA bio sprečen da prisustvuje sednici Odbora, a sedam članova Odbora iz Demokratske stranke, G 17 plus i Srpskog pokreta obnove tražilo da se ova sednica odloži dok se ne postigne dogovor o načinu kontrole rada BIA. Članovi Odbora koji su bili prisutni na sednici odlučili su da obaveste predsednika Republike Srbije i Saveta za nacionalnu bezbednost Borisa Tadića da je ugroženo ostvarivanje skupštinskog nadzora na radom Bezbednosno-informativne agencije.

I naredne dve sednice Odbora bile su posvećene kontroli bezbednosnih službi – tačnije BIA. Odbor za odbranu i bezbednost održao je 9. sednicu 3. aprila 2009. godine, na čijem dnevnom redu su bila pitanja direktoru Bezbednosno-informativne agencije Saši Vukadinoviću. S obzirom na to da je sednici prisustvovalo šest članova Odbora, Predsednik Odbora obavestio je prisutne članove Odbora da je dobio zahtev za odlaganje ove sednice, koji je potpisalo sedam članova Odbora. U zahtevu je predloženo da članovi Odbora, pre nego zatraže odgovore na pitanja upućena direktoru Bezbednosno-informativne agencije u vezi sa radom Agencije, zajednički utvrde strategiju i način vršenja skupštinskog nadzora nad radom službi bezbednosti. To je bio i dnevni red 10. sednice, na kojoj su članovi Odbora u raspravi izneli više predloga i sugestija o načinu utvrđivanja procedure za kontrolu službi bezbednosti, nakon čega je Odbor jednoglasno odlučio da u narednih mesec dana članovi Odbora posete Bezbednosno-informativnu agenciju, Vojnoobaveštajnu agenciju i Vojnobezbednosnu agenciju kako bi se upoznali sa njihovim radom i dogovorili o načinu parlamentarne kontrole tih službi. Takođe je odlučeno da skupštinske službe pripreme uporedni pregled sa podacima iz prakse drugih zemalja u oblasti civilne kontrole službi bezbednosti.

Ubrzo je usledila i 12. sednica Odbora, na kojoj je Odbor razmatrao izveštaj o radu VBA. Na sednici je učestvovao i direktor VBA – Svetko Kovač sa saradnicima, koji je ocenio da je ova Agencija uspešno obavila svoje zadatke iz oblasti bezbednosne zaštite, pri čemu je ocenio da je bezbednosna situacija u Ministarstvu odbrane i Vojsci bila stabilna i bez značajnijih problema. Kovač je naveo da je Vojnobezbednosna agencija između ostalog, bila angažovana i na sprečavanju aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa, čije aktivnosti su bile usmerene posebno prema Vojsci Srbije i Ministarstvu odbrane. VBA je takođe bila angažovana i na suprotstavljanju svim vidovima obaveštajnih i kontraobaveštajnih aktivnosti stranih službi. Kovač je naglasio da je saradnja sa Bezbednosno-informativnom agencijom podignuta na viši nivo i da to predstavlja novi kvalitet i ponovio da pripadnici Vojske Srbije nemaju nikakvih kontakata sa bilo kojim haškim optuženikom. Članovi Odbora postavili su veliki broj pitanja direktoru VBA u vezi sa aktivnostima Agencije. Jedan broj pitanja bio je vezan za odnos Srbije prema NATO, kao i za javne nabavke i kriminal u vojsci. Narodni poslanici su ocenili da je Izveštaj o radu VBA u prošloj godini urađen detaljno. Konstatovali su da se Vojnobezbednosna agencija u svemu držala zakonskih okvira, sugerisali da se ubrzaju reforme u ovoj oblasti, a posebno su pozitivno ocenili uspostavljenju saradnju vojnih i civilnih službi bezbednosti. Odbor je zatim, jednoglasno usvojio Izveštaj o radu Vojnobezbednosne agencije u 2008. godini.

Članovi Odbora za odbranu i bezbednost posetili su 23. aprila 2009. godine Bezbednosno-informativnu agenciju. Poseta je realizovana u skladu sa zaključkom Odbora da se posete sve tri službe bezbednosti u Republici Srbiji. Tema razgovora sa direktorom Bezbednosno-informativne agencije i njegovim najbližim saradnicima bio je način za što kvalitetnijeg ostvarivanja uloge Odbora u skupštinskom nadzoru rada Bezbednosno-informativne agencije, u skladu sa Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije.

Na petnaestoj sednici Odbora za bezbednost koja je održana 13. januara 2010. godine, razmatrao se izveštaj o radu BIA za period mart-oktobar 2009. godine.

Na sedamnaestoj sednici Odbora održanoj 23. februara 2010. godine, razmatran je izveštaj o radu Vojnobezbednosne agencije u periodu od 1. januara do 30. novembra 2009. godine, a na osamnaestoj sednici, koja je održana 1. marta. 2010. godine, Odbor je prvi put razmatrao izveštaj o radu Vojnoobaveštajne agencije za 2008. godinu, a članovima Odbora izveštaj o radu VOA predstavio je zamenik direktora Dragan Vladislavljević, koji je sa saradnicima prisustvovao sednici Odbora.

Na dvadeset sedmoj sednici održanoj 7. juna 2010. godine, Odbor za odbranu i bezbednost razmotrio je Izveštaj o radu Vojnobezbednosne agencije od 1. decembra 2009. godine do 30. aprila 2010. godine. Na dvadeset osmoj sednici održanoj 29. juna 2010., Odbor za odbranu i bezbednost razmotrio je Izveštaj o radu Bezbednosno-informativne agencije za period novembar 2009 – april 2010. godine i Izveštaj Bezbednosno-informativne agencije o stanju bezbednosti u Republici Srbiji. Odbor za odbranu i bezbednost razmotrio je na sednici održanoj 29. juna Izveštaj o radu Vojnoobaveštajne agencije za period od 1. decembra 2009. godine do 31. maja 2010. godine itd.

Prema dostupnim podacima, može se zaključiti da je Odbor za odbranu i bezbednost na svojim sednicama u ovom sazivu Narodne skupštine, značajnu pažnju posvetio razmatranju izveštaja i kontroli bezbednosnih agencija, ali da je i manji broj članova Odbora i obrazovanje posebnog odbora koji bi se bavio samo pitanjem kontrole službi što je i učinjeno novim Poslovníkom, dobro rešenje s obzirom na veoma široko postavljene nadležnosti sadašnjeg Odbora za odbranu i bezbednost u sektoru bezbednosti.

### ***3.4. Značaj drugih odbora Narodne skupštine u kontroli službi bezbednosti***

---

Po pitanju budžeta, parlament ima pravo da odobri, ne odobri ili izmeni budžet svih snaga bezbednosti uključujući i budžete tajnih službi. Prema nekim mišljenjima, najjači „argument“ narodnih poslanika pri nadzorom nad tajnim službama „leži“ u njihovom pravu da odlučuju o budžetu i kontrolišu njegovo trošenje. Budžet, ako je sačinjen u skladu sa principima legalnosti, sveobuhvatnosti, periodičnosti, transparentnosti i dr. daje najbolju sliku planiranih i ostvarenih aktivnosti sektora bezbednosti, pa i tajnih službi koje su njegov sastavni

deo. Kroz opštu kontrolu nad budžetom”, Narodna skupština se stara o tome da novac bude potrošen za „pravu stvar” i najefikasniji način, a četiri osnovne „faze” budžetskog procesa su: planiranje (u kojoj poslanici mogu svojim predlozima uticati na konačan predlog budžeta koji skupštini dostavlja izvršna vlast); odobravanje (u kojoj skupština pokazuje svoju pravu moć kontrole nad izvršnom vlašću); izvršenje (u kojoj pralament vrši kontrolu upoređivanjem planiranog i ostvarenog odnosno izvršenog) i revizija odnosno usvajanje završnog računa (kada parlament daje ili uskraćuje konačno odobrenje na trošenje izvršne vlasti, kojim se vrši pregled utroška i ostvarenih rezultata i vrši njihovo upoređivanje sa postavljenim ciljevima).<sup>69</sup>

Značajnu ulogu u ovom procesu ima Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava. Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava razmatra predlog zakona i drugog opšteg akta i druga pitanja iz oblasti: sistema finansiranja državnih funkcija, poreza, taksa i drugih javnih prihoda; republičkog budžeta i finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja; završnog računa budžeta, završnih računa finansijskih planova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i revizije završnih računa; zajmova, garancija i igara na sreću; javnog duga i finansijske imovine Republike Srbije; javnih nabavki; kreditno-monetarnog, bankarskog, deviznog i carinskog sistema; osiguranja imovine i lica; imovinsko-pravnih odnosa i eksproprijacije; plaćanja i platnog prometa, hartija od vrednosti i tržišta kapitala; sprečavanja pranja novca i borbe protiv korupcije; računovodstva i revizije; kao i druga pitanja iz oblasti finansija.

Odbor takođe: razmatra izveštaj Državne revizorske institucije, o čemu podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama Narodnoj skupštini; kontroliše primenu republičkog budžeta i pratećih finansijskih planova u smislu zakonitosti; svrsishodnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava, o čemu podnosi izveštaj sa predlogom mera Narodnoj skupštini. Odbor obavlja i druge poslove, u skladu sa zakonom i ovim poslovnikom. Odbor ima 17 članova.

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, ne sadrži odredbu koja predviđa „tajnost budžeta” BIA, a na samoj veb prezentaciji BIA, može se pronaći podatak da su sredstva u budžetu za BIA u 2009. godini, bila 3.510.866.000,00 dinara, od čega je 2.608.568.000,00 dinara bilo predviđeno i odobreno za plate, dodatke, socijalna davanja, naknade troškova i nagrade zaposlenih, 333.641.000,00 za stalne troškove, usluge po ugovoru, tekuće popravke i održavanje, a 570.657.000,00 za mašine, opremu, materijal, poreze i takse. Rebalansom budžeta ukupan iznos je u izvesnoj meri smanjen.<sup>70</sup>

Zakon o VBA i VOA govori da podaci o finansijskom i materijalnom poslovanju ove dve agencije „predstavljaju tajne podatke u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast tajnih podataka. Od 2006. ograde, u budžetu Srbije predstavljeni su i budžeti (određene stavke) vojnih službi bezbednosti) te su na taj način dostupni široj javnosti. Pošto se i ove dve agencije finansiraju iz državnog budžeta, svakako da javnost ima pravo da zna koliki deo budžeta

---

69 Uporedi: Saša Janković, Parlamentarna kontrola sektora bezbednosti, Antologija tekstova sa Škola reforme sektora Bezbednosti, ISAC Fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2006, str. 106.

70 Podaci o budžetu su dostupni na veb prezentaciji BIA: <http://www.bia.gov.rs/budzet.htm> (pregledano dana 4.07.2011. godine).

otpada na rad vojnih agencija, i koliki su neki opšti troškovi, na sličan način na koji je to prezentovano na veb prezentaciji BIA, te se čini da je ova zakonska odredba nepotrebna.<sup>71</sup>

I na kraju, Državna revizorska institucija, ima mogućnost kontrole finansiranja i službi bezbednosti, kroz opšte nadležnosti utvrđene Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji. Kroz izveštaj koji podnosi Odboru za Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, može doći i do „rezultata” finansijskog „oditiranja” i tajnih službi, o čemu, kao i sa drugim delovima izveštaja podnosi izveštaj sa stavovima i preporukama Narodnoj skupštini.

Na sličan način Odbor za ustavna pitanja i Odbor za informisanje, razmatraju izveštaje Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, o čemu će više reći biti nešto kasnije.

### **3.5. Neke kontroverze u vezi sa zakonodavnim okvirom parlamentarne kontrole**

---

Na prvi pogled, čini se da su ovlašćenja Odbora takva da obezbeđuju mogućnost za ostvarivanje kvalitetnog parlamentarnog nadzora nad radom službi bezbednosti. Novi poslovnik Narodne skupštine „izdvojio” je ovaj Odbor od ostatka sektora bezbednosti, što svakako treba da utiče na efikasnost rada ovog Odbora. Ipak, za adekvatan nadzor, neophodna su i stručna znanja članova Odbora, a rad odbora ne bi smeo da bude „sveden” samo na šestomesečna razmatranja izveštaja o radu službi bezbednosti.

Druga stvar koja treba da zabrine leži u činjenici da, iako i zakon i poslovnik govore o neposrednoj i posrednoj kontroli službi bezbednosti, „kontrolna” uloga Narodne skupštine je, ipak, posredna. Ona se uvek ostvaruje preko Odbora, jer je „neposredni” nadzor samo formalan, zato što Narodna skupština vrši navodni „neposredan” nadzor razmatranjem godišnjeg izveštaja nadležnog odbora o izvršenom nadzoru nad radom službi bezbednosti – znači, preko Odbora, odnosno godišnjeg izveštaja koji Narodnoj skupštini upućuje Odbor. Primetno je da, prema odredbama zakona, službe (agencije) jesu dužne dva puta godišnje, za vreme redovnih zasedanja da podnose izveštaj Odboru, a da nadležni odbor podnosi godišnji izveštaj Narodnoj skupštini. Čini se da bi logičnije bilo da Narodna skupština dva puta godišnje razmatra izveštaj Odbora.

Jedno od osnovnih pravila koja se odnose na vršioce pojedinih funkcija, uključujući tu i narodne poslanike članove Odbora, koji kao i drugi narodni poslanici imaju položaj funkcionera, jeste njihov odnos prema „tajnim podacima”. On je danas zasnovan na pravilu „need

---

71 Uporedi: Zakon o Vojnobebednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS” br. 88/09, čl. 59.

to know” odnosno „neophodno da znaju”. Da bi članovi Odbora za bezbednost „sklopili” celokupnu „sliku” o radu službi, naročito povodom izveštaja koji im službe dostavljaju, morali bi da budu u mogućnosti da imaju uvid u svaku informaciju bez obzira na stepen tajnosti. To je međutim, sprečeno Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, koji taksativno nabroja informacije, odnosno dokumente koje sadrže određene informacije a koje narodni poslanici – članovi Odbora ne mogu tražiti od službi, što se takođe može smatrati jednim od nedostataka ovog oblika kontrole.

Prema nekim mišljenjima, još jedan nedostatak zakonskog okvira je u tome što zakonima koji regulišu položaj i rad tajnih službi nije predviđena obaveza agencija da predsednik vlade i predsednik parlamenta, po funkciji, dobijaju informacije, izveštaje i procene bezbednosnih službi, što je česta praksa u uporedno-pravnim sistemima.<sup>72</sup>

Narodna skupština, odnosno nadležni skupštinski odbor nema uticaj na izbor niti daje bilo kakvo mišljenje na izbor direktora Bezbednosno-informativne agencije, direktora VOA i VBA niti generalnog inspektora. Dok direktora BIA bira i razrešava Vlada (bez daljih zakonskih odrednica na koji način), direktora VBA i VOA i njihove zamenike postavlja i razrešava predsednik Republike ukazom na predlog ministra odbrane, ako se radi o profesionalnom vojnom licu, odnosno Vlada, na predlog ministra odbrane u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika. Generalnog inspektora za kontrolu Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije postavlja Vlada na predlog ministra odbrane, a uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost.

Prema nekim mišljenjima, imajući u vidu da je parlament najvažniji instrument demokratske civilne kontrole i nadzora sektora bezbednosti, veliki nedostatak ovih zakona je u tome što parlamentarni odbor nije nadležan za razmatranje kandidature za ove položaje, niti je nadležan da obavlja razgovore sa kandidatima, a još manje da daje mišljenje o njima.<sup>73</sup> Međutim, iako bi to svakako bilo poželjno, moramo se vratiti na prethodno poglavlje, u kome je detaljno objašnjena politička i pravna kontrola uprave. Pošto su agencije (službe) organi državne uprave, i pošto prema opštem režimu direktore organa uprave u sastavu ministarstva odnosno posebnih organizacija postavlja Vlada, osim u slučaju vojnih lica – oficira Vojske Srbije kada ih može postavljati Predsednik Republike, dalje proizilazi da su direktori službi tzv. državni službenici na položaju (a ne funkcioneri), te je ovo zakonsko rešenje jedino moguće i logično. Neko drugo rešenje zahtevalo bi „redizajniranje” organizacionog oblika tajnih službi, odnosno njihovo „izvlačenje” iz pozitivno pravnog pojma i „režima” državne uprave iz kojih proizilazi da su organi državne uprave: ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije (znači i agencije odnosno službe bezbednosti), što ponovo zahteva veoma detaljno i komplikovano objašnjenje i analizu.

I poslednje, stvaranje novog odbora Narodne skupštine koji će se baviti isključivo pitanjem kontrole službi bezbednosti čini se dobrim rešenjem, jer iz prethodnog pregleda aktivnosti Odbora za odbranu i bezbednost jasno proizilazi, da ovaj Odbor koji vrši kontrolu celoku-

---

72 Uporedi: Predrag Petrović, Kritički osvrt na Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Bezbednost zapadnog Balkana, Beogradska škola za studije bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, br. 15, oktobar-decembar 2009, str. 17.

73 Uporedi: Uporedi: Predrag Petrović, Kritički osvrt na Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Bezbednost zapadnog Balkana, Beogradska škola za studije bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, br. 15, oktobar-decembar 2009, str. 15.

pnog sektora bezbednosti, nema dovoljno „vremena” da se u odgovarajućoj meri posveti parlamentarnoj kontroli službi bezbednosti odnosno agencijama.

Međutim, s obzirom na činjenicu da predsednik sadašnjeg, ali i budućeg odbora ne učestvuju u radu Saveta za nacionalnu bezbednost, već je Savet isključivo formiran od predstavnika izvršne vlasti, zabrinjava odsustvo bilo kakvog odnosa u vezi sa kontrolom službi bezbednosti između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno između odbora Narodne skupštine i same Narodne skupštine s jedne, i Saveta za nacionalnu bezbednost sa druge strane, o čemu će više reči biti u delu koji se odnosi na izvršnu vlast i kontrolu službi bezbednosti. Zato se čini da je kontrola službi bezbednosti ostala „ekskluzivitet” izvršne vlasti, dok je parlamentarna kontrola kao takva još uvek uglavnom „sekundarna”.



## 4. **Kontrola službi bezbednosti od strane nezavisnih kontrolnih tela**

U prethodnom delu, analizirana je kontrolna uloga Narodne skupštine u odnosu na službe bezbednosti. Pomenuti oblici parlamentarne kontrole službi bezbednosti se, međutim, na ovaj način ne iscrpljuju. Značajnu ulogu u parlamentarnoj kontroli službi bezbednosti svakako imaju i nezavisna kontrolna tela. Redovni (godišnji) i drugi izveštaji koji Narodnoj skupštini podnose kontrolni organi i tela, uključujući i godišnji izveštaj Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana mogu biti potencijalno snažno sredstvo za „uravnoteženje vlasti” u sistemu podele vlasti.

U tom kontekstu, postoji mogućnost da povodom uočenih nepravilnosti u radu organa javne uprave (pa samim tim i službi bezbednosti kao organa državne uprave), kojima se na primer ukazuje na nepravilan i nezakonit rad i postupanje izvršne vlasti i organa uprave, nadležno radno telo (odbor) usvoji određene zaključke, a zatim i da Narodna skupština, takve zaključke, koji su, kao podzakonski akti Narodne skupštine obavezujući i izvršujući za izvršnu vlast (Vladu) usvojeni na plenarnoj sednici. Na taj način, Narodna skupština može značajno da utiče na otklanjanje negativnih tendencija i pojava, a naročito na sprečavanja daljih nezakonitosti i nepravilnosti organa javne uprave, pa, između ostalog i u domenu rada tajnih službi.

S druge strane, nadležnosti i ovlašćenja nezavisnih kontrolnih tela ukazuju i na njihovu mogućnost da posredno, u skladu sa principom „neophodnost da zna” (need to know), u okviru poverenih im nadležnosti, kontrolišu i službe bezbednosti. Na ovom mestu ukazaćemo samo na posrednu kontrolu službi koje vrše dva nezavisna kontrolna tela u Srbiji, Zaštitnik građana i Poverenik za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti. O značaju Državne revizorske institucije kao nezavisnom kontrolnom u sistemu kontrole službi u izvesnoj meri smo već govorili u prethodnom delu koji se odnosi na parlamentarnu kontrolu službi bezbednosti.

## 4.1. Razvoj nezavisnih kontrolnih tela u Srbiji

---

U Srbiji, do nastanka i razvoja kontrolnih, nezavisnih i samostalnih „sui generis” organa i tela dolazi tek reformom pravnog sistema koja je usledila nakon demokratskih promena od 5. oktobra 2000. godine. U procesu raspada bivše SFRJ, ni Ustav Srbije iz 1990. godine, niti Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, nije predvideo ovu instituciju. U represivnom režimu tokom devedesetih godina u Srbiji, ljudska prava bila su znatno sužena, pa mesta za ombudsmana kao zaštitnika prava građana i nezavisne kontrole uprave, kao i za druge kontrolne organe, nije ni bilo. Do toga je moglo doći tek nakon petooktobarskih promena 2000. godine.

Prvo takvo telo ustanovljeno zakonom na nivou Republike Srbije bila je Republička radiodifuzna agencija 2002. godine. Vremenom su zakonom ustanovljeni i drugi kontrolni inokosni i kolegijalni organi i tela, kao, na primer, Poverenik za informacije od javnog značaja (2004) i zaštitu podataka o ličnosti (2008), Zaštitnik građana (2005), Nacionalna revizorska institucija (2005), Komisija za zaštitu konkurencije (2005), Agencija za borbu protiv korupcije (2008), kojoj je prethodio Odbor za rešavanje sukoba interesa (2005), Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2009) i druga. Danas u pravnom sistemu Srbije postoji izražen „pluralitet” veoma različitih oblika nezavisnih kontrolnih organa i tela. U nadležnosti većine nezavisnih kontrolnih organa/tela je da vrše „spoljnu” kontrolu organa javne uprave.

Treba, međutim, napomenuti, da je izraz koji se u Srbiji odomaćio za kontrolne organe – „nezavisni državni organi”. Ovaj izraz nije sasvim adekvatan jer nam on ne ukazuje šta je osnovno svojstvo i koja je osnovna uloga ovih organa. Zar nisu i sudovi nezavisni državni organi? Zar to nije i javno tužilaštvo? Šta je Ustavni sud ili Narodna banka Srbije? Ustav Republike Srbije definiše i npr. Visoki savet sudstva kao „nezavisan i samostalan organ.”<sup>74</sup> Iako to zahteva posebnu analizu, ključna karakteristika kontrolnih organa ili tela odnosno njihova *differentia specifica* u odnosu na ostale državne organe i tela je u tome što ona vrše spoljnu (parlamentarnu) kontrolu izvršne vlasti, a pre svaga javne uprave. To je istovremeno jedina zajednička odlika ovih „nezavisnih državnih organa”. U svemu ostalom, po svojoj prirodi, organizaciji, delokrugu i dr, ona su veoma različita.<sup>75</sup>

Drugi izraz koji se takođe često pogrešno koristi za kontrolne organe i tela, je izraz „regulatorna tela”. Ovaj pojam, u našem pravnom sistemu najviše asocira na javne agencije, koje po svojim nadležnostima i delokrugu u izvesnoj meri podsećaju na američke nezavisne izvršne agencije. Naime, Zakonom o javnim agencijama (2005) predviđeno je da su javne agencije organizacije (znači ne državni organi), koje se osnivaju za razvojne, stručne i regulatorne poslove od opšteg interesa, a čije organe (upravni odbor i direktora, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno) bira i razrešava Vlada kao osnivač. I pored garancija nezavisnosti, one u velikoj meri „zavise” od resornih ministarstava i od Vlade. Javne agencije ne vrše poslove „spoljne” kontrole javne uprave. Čak bi mogli reći da ne vrše kontrolu javne uprave

---

74 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 53.

75 Uporedi: Vladan Popov, Ustav i kontrolni organi (nezavisni državni organi) – pokušaj određenja mesta i uloge kontrolnih organa u ustavnom sistemu, u: Čemernik, B, Manić, J. i Ledeničan B. (urednici). Narodna skupština Republike Srbije i nezavisni državni organi/tela. Program Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji, str. 42—53.

shodno javnim ovlašćenjima koja im zakonom mogu biti poverena. Od ovih agencija, treba razlikovati npr. Agenciju za borbu protiv korupcije koja ima status državnog organa i Republičku radiodifuznu agenciju kao samostalnu odnosno nezavisnu organizaciju koja vrši javna ovlašćenja. Organe ovih „agencija” imenuje i razrešava parlament, one podnose godišnji izveštaj Narodnoj skupštini i imaju karakter „kontrolnog mehanizma” u svojim oblastima, te je veoma sporno da li bi ova dva poslednja oblika uopšte mogla da nose naziv „agencija”.<sup>76</sup>

Kako u osnovi svih kontrolnih tela stoji Zaštitnik građana (ombudsman), najpre ćemo pažnju posvetiti nadležnostima ovog organa, a ovim pregledom obuhvaćen je još i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Naravno, kao što je to prethodno pomenuto, i drugi kontrolni organi i tela mogu imati izvesnu, posrednu ulogu u kontroli službi bezbednosti, koja proističe iz njihove nadležnosti, poput, Agencije za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije. Zaštitnik građana i Državna revizorska institucija su Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine postali kontrolni organi „ustavnog ranga”.

Na ovom mestu, treba ukazati i na osnovnu, suštinsku razliku između ova dva organa: za razliku od Zaštitnika građana koji sprovodi „neformalan” postupak i čija preporuka nema obavezujuće pravno dejstvo za organ kome je upućen, to nije slučaj sa Poverenikom, koji ima „imperijum”, jer su mu u oblasti pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti poverena klasična „upravna” ovlašćenja. Na primer, u oblasti slobode pristupa informacijama, Poverenik vrši „instancionu” kontrolu (kontrola po žalbi) i donosi konačni upravni akt koji je za sve „nadzirane” organe konačan, obavezujući i izvršan, dok mu je u oblasti zaštite podataka o ličnosti, poveren između ostalog, i nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, u okviru čega je Poverenik dobio i izvesna „inspekcijska” ovlašćenja.

## **4.2. Zaštitnik građana**

---

### **4.2.1. Nastanak i razvoj institucije Zaštitnika građana**

Institucija ombudsmana (Zaštitnik građana), uvedena je u pravni sistem Republike Srbije, Zakonom o zaštitniku građana 2005. godine. Zakon je ostavio rok Narodnoj skupštini da izabere Zaštitnika građana u roku od 6 meseci od dana donošenja ovog zakona, ali je Narodna skupština Zaštitnika građana imenovala tek nakon donošenja Ustava u oktobru 2006. godine i još jednog kruga parlamentarnih izbora iz januara 2007. godine, u junu 2007. godine.

Ustav iz 2006. godine je instituciju ombudsmana – Zaštitnika građana podigao na ustavni nivo. Ustavom je predviđeno: ”Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava

---

76 Usporedi: Dejan Milenković, Aktuelni probelmi ostvarivanja i institucionalne zaštite ljudskih prava: Poverenik za informacije od javnog značaja, Evropske integracije, br. 12/2010, „Službeni glasnik”, Beograd, str. 10.

građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu Zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O zaštitniku građana se donosi zakon”.<sup>77</sup> Iz same ustavne odredbe se vidi da osnovni zadatak zaštitnika građana jeste da kontroliše rad organa državne uprave. Iz ove ustavne odredbe zatim proizilazi da Zaštitnik vrši i „kontrolu” službi bezbednosti, s obzirom da su one, po svojoj pravnoj prirodi, kao što smo to već prethodno konstatovali, organi državne uprave (posebne organizacije, odnosno organi u sastavu).

Zakonom o zaštitniku građana, kojim je ustanovljena institucija ombudsmana u Srbiji, Narodna skupština Republike Srbije usvojila 2005. godine. Zakonom su najpre utvrđeni osnovni pojmovi i garancije nezavisnosti. Zaštitnik građana u Srbiji je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave). Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava, ali je pojam građanin u smislu ovog zakona ne obuhvata samo svako fizičko lice (uključujući ne samo domaće već i strane državljanje) već i svako domaće i strano pravno lice o čijim pravima odlučuju organi državne uprave. Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini (u daljem tekstu: Skupština). Sedište Zaštitnika građana je u Beogradu, ali Zaštitnik može obrazovati kancelariju i van svog sedišta.<sup>78</sup>

Izbor i prestanak funkcije Zaštitnika građana takođe je detaljno regulisano. U skladu sa Ustavom i Ustavnim zakonom,<sup>79</sup> Zaštitnika građana bira Skupština kvalifikovanom većinom, odnosno većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za ustavna pitanja. Kandidata za Zaštitnika građana Odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Skupštini. Predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora. Zaštitnik građana se bira na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju. Za Zaštitnika građana može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: da je diplomirani pravnik, da ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete i da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Prvi od navedenih uslova međutim, može biti sporan. U praksi u svetu, pokazalo se da ombudsman

---

77 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, 98/2006, Peti deo, Uređenje vlasti, čl. 138. Zaštitnik građana

78 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, 1—3.

79 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, 98/2006, Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije, „Službeni glasnik RS”, 98/2006.

ne mora biti isključivo diplomirani pravnik, već da to mogu biti i novinari, sociolozi kao i predstavnici drugih, pre svega društvenih profesija.<sup>80</sup>

Da bi se izbegla „inflacija” posebnih ombudsmena koji bi štitili samo posebne kategorije građana odnosno tzv. ranjivih društvenih grupa, Zakonom je predviđeno da Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koji im on prenese, pri čemu Zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, pre svega u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom. Zamenike Zaštitnika građana bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog Zaštitnika građana. I ovo zakonsko rešenje je dobro, jer se na taj način Zaštitniku daje mogućnost da sam odabere „tim” koji će na najefikasniji način štititi ljudska prava. Zamenici Zaštitnika građana biraju se na vreme od pet godina i isto lice može najviše dva puta uzastopno biti birano na ovu funkciju. Zamenici moraju da ispunjavaju i posebne uslove za izbor, koji su slični sa onim koji se zahtevaju i za izbor Zaštitnika građana. Sa funkcijom Zaštitnika građana, odnosno zamenika Zaštitnika građana nespojivo je obavljanje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, kao i obavljanje druge dužnosti ili posla koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost. Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih stranaka. Međutim, Zakon je ostavio dosta mogućnosti za zloupotrebu prethodnog stava u političke svrhe, jer ona važi samo od momenta stupanja Zaštitnika građana na funkciju, što otvara dosta prostora za manipulaciju, jer u trenutku kada Odbor predlaže kandidata, kandidat za zaštitnika građana još uvek može biti član političke organizacije, čime je izbor ostao uslovljen političkom voljom vladajuće političke elite. Zakonom je predviđeno da ... „Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu davati izjave političke prirode.” Međutim, kao „izjave političke prirode” mogu se tumačiti i izjave Zaštitnika građana koje se odnose na rad pojedinog funkcionera javne vlasti u kontekstu ljudskih prava koja štiti. Kako bi i ove izjave mogle biti „cenjene” kao političke, to bi mogle da bude i razlog za prestanak mandata Zaštitnika odnosno njegovog zamenika razrešenjem, usled nesavesnog obavljanja funkcije, čime se hipotetički, nadležnosti Zaštitnika građana znatno ograničavaju.<sup>81</sup>

#### 4.2.2. Nadležnosti Zaštitnika građana

Nadležnosti Zaštitnika građana su brojne i slojevite, i mogu se podeliti na nekoliko grupa.

Prvu grupu nadležnosti, čine opšte nadležnosti, koje su slično kao u Poljskoj, usmerene u dva pravca: prema građanima i prema nadležnim državnim organima. Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. S druge strane, Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. Na ovom mestu, posebno je značajno objasniti šta se podrazumeva pod pojmom „pravilnost rada”. Pravilnost rada podrazumeva obavljanje

---

80 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, 4—5.

81 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 6—16.

upravnih poslova u skladu sa pravilima o dobrom i urednom vršenju uprave, a nepravilnost ponašanja koja su suprotna tim pravilima, kao što su neblagovremeno postupanje i sporost, tehničke greške, nekorektnost u odnosima prema građanima predstavljaju kršenje pravila o dobroj upravi, odnosno sve ono što se podrazumeva pod pojmom lošeg vršenja uprave (maladministration).<sup>82</sup> Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava, odnosno pravosudne, skupštinske i druge uprave, što jeste jedno od ograničenja ovog zakona.<sup>83</sup> Međutim, službe bezbednosti nisu ograničene od kontrole Zaštitnika, a ne treba ni da budu, jer su, kao što smo to već više puta istakli, „službe” po svojoj pravnoj prirodi organi državne uprave.

Druga grupa nadležnosti u načelu se odnosi na mogućnost Zaštitnika građana da neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i neprotivrečnog pravnog sistema koji se odnose na ljudska prava. U okviru ove grupe nadležnosti Zaštitnik građana najpre ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti, ovlašćen je da Vladi odnosno Skupštini podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, pri čemu je Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine dužan da ih razmatra. Zaštitnik je takođe ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. Zaštitnik je ovlašćen i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.<sup>84</sup>

Treću grupu ovlašćenja čine ovlašćenja Zaštitnika građana prema funkcionerima organa javne vlasti i zaposlenih u organu uprave. U okviru ove nadležnosti zaštitnik građana je ovlašćen da: javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu i to ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizilazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera. U slučaju kada utvrdi da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.<sup>85</sup>

Četvrta grupa nadležnosti Zaštitnika građana proističe iz obaveze organa uprave da sa njim saraduju. U okviru ove grupe nadležnosti Zaštitnik ima pravo pristupa prostorijama organa uprave, kao i da zahteva od organa uprave da mu stavi na raspolaganje sve podatke kojima raspolaže, a od značaja su za postupak koji vodi, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom. Takođe, on može da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi. Navedena ovlašćenja Zaštitnika građana podrazumevaju pravo nesmetanog i nenajavljenog pristupa službenim

---

82 Uporedi: Bogoljub Milosavljević, Komentar Zakona o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik”, Beograd, 2010, str. 82.

83 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 17.

84 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 18—19.

85 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 20.

prostorijama i podacima kojima organi uprave raspolažu. Davanje podataka podrazumeva i davanje svih potrebnih usmenih informacija i pisanih dokumenata koji sadrže informacije.<sup>86</sup> Posebna nadležnost koju takođe možemo da svrstamo u ovu grupu je nadležnost Zaštitnika građana da ima nesmetan pristup zavodima za izvršenje sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode, kao i pravo da sa tim licima razgovara nasamo.<sup>87</sup>

Peta grupa nadležnosti povezana je za vođenje nezavisne i nepristrasne istrage, odnosno postupaka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava. Ova nadležnost posebno je obrađena kroz odredbe postupka pred Zaštitnikom građana. Bitno je na ovom mestu napomenuti, da na osnovu nadležnosti sprovođenja postupka po pritužbama građana ili sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik ima, između ostalog, pravo da se obrati javnosti, Skupštini i Vladi, a može i da, usled nepostupanja po preporuci, preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.<sup>88</sup> Ova grupa nadležnosti dopunjena je i pravom Zaštitnika građana da pruža dobre usluge, posreduje i daje savete i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti radi preventivnog delovanja u cilju unapređenja zaštite ljudskih prava i sloboda. Ova nadležnost je uneta na predlog međunarodnih i nevladinih organizacija, čime je utvrđena jedna drugačija, preventivna mogućnost delovanja Zaštitnika građana. Ta mogućnost se sastoji u njegovom pravu da, pored pokretanja i vođenja postupka (po pritužbama i po sopstvenoj inicijativi), deluje preventivno pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti a u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava. U okviru ovakvog delovanja, Zaštitnik građana je najpre ovlašćen da pruža dobre usluge i posreduje između građana koji smatraju da su im povređena prava, s jedne, i organ uprave, s druge strane. Na taj način on može doprijeti prevazilaženju konfliktnih situacija, posebno onda kada građanin ili organ uprave nije spreman da spornu situaciju sam razjasni i uvidi uzroke sporenja, a još uvek nema ili uopšte nema uslova za pokretanje postupka od strana Zaštitnika građana. S druge strane, Zaštitnik građana može da daje savete i mišljenja organima uprave o tome kako da unaprede svoj rad u cilju otklanjanja iz svog rada onih pojava i postupanja koje dovode od kršenja prava građana, kao i da građane savetuje i daje im svoje mišljenje o tome kako da zaštite svoja prava od neprimerenih akcija organa uprave.<sup>89</sup>

#### **4.2.3. Zaštitnik građana, kontrola službi bezbednosti i pojedini problemi u vezi sa njenim ostvarivanjem**

Svaka od navedenih nadležnosti Zaštitnika građana može se odnositi i na službe bezbednosti, jer su oni organi uprave nad kojim Zaštitnik vrši „spoljnu” kontrolu, ali se nijedna od nadležnosti Zaštitnika građana ne odnosi isključivo na službe bezbednosti. Kontrola službi bezbednosti od strane Zaštitnika svakako se ne može smatrati „opštim” oblikom kontrole službi. Naime, Zaštitnik građana vrši kontrolu službi samo onda kada do toga dođe u procesu izvršenja i realizacije njegovih nadležnosti.

---

86 Uporedi: Bogoljub Milosavljević, Komentar Zakona o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik”, Beograd, 2010, str. 91.

87 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 21.

88 Uporedi: Zakon o zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 24—32.

89 Uporedi: Bogoljub Milosavljević, Komentar Zakona o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik”, Beograd, 2010, str. 91.

Kontrola službi bezbednosti u toku 2010. godine manifestovala se uglavnom kroz dva pravca nadležnosti Zaštitnika koje su dobile i najveći publicitet u javnosti. Prva se odnosila na preventivnu posetu Bezbednosno-informativnoj agenciji Zaštitnika u februaru 2010. godine, na osnovu koje je Zaštitnik napisao i poseban izveštaj, koji je zatim prosledio Narodnoj skupštini.

Druga se odnosila na nadležnosti Zaštitnika da s jedne strane, štiti ljudska prava, a sa druge aktivno učestvuje u reformi pravnog sistema. Zaštitnik građana (kao i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti), oštro su se suprotstavili donošenju Zakona o elektronskim komunikacijama (jun 2010), kojim su, po mišljenju oba nezavisna kontrolna organa, grubo prekršene ustavne odredbe koje se odnose na pravo na privatnost, u kontekstu rada službi bezbednosti. Zaštitnik građana je povodom ovog predloga Zakona uputio amandmane Narodnoj skupštini u junu mesecu 2010. godine, ali su oni samo delimično prihvaćeni. To je dovelo do značajne polarizacije u odnosima između Zaštitnika građana (i Poverenika) i Narodne skupštine (bolje rečeno – dela parlamentarne većine). Umesto da Narodna skupština posmatra amandmane, inicijative i izveštaje Zaštitnika kao „sredstvo” za kontrolu i sprečavanje „hegemonizma” izvršne nad zakonodavnom vlašću, šef najjače poslaničke grupe u parlamentu javno je okrivio Zaštitnika (i Poverenika) da vode javnu kampanju protiv Narodne skupštine. Amandman Zaštitnika se odnosio na jedan od članova Predloga zakona, kojim je predviđeno da bezbednosne službe bez odobrenja suda mogu da prate ko, sa kim, koliko i kada komunicira telefonom ili interentom, što je po mišljenju Zaštitnika bilo direktno kršenje prava na privatnost kao fundamentalnog ljudskog prava.

Epilog je poznat. Zakon o elektronskim komunikacijama je usvojen, a usvajanjem svog Poslovnika krajem jula 2010. godine, predviđeno je da Narodna skupština ne samo razmatra, već i prihvata, zahteva dopunu ili odbija izveštaj nezavisnih tela, jednom rečju, odlučuje o izveštaju. Tako je potencijalno otvorena mogućnost „političke arbitrarnosti” odnosno političkog uticaja i uslovljavanja rada nezavisnih tela čime njihov položaj može postati zavisna od „volje” vladajuće skupštinske većine.

Poslovnik Narodne skupštine je međutim, niži pravni akt od zakona, te u tom smislu, neusvajanje izveštaja, ako nije predviđeno zakonom, samo na osnovu Poslovnika se ne može smatrati npr. razlogom za razrešenje Poverenika, kao ni drugih kontrolnih organa koje podnose svoje izveštaje Narodnoj skupštini. Ali, ovakvo rešenje dosta govori o odnosu Skupštine prema nezavisnim kontrolnim organima i telima, i na neki način obesmišljava njihovu ulogu i značaj u savremenom demokratskom društvu.

U svom izveštaju o napretku Srbije u 2010. godini, Evropska komisija je iznela veliko neslaganje sa pomenutim odredbama Poslovnika Narodne skupštine. To je, na kraju, dovelo i do izmene Poslovnika krajem februara 2011. godine. Tada su se svi poslanici vladajuće koalicije složili da su predložena nova rešenja dobra, ali tako nisu mislili kada su samo pola godine pre toga, bez prisustva opozicije, usvajali poslovnik i kada nisu uvažene ni primedbe pre svih Zaštitnika i Poverenika. Tek kada je u izveštaju Evropske komisije o napretku pomenuta odredba navedena kao loše rešenje, svi iz vladajuće koalicije su se saglasili da će taj nedostatak otkloniti što pre. Zaštitnik građana je zatim, na molbu predsednice Narodne skupštine, poslao osnovno viđenje kako bi trebalo urediti odnos između nezavisnih kontrolnih organa i Narodne skupštine. Tako se u neposrednim konsultacijama došlo do rešenja koja obezbeđu-

ju nezavisnim kontrolorima vlasti da rade, bez straha da će biti predmet neke vrste političke kontrole, i da će se zbog kritika naći u problemu.

U vezi sa samim Zakonom o elektronskim komunikacijama, Zaštitnik je (zajedno sa Poverenikom) podneo Ustavnom sudu predlog za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o elektronskim komunikacijama i dva člana Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji 30. septembra 2010. godine,<sup>90</sup> na inicijativu većeg broja strukovnih udruženja i nevladinih organizacija,<sup>91</sup> Zaštitnik građana i Poverenik, konkretno, u predlogu za ocenu ustavnosti Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, osporavaju pravo direktora VBA utvrđeno ovim zakonom da se na osnovu njegovog naloga ili naloga lica koje on ovlasti, vrši tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja podataka o telekomunikacionom saobraćaju i lokaciji korisnika, bez uvida u njihov sadržaj, što podzakonskim aktom treba bliže da uredi Ministar odbrane na predlog direktora VBA, uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost. Takođe, oni osporavaju i pravo VBA na dobijanje informacija od telekomunikacionih operatera o korisnicima njihovih usluga, obavljenoj komunikaciji, lokaciji sa koje se obavlja i drugih podataka od značaja za rezultate primene posebnih postupaka i mera utvrđenih zakonom.<sup>92</sup> U predlogu je detaljno obrazloženo zašto su ove odredbe zakona u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, kojim je predviđeno da je tajnost pisama i drugih sredstava komuniciranja nepovredivo, te da su odstupanja dozvoljena samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako su neophodna radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom.<sup>93</sup> Takođe, u toku postupka usvajanja Zakona o tajnosti podataka (novembar 2009), Zaštitnik građana je (u saradnji sa Poverenikom) podneo amandmane koji su, posle snažne kampanje u javnosti uvaženi od strane Narodne skupštine.

Iz pregleda ovih predloga i inicijativa se može videti, da Vlada kroz predloge zakona koji se odnose na službe bezbednosti ili su u vezi sa pitanjem tajnosti podataka, ne samo da u korist službi bezbednosti neustavno ograničava prava građana, već i nastoji da iz istih razloga, ograniči zakonom utvrđene nadležnosti Zaštitnika građana i drugih nezavisnih kontrolnih tela, pre svega Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

U Izveštaju Zaštitnika građana za 2010 godinu, koji je podnet Narodnoj skupštini u martu 2011. godine, Zaštitnik, između ostalog konstatuje: „Zabrinjavaju određene odredbe Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o vojnim službama bezbednosti, kao i način primene zakona o civilnoj obaveštajno-bezbednosnoj službi. Tokom procedure usvajanja Zakona, nadležni odbor nije podržao jedan od dva amandmana Zaštitnika građana koji je težio osiguravanju Ustavom propisane kontrole suda nad zadiranjem u privatnost komunikacije. Nad argumentima Zaštitnika građana među članovima odbora prevladalo je tumačenje koje u svom radu primenjuju domaće službe bezbednosti – da bi se u sudovima postupci nadzora nad komunikacijama građana mogli dekonspirirati, a da podaci kao što je listing

---

90 Zaštitnik građana, Predlog za ocenu ustavnosti 21-84/10 del. br. 16579; Poverenik za informacije, Predlog za ocenu ustavnosti br. 011-00-00635/2010-01

91 Advokatska komora Srbije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Građanske inicijative, Komitet pravnika za ljudska prava, Nezavisno udruženje novinara Srbije, Udruženje novinara Srbije, Udruženja sudija Srbije, Helsinški odbor za ljudska prava, Koalicija za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i dr.

92 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „Službeni glasnik RS“ br. 88/09, čl. 13. st. 1 u vezi sa čl. 12. st. 1. tač. 6, i čl. 16. st. 2.

93 Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 42.

pozvanih brojeva, vreme i lokacija poziva, vrsta opreme i slično ne predstavljaju deo komunikacije, već statističke podatke. Uprkos činjenici da Ustav propisuje da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače saglasno praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje, a da je Evropski sud za ljudska prava u više navrata eksplicitno stao na stanovište da je listing poziva i drugi podaci koje operateri prikupljaju obuhvaćen pojmom „tajnost komunikacije” Zaštitnik građana izrazio je javno žaljenje što argumenti i nepodeljen stav nadležnih nezavisnih državnih organa za zaštitu prava građana, stručne i najšire javnosti, nisu bili dovoljni da Narodna skupština vrati na doradu vladin predlog zakona koji privatnost građana čini ranjivijom nego što bi to ona smela biti. Zbog toga su Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, na inicijativu velikog broja organizacija civilnog društva – nacionalnih novinskih, sudijskih, advokatskih i drugih udruženja zainteresovanih za zaštitu ljudskih prava, pokrenuli pred Ustavnim sudom ocenu tih odredbi, smatrajući da su one ne samo neumerena pretnja privatnosti komunikacija građana, već i formalno suprotne Ustavu.

U vezi sa kontrolom Bezbednosno-informativne agencije, Zaštitnik u godišnjem izveštaju konstatuje: ...”Polazeći od Ustavom i Zakonom uspostavljene obaveze i dužnosti Zaštitnika građana (ZG) da se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih (i manjinskih) sloboda i prava, imajući u vidu da službe bezbednosti imaju ovlašćenja i sredstva da, u skladu sa Ustavom i zakonom, primenjuju posebne postupke i mere koje za posledicu imaju odstupanje od načela nepovredivosti pojedinih ljudskih sloboda i prava, Zaštitnik građana sproveo je u januaru/februaru 2010. godine, preventivnu kontrolu BIA. Osnovni cilj posete bio je sagledavanje zakonitosti i pravilnosti (svrsishodnosti, srazmernosti itd) rada BIA pri obavljanju poslova iz nadležnosti Agencije kojima se zadire u zagarantovana prava i slobde građana, i po potrebi, davanje preporuka u cilju unapređivanja zakonitosti i pravilnosti rada BIA i unapređivanja poštovanja ljudskih prava uopšte. Posebna pažnja posvećena je Ustavnoj i zakonskoj utemeljenosti, potpunosti, dokumentovanosti i uopšte pravilnosti procedura koje BIA primenjuje u radu. Na osnovu uvida u Centralni evidencioni registar i dokumentaciju koju BIA čuva o slučajevima u kojima je primenila neku od posebnih metoda, mera ili radnji, odnosno sredstva kojima se zadire u pojedina garantovana ljudska prava, kao i na osnovu izjava rukovodstva i dela pripadnika Agencije, ZG je zaključio da se BIA, kada u svom radu ograničava pojedine slobode i prava građana garantovane Ustavom Republike Srbije pridržava pozitivnopravnih propisa. Način na koji je organizovano dokumentovanje primene posebnih postupaka i mera takav je da bi eventualna zloupotreba bila zabeležena, a počinioci zloupotrebe bi se mogli identifikovati. Utvrđena je međutim, potreba i mogućnost da se unapredi zaštita i poštovanje ljudskih prava i sloboda koje mogu biti ograničene radom Agencije, i to na nivou: zakonskih i podzakonskih propisa i procedura koje primenjuje Agencija”<sup>94</sup> U godišnjem Izveštaju Zaštitnik je takođe ukazao da je poseban izveštaj o kontroli BIA dostavljen Narodnoj skupštini, ali da on nije bio razmatran. U posebnom izveštaju o preventivnoj kontrolnoj poseti BIA, Zaštitnik građana je izneo mišljenje Narodnoj skupštini, da je uputno doneti novi Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, koji će na potpuniji, precizniji i uopšte kvalitetniji način regulisati obavljanje poslova Agencije kojim se zadire u garantovana

---

94 Izveštaj Zaštitnika građana za 2010. godinu, Zaštitnik građana, Beograd, 2011. str. 13. Ceo izveštaj se može pronaći na veb prezentaciji Zaštitnika građana: [www.zastitnik.rs](http://www.zastitnik.rs)

ljudska prava i slobode građana. Na žalost, ni posle 18 meseci od upućivanja ovog posebnog izveštaja, nije izrađen novi Nacrt Zakona o BIA.<sup>95</sup>

U vezi sa pritužbama građana, Zaštitnik građana je primio određeni broj pritužbi koje su se odnosile na kršenje prava građana od strane agencija (službi) ali je najveći deo njih bio odbačen iz formalnih razloga.

\*\*\*\*\*

Iz ovog pregleda statusa, opštih nadležnosti i aktivnosti Zaštitnika građana u vezi sa kontrolom službi bezbednosti, jasno je da ovaj organ, iz godine u godinu postaje sve značajniji mehanizam kroz koji se vrši spoljni oblik kontrole službi bezbednosti, ali prave efekte ovog oblika nadzora, možemo očekivati tek u godinama koje slede.

### **4.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**

---

#### **4.3.1. Nastanak i razvoj institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**

Pravo na slobodan pristup informacijama, kao posebno pravo koje se vremenom izdvojilo iz slobode izražavanja, prava na privatnost (privatan i porodičan život) i prava na pravično suđenje kao fundamentalnih ljudskih prava, nastalo je kao rezultat razvoja savremene pravne države i participativne demokratije, u kojoj građanin postaje „četvrta vlast” i aktivni učesnik društvenih procesa. U poslednjih četrdeset godina, tačnije, od momenta kada su ga Sjedinjene Američke Države prvi put regulisale zakonom 1966. godine, došlo je do njegovog brzog širenja. U jednom broju zemalja, ono je postalo i ustavom garantovano ljudsko pravo i sloboda. Pravo na pristup informacijama, postalo je, takođe vremenom i sastavni deo brojnih međunarodnih dokumenata, kojima su utvrđeni standardi u ovoj oblasti, a koje države treba da „ugrade” i u svoj nacionalni pravni okvir. U mnogim državama, „kontrolu” ostvarivanja i zaštitu ovog prava vrši nezavisan inokosni ili kolegijalni kontrolni organ.<sup>96</sup>

---

95 Ceo izveštaj o preventivnoj kontroli BIA može se pronaći na veb prezentaciji Zaštitnika: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji>

96 Npr. Poverenik za informacije – Kanada, 1982; Odbor za pristup administrativnim dokumentima – Francuska, 1979; Komisija za pristup aktima državne uprave – Belgija, 1994; Komitet za informacije – Island, 1996; Poverenik za informacije – Fidži, Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama javnog karaktera, Makedonija, 2007 i dr. Opširnije o kontrolnim organima koja štite pravo na pristup informacijama: Dejan Milenković, Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka u Beogradu, Beograd 2008, str. 309–328.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je donet u Srbiji 2004. godine i kasnije izmene i dopune<sup>97</sup>, obezbeđuje način ostvarivanja, od 2006. godine u Srbiji Ustavom zajamčenog prava građana – prava na obaveštenost. U savremenom demokratskom društvu, građanin može delotvorno da kontroliše rad državnih organa samo ako su mu informacije koje poseduju i raspoložu organi javne vlasti dostupne, što se, između ostalog, obezbeđuje kroz postupak utvrđen ovim Zakonom. Zakonom oz 2004. godine je osnovan i poseban nezavisan inokosni državni organ – Poverenik za informacije od javnog značaja.

Republika Srbija krajem 2008. godine donela Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>98</sup> Od početka primene ovog Zakona, 1. januara 2009. Poverenik je postao „nadležan” i za zaštitu podataka o ličnosti, jer su zakonom precizno utvrđene njegove nadležnosti i kontrolna uloga i u ovoj oblasti. Tako je Poverenik postao „zaštitnik” ne samo prava na slobodan pristup informacijama, već i podataka o ličnosti. Reč je o dve neraskidivo povezane oblasti te su u mnogim zemljama, „kontrola” i zaštita ovih prava „objedinjeni u „rukama” jednog organa;”<sup>99</sup> kao što je ovim zakonom, učinjeno i u Srbiji. U oblasti zaštite podataka o ličnosti, Poverenik ima čak i snažnije nadležnosti i ovlašćenja u odnosu na ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama.

Poverenik je samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. Njega bira Narodna skupština Republike Srbije, na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za informisanje. Zakon detaljno uređuje uslove koje treba da ispunjava kandidat za mesto Poverenika, kao i razloge za prestanak funkcije. Poverenika bira Narodna skupština za vreme od sedam godina. Poverenik u vršenju svoje nadležnosti neće tražiti niti primati naloge i uputstva od državnih organa i drugih lica. Poverenik ima zamenika, koga bira Narodna skupština, na predlog Poverenika. Poverenik ima stručnu službu koja mu pomaže u vršenju njegovih nadležnosti.<sup>100</sup>

Svakako da dve osnovne funkcije Poverenika danas u Srbiji jesu: obezbeđenje i zaštita ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama i zaštita podataka o ličnosti, a u širem smislu i zaštita prava na privatnost. U tom kontekstu, Poverenik je na neki način na „sredini” puta između „javnosti” i tajnosti”. Iz tog razloga, rad Poverenika se u određenim segmentima „prepliće” sa radom službi bezbednosti, s obzirom na oblasti za koje je Poverenik osnovan i vrši kontrolu. S druge strane, i sam Poverenik (kao i Zaštitnik građana) predstavlja jedan od spoljnih mehanizama kontrole javne uprave, pa samim tim i kontrole službi bezbednosti kao organa državne uprave.

---

97 Uporedi: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik” RS, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

98 Uporedi: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS”, br. 97/08.

99 Mađarska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Slovenija, Estonija.. . Opširnije o kontrolnim organima koje štite oba prava u pojedinim zemljama: Dejan Milenković, Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2009. str. 70—86.

100 Uporedi: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10, čl. 29—34.

#### **4.3.2. Nadležnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**

Kao što smo to već prethodno pomenuli, Poverenik za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti je nezavisni kontrolni organ koji vrši nadzor nad dva značajna ljudska prava odnosno oblasti: prava na slobodan pristup informacijama i prava na zaštitu podataka o ličnosti, a u širem smislu i prava na privatnosti. Nadležnosti Poverenika u ove dve oblasti nisu identične.

##### **4.3.2.1. Nadležnosti Poverenika u oblasti pristupa informacijama**

Ključna nadležnost Poverenika u oblasti pristupa informacijama, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja jeste donošenje rešenja (kao formalnog, pravno obavezujućeg, konačnog i izvršnog upravnog akta) u postupku po žalbi. Postupak po žalbi je oblik instancione kontrole hijerarhijski višeg organa nad nižim koji se ostvaruje povodom žalbe. Znači, Poverenik kao samostalni državni organ, jeste „viši” organ u odnosu na sve druge organe javne vlasti u oblasti pristupa informacijama, osim šest najviših: Narodne skupštine Predsednika Republike, Vlade, Republičkog javnog tužioca i Vrhovnog kasiacionog suda (povodom čijih se rešenja kojim je odbijen pristup informacijama može tužbom pokrenuti upravni spor).

Nakon izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja došlo je do značajnih promena u vezi sa slučajevima kada se može izjaviti žalba. Prema danas važećem integralnom tekstu, tražilac može izjaviti žalbu Povereniku ako organ javne vlasti: odbaci ili odbije zahtev tražioca u roku od 15 dana od dana kada mu je dostavljeno rešenje ili drugi akt; organ vlasti, suprotno obavezi da u roku od 48 časova od prijema zahteva za koji se može predpostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja i životne sredine, ne odgovori tražiocu; uslovi izdavanje kopije dokumenta uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije; ne omogući uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju upotrebom opreme kojom sam raspolaže, odnosno ne dopusti tražiocu da izvrši uvid u dokument upotrebom sopstvene opreme; ne stavi na uvid dokument, odnosno ne izradi kopiju tog dokumenta na jeziku na kojem je podnet zahtev, iako raspolaže dokumentom na tom jeziku; ili organ vlasti na drugi način otežava ili onemogućava tražiocu ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, suprotno odredbama ovog zakona.<sup>101</sup>

Poverenik ima i druge nadležnosti. Shodno zakonu, on prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih zakonom i izveštava javnost i Narodnu skupštinu o tome; daje inicijativu za donošenje ili izmenu propisa; predlaže organima vlasti preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada i dr. U roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine, Poverenik je dužan da Narodnoj skupštini podnese godišnji izveštaj o radnjama preduzetim od strane organa vlasti u primeni ovog zakona, kao i o svojim radnjama i izdacima. Nadzor nad

---

101 Uopredi: Dejan Milenković, Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010. str. 105.

spvođenjem zakona ne vrši Poverenik već ministarstvo nadležno za poslove uprave preko upravne inspekcije.<sup>102</sup>

#### 4.3.2.2. Nadležnosti Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti

Drugi zakon koji utvrđuje nadležnosti Poverenika je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Međutim, nadzorna (kontrolna) ovlašćenja u ove dve oblasti nisu identična. U oblasti ostvarivanja slobode pristupa informacijama, ona se odnosi pre svega na instancionu kontrolu (kontrolu po žalbi), a u oblasti zaštite podataka o ličnosti pored instancione kontrole, Poverenik vrši i nadzor nad sprovođenjem zakona kojim su obuhvaćena i njegova inspeksijska ovlašćenja (samo u ovoj oblasti), jer je Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti predviđeno da poslove koji se odnose na sprovođenje zakona vrši Poverenik preko ovlašćenih lica. Ovlašćeno lice je dužno da nadzor vrši stručno i blagovremeno i da o izvršenom nadzoru sačini zapisnik. U vršenju nadzora, ovlašćeno lice postupa na osnovu saznanja do kojih je došao po službenoj dužnosti, od strane podnosioca žalbe ili trećeg lica. Licima kojima su ovim zakonom utvrđene obaveze u vezi sa zaštitom podataka, dužna su da ovlašćenom licu omogućće nesmetano vršenje nadzora i stave mu na uvid i raspolaganje potrebnu dokumentaciju. Iz prava Poverenika da vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona proističe i njegova mogućnost da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.<sup>103</sup>

U pravnoj teoriji, ovaj oblik nadzora nosi naziv spoljna administrativna kontrola uprave. Za nju nisu naglašeni hijerarhijski momenti u vršenju kontrole kao što je to slučaj kod instancionog nadzora, iako spoljnu administrativnu kontrolu takođe vrše jedni organi uprave nad drugim organima uprave.<sup>104</sup> Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, bila su određena određena ograničenja u vršenju nadzornih ovlašćenja, koja se sa stanovišta međunarodnih dokumenata i uporedno-pravnog iskustva, nisu mogla smatrati dozvoljenim u demokratskom društvu. Ova ograničenja su stavljena van snage nakon donošenja Zakona o tajnosti podataka, posle velike polemike između Poverenika, Zaštitnika i stručne javnosti sa jedne i Ministarstva pravde, generalnog sekretara predsednika Republike i Vlade s druge strane.

Predlogom zakona o tajnosti podataka bilo je predviđeno ograničenje nadležnosti ne samo Poverenika već i Zaštitnika građana u vezi sa određenim krugom tajnih podataka, a „u korist” tajnih službi.<sup>105</sup> Ograničenja koja su bila utvrđena u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti a zatim i u Predlogu zakona o tajnosti podataka bila su i u suprotnosti sa ranije donetim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakonom o Zaštitniku građana.<sup>106</sup> Zato su u procesu izrade i usvajanja Zakona, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnik građana, kao i deo stručne javnosti, osporavali deo Predloga zakona, kojim se odstupalo od prava ovih organa, da u vršenju svojih nadležnosti, i u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

102 Uporedi: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10, čl. 22-28; čl. 35—36.

103 Uporedi: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS” br. 97/08, čl. 54—55

104 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo, Upravno procesno pravo, Službeni glasnik, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2008.* str. 421.

105 O ovom pitanju opširnije: Dejan Mileković, *Kontroverze povodom Zakona o tajnosti podataka, Pravo&Društvo*, br. 1/2010, str. 26—34.

106 O ovom pitanju opširnije: Dejan Mileković, *Kontroverze i dileme u vezi sa ulogom Poverenika u sistemu zaštite podataka o ličnosti, Revija za bezbednost, Centar za bezbednosne studije*, br. 11/08, str. 29-35; Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS” br. 97/08, čl. 45.

(i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti) kao i Zakonom o zaštitniku građana i principom „neophodno da zna” (need to know), imaju uvid u svaki nosač informacije, bez obzira na stepen tajnosti.

Zakonom o tajnosti podataka iz 2009. godine<sup>107</sup> u Srbiji je po prvi put na sistemski način zakonom uređena oblast tajnih podataka. U usvojenom Zakonu, od ranije pomenutog rešenja se odustalo, ali je za sve organe koje bira Narodna skupština i rukovodioce državnog organa koje bira Narodna skupština (...), predviđena obaveza, da bi mogli da pristupe određenom krugu podataka utvrđenim ovim Zakonom a koji su označeni stepenom „državna tajna” i „strogo poverljivo” (isključivo kada je to neophodno za vršenje poslova iz delokruga njihove nadležnosti), da moraju da prođu prethodnu bezbednosnu proveru utvrđenu ovim Zakonom.<sup>108</sup>

U oblasti zaštite podataka o ličnosti, postupak instancione kontrole, odnosno kontrole po žalbi, pokreće podnosilac zahteva za ostvarivanje prava u vezi sa obradom, koji žalbu može izjaviti u sledećim slučajevima: protiv odluke rukovodice kojom je odbijen ili odbačen zahtev; kada rukovalac ne odluči o zahtevu u propisanom roku; ako rukovalac ne stavi na uvid podatak, odnosno ne izda kopiju podatka ili to ne učini u roku i na način propisan ovim zakonom; ako rukovalac uslovi izdavanje kopije podatka uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade kopije i ako rukovalac, suprotno zakonu, otežava ili onemogućava ostvarivanje prava. Pored „nadzornog ovlašćenja u vezi sa spovođenjem zakona i instancione kontrole Poverenik: vodi Centralni registar; nadzire i dozvoljava iznošenje podataka iz Republike Srbije; ukazuje na uočene zloupotrebe prilikom prikupljanja podataka; sastavlja listu državnih i međunarodnih organizacija koje imaju odgovarajuće uređenu zaštitu podataka; daje mišljenje u vezi sa uspostavljanjem novih zbirki podataka, odnosno u slučaju uvođenja nove informacione tehnologije u obradi podataka; daje mišljenje, u slučaju kada postoji sumnja da li se neki skup podataka smatra zbirkom podataka u smislu ovog zakona; daje mišljenje vladi u postupku donošenja akata o načinu arhiviranja i o merama zaštite naročito osetljivih podataka; prati primenu mera za zaštitu podataka i predlaže poboljšanje tih mera; daje predloge i preporuke za unapređenje zaštite podataka; daje prethodno mišljenje da li određeni način obrade predstavlja specifičan rizik za prava i slobode građana; prati uređenje zaštite podataka u drugim zemljama; saraduje sa organima nadležnim za nadzor nad zaštitom podataka u drugim zemljama; određuje način daljeg postupanja sa podacima kada je rukovalac prestao da postoji, osim ako je propisano drukčije i obavlja druge poslove iz svoje nadležnosti. U ovoj oblasti, izveštaj koji podnosi Narodnoj skupštini, Poverenik dostavlja predsedniku Republike, Vladi i Zaštitniku građana i na odgovarajući način stavlja na uvid javnosti.<sup>109</sup>

---

107 Uporedi: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS” br. 104/09

108 Uporedi: Dejan Milenković, Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010. str. 48.

109 Uporedi: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS” br. 97/08, 104/09, čl. 38, čl. 44.

### 4.2.3. Poverenik, kontrola službi bezbednosti i pojedini problemi u vezi sa njenim ostvarivanjem

U prethodnom delu smo zaključili da Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nema ni jednu nadležnost koja se neposredno odnosi isključivo na službe bezbednosti. S druge strane, pošto su sve tri službe državni organi koji ne ulaze u „krug izuzetaka” utvrđenih zakonom, sve nadležnosti Poverenika u okviru njegove kontrolne uloge, kao i obaveze koje po državne organe proističu iz dva prethodno pomenuta zakona, odnose se i na službe bezbednosti. Zato bismo mogli reći da je „kontrola” službi od strane Poverenika, „opšta a posredna”. Ona je „opšta” jer se odnosi na sve državne organe (osim onih koji su zakonom izričito određeni), a posredna, jer se ona ne odnose isključivo i samo na tajne službe (agencije).

U vršenju „posredne” kontrole, na ovom mestu pomenućemo samo obaveze koje su, naročito u početnim fazama primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja bile „veoma problematične” sa stanovišta službi bezbednosti, kao na primer, instancijska kontrola po žalbi, obaveza dostavljanja godišnjeg izveštaja o sprovođenju ZSPI Poverniku i obaveza objavljivanja informatora.

Početak primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama bio je težak, što se naročito odnosilo na ostvarivanje prava na pristup informacijama pred tajnim službama, i instancijskoj i kontroli poštovanja drugih obaveza koja su proisticala iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od strane Poverenika. U tome je, od tajnih službi, prednjačila BIA.

Tako je u periodu od 2005. do 2008. godine, odnos službi, naročito BIA, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja bio ignorantski, što je i konstatovano npr. u izveštaju Poverenika za 2007. godinu,<sup>110</sup> u kome se navodi: „Najdrastičniji primer je Bezbednosno-informativna agencija. U njenom slučaju nije reč samo o kršenju prava na pristup informacijama u posedu organa vlasti već o potpunom neprimenjivanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Bezbednosno-informativna agencija nije imala potrebnu komunikaciju sa građana koji su joj se obraćali zahtevom za ostvarivanje svog, zakonom i Ustavom zajamčenog prava, a ni sa Poverenikom, kao drugostepenim organom. Nije odgovarala na zahteve građana, nije se, na traženje Poverenika izjašnjavala o podnetim žalbama. Nije postupala po nalogima sadržanim u rešenjima Poverenika. U javnosti je, od svih rešenja Poverenika koja su se odnosila na BIA najviše publiciteta dobilo ono kojim je Poverenik naložio ovoj agenciji da informacije o broju podnetih zahteva i prisluškivanih građana u 2005. godini kao statistički podatak koji ne može ugroziti ni jedan na zakonu zaštićeni legitimni interes, treba dati tražiocu. Iako je bila obavezna da postupi po ovom nalogu BIA to nije učinila. Nije to učinila ni nakon što je Vrhovni sud njenu tužbu protiv rešenja Poverenika odbacio. Međutim, ovo rešenje ni slučajno nije jedino. BIA se oglušila o svoju zakonsku obavezu u čak 6 slučajeva u kojima je Poverenik doneo odgovarajuće rešenje. BIA nije izvršila čak ni elementarne, za sve državne organe, zakonom predviđene obaveze u vidu dostavljanja godišnjeg izveštaja o primeni zakona Poverniku i izradi i objavljivanju

---

110 Uopredi: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama za 2006. godinu, Beograd, mart 2007, str. 13—14.

Informatora o radu. Primer potpunog ignorisanja Zakona od strane bilo koga, po mišljenju Poverenika zaslužuje ozbiljnu pažnju Narodne skupštine Republike Srbije. Zakoni Republike Srbije moraju da obavezuju svakog osim onog ko je samim tim zakonom izuzet. Niko ne bi smeo i nikome se ne bi smelo tolerisati da sam sebe izuzima od primene zakona. Onaj ko to ipak čini poigrava se, ne samo sa konkretnim zakonom nego sa principom zakonitosti, i svakako, autoritetom Narodne skupštine koja zakon donosi.

Nakon tri godine od primene zakona, taj odnos je tek u 2008. godini počeo da se menja. Tako se u Izveštaja Poverenika za 2008. godinu, između ostalog, kada se govori o napretku u postupanju organa vlasti po zahtevima za pristup informacijama i izvršavanju drugih obaveza koje iz zakona proističu, naročito ukazuje da je toku u 2008. godini došlo do promene u pogledu izvršavanja obaveza Bezbednosno-informativne agencije u vezi sa postupanjem po zahtevima za pristup informacijama. Iako je reč o pojedinačnom slučaju, u Izveštaju se ukazuje da je u ranijim godinama, BIA ispoljavala nedopustiv, ignorantski odnos prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pravima građana i sopstvenim obavezama iz zakona. Zato treba konstatovati da je u toku 2008. godine, BIA ... „učinila značajne korake u postupanju po zahtevima tražioca, poštovanju zakonom utvđene procedure, izvršavanju obaveza i objavljivanju pojedinih informacija o svom radu. Samo se po sebi razume da Agencija, kao i drugi državni organi, treba još da radi na unapređivanju odnosa prema javnosti, ali treba konstatovati da je u toku 2008. godine učinjen značajan napredak”.<sup>111</sup>

Nešto drugačija situacija je bila kada je reč o „vojnim” službama bezbednosti. Tako je još 2006. godine, VOA odgovorila na zahtev tražioca o broju podnetnih zahteva za prisluškivanje lica u 2005. godini, a VBA o krivičnim delima protiv ustavnog uređenja i bezbednosti.

Za razliku od pre nekoliko godina, „posredna” kontrola Poverenika nad radom službi, ili bolje rečeno, u izvršenju njihovih obaveza koje proističu iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kojim se afirmiše „transparentnost” u radu državnih organa (uključujući i rada službi), nije davala odgovarajuće rezultate, danas se, i pored određenih problema, sve više pokazuje „efikasnom”. Na veb prezentacijama službi, nalaze se informatori o njihovom radu, službe dostavljaju godišnje izveštaje Povereniku, manji je broj slučajeva kada službe uskraćuju ostvarivanje prava na pristup informacijama, a službe, naročito BIA, više ne pokazuje ignorantski odnos ni prema ovom Zakonu ni prema Povereniku kao nezavisnom kontrolnom telu.

Još jedna „grupa nadležnosti” Poverenika, posredno je za „tajne službe” bila „neuralgična”. Kao što se to moglo primetiti u prethodnom poglavlju, Poverenik, zajedno sa Zaštitnikom, često reaguje na slučajeve, kada se donošenjem novih zakona nastoji „suziti” pravo na slobodan pristup informacijama i pravo na zaštitu podataka o ličnosti koja su kao takva garantovana Ustavom i zakonom, i kada se kroz predloge novih zakona nastoji ograničiti „obim” kontrole koji Poverenik vrši u ove dve oblasti, a koja često idu u pravcu ograničenja „u korist” tajnih službi, koja treba da smanje njegove nadzorne funkcije u ove dve oblasti.

---

111 Uporedi: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama za 2008. godinu, Beograd, mart 2009. str. 10.

Poverenik, doduše u „užem” smislu nego Zaštitnik građana, to čini kroz svoje nadležnosti da daje inicijativu za donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, odnosno prava da pokreće postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata. Poverenik je u godišnjim izveštajima o sprovođenju ZSPI za 2006. i 2007. godinu, založio za hitno donošenje dva zakona koja su od ključnog značaja za dalje sprovođenje ovog zakona: Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o tajnosti podataka. Nakon donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti 2008. godine, Poverenik se u više navrata javno zalagao za izmenu ovog zakona, jer je u jednom od njegovih članova bilo predviđeno značajno ograničenje njegove kontrolne uloge u oblasti zaštite podataka o ličnosti, do čega je kasnije i došlo donošenjem Zakona o tajnosti podataka. Takođe, već smo u prethodnom poglavlju napomenuli kakva je zajednička uloga Zaštitnika i Poverenika bila u postupku donošenja i nakon donošenja Zakona o elektronskim komunikacijama.

Slično se desilo i 2009. godine, u procesu izrade, predlaganja i usvajanja Zakona o tajnosti podataka, Ministarstvo pravde formiralo je početkom 2009. godine radnu grupu koja je trebala da izradi i zvaničan Nacrt zakona o tajnim podacima. Deo stručnjaka iz nevladinog sektora, koji su učestvovali u izradi Predloga zakona o klasifikaciji informacija koji je podržala Koalicija za pristup informacijama 2008. godine i koju je podržalo više od 30.000 birača, „inkorporiran” je u rad Radne grupe koju je formiralo Ministarstvo pravde. Međutim, i pre završetka prve radne verzije, deo predstavnika nevladinog sektora i predstavnik Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana, usled nepoštovanja standarda koji se odnose na slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti, kao i nadležnosti institucije Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, podneli su ostavke na dalji rad u grupi.

Nakon što je izrađen Nacrt zakona (maj 2009. godine), i pored činjenice da Zakon o državnoj upravi jasno nalaže, da su ministarstva i posebne organizacije dužne, da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost sprovedu javnu raspravu,<sup>112</sup> Ministarstvo pravde to nije učinilo, iako su oba uslova (iako zakonom to nije predviđeno) ispunjena kumulativno. Naime, reč je o oblasti koja do tada nikada nije bila regulisana zakonom, a činjenica da je prethodno Predlog zakona o klasifikaciji informacija Koalicije za pristup informacijama potpisalo preko 30.000 birača (u radnoj grupi za izradu ovog Predloga zakona učestvovao je i sam Poverenik), jasno je ukazao da je reč o pitanju koja posebno zanimaju javnost. Tako je Nacrt Ministarstva pravde, krajem jula 2009. godine postao i zvanični Predlog zakona Vlade Republike Srbije, koji je zatim, i upućen u skupštinsku proceduru.

Početkom avgusta 2009 godine, u sredstvima javnog informisanja započela je žestoka polemika između članova Radne grupe Ministarstva s jedne, i nezavisnih tela (Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana) i predstavnika nevladinog sektora sa druge strane, koji su osporavali brojna rešenja utvrđena Predlogom zakona o tajnim podacima. Predlog zakona, naime, nije bio usaglašen sa standardima slobode pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti, sa kojima je oblast tajnosti podataka neraskidivo povezana. Takođe, pojedina zakonska rešenja bila su u suprotnosti sa osnovnim

---

112 Uporedi: Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/05, čl. 77.

principima pravnog poretka Republike Srbije kao i nadležnostima organa državne uprave, a Predlog je zahtevao i detaljno normativno-tehničku redakciju.

Početak septembra 2009. godine, održana je tzv. „javna rasprava” povodom Predloga zakona o tajnosti podataka. Umesto Ministarstva pravde, javnu raspravu organizovao je nevladin sektor.<sup>113</sup> Samoju raspravi, odazvali su se i članovi radne grupe Ministarstva pravde (uključujući i članove koji su bili predstavnici službi bezbednosti).<sup>114</sup> Tek nakon javne rasprave, predlog zakona upućen je na stručnu ekspertizu Saveta Evrope. Stručnjaci Saveta Evrope su zatim, krajem septembra 2009. godine, potvrdili da zakon u pojedinim delovima, a naročito u onim u kojim su standardi tajnosti podataka povezani sa slobodom pristupa informacijama, zaštitom podataka o ličnosti i zaštitom ljudskih prava, ne zadovoljavaju. Značajne primedbe izneo je i OEBS, a one su se, između ostalog, odnosile i na nedostatak zaštite „duvača u pištaljku”, koji su u našoj odomaćenoj terminologiji „prepoznati” kao „uzbunjivači”.<sup>115</sup> Vlada međutim, ni posle brojnih kritika nije povukla Predlog zakona iz skupštinske procedure, obećavajući da će Predlog „doživeti” neophodne promene putem amandmana koji su trebali da budu upućeni Narodnoj skupštini.

Predlog zakona se zatim, početkom novembra 2009. godine, našao na dnevnom redu Drušog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije i tom prilikom, deo amandmana Zaštitnika građana usvojen je od strane Narodne skupštine. Najspornija odredba u Predlogu zakona koja je kasnije izmenjena amandmanima bila je ona koja je ograničavala „kontrolu” Poverenika i Zaštitnika u vezi sa tajnim podacima najvišeg stepena tajnosti.<sup>116</sup> Njom je predviđeno da pristup podacima označenim kao „DRŽAVNA TAJNA” i „STROGO POVERLJIVO” može izuzetno biti ograničena Zaštitniku građana, Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i direktoru Kancelarije saveta, u skladu sa ovim zakonom. Ograničenja se odnose na podatke o: 1) istražnoj radnji, odnosno akciji koja je u toku, a sprovode je nadležni državni organi u skladu sa zakonom, do njenog okončanja; 2) metodama pribavljanja bezbednosnih i obaveštajnih podataka i načinu primene posebnih postupaka i mera u konkretnom slučaju; 3) pripadnicima ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove i službi bezbednosti sa prikrivenim identitetom, dok je to neophodno potrebno radi zaštite životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet); 4) identitetu sadašnjih i bivših saradnika službi bezbednosti, dok je to neophodno potrebno radi zaštite životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet); 5) trećim licima, dok je to neophodno, ako bi otkrivanje podataka o njima moglo da šteti zaštiti životnih interesa ovih lica, odnosno članova njihovih porodica (život, zdravlje i fizički integritet). Odluku o privremenom ograničenju pristupa podacima donosi organ u čijem je posedu tajni podatak. Odluka se dostavlja bez odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja odluke, odboru Narodne skupštine nadležnom za nadzor i kontrolu sektora odbrane i bezbednosti, Vladi i Savetu za nacionalnu bezbednost. Ako Zaštitnik građana, Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, odnosno direktor Kancelarije Saveta smatra da ne postoje razlozi za privremeno ograničenje pristupa, može zahtevati pokretanje postupka

---

113 Javnu raspravu povodom Predloga zakona o tajnosti podataka organizovale su dve nevladine organizacije: Građanske inicijative i Centar za civilno-vojne odnose

114 Predlog zaakona o tajnosti podataka, Vlada Republike Srbije, 24.07.2009. godine.

115 <http://www.legislationline.org/search/runSearch/1/type/2/country/5>

116 Uporedi: Predlog zakona o tajnosti podataka, Vlada Republike Srbije, 24.07.2009. godine, član 38.

unutrašnje kontrole, u skladu sa odredbama ovog zakona. Organ nadležan za vršenje unutrašnje kontrole obavešta podnosioca zahteva najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenje zahteva, o rezultatima izvršene kontrole. Nezavisno od zahteva za pokretanje postupka unutrašnje kontrole, protiv odluke o privremenom ograničenju pristupa, Zaštitnik građana i Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o личности mogu, u roku od osam dana od dana dostavljanja odluke, podneti zahtev predsedniku Vrhovnog kasacionog suda za poništaj odluke. Predsednik Vrhovnog kasacionog suda dužan je da o ovom zahtevu odluči u roku od osam dana od dana dostavljanja zahteva. Predsednik vrhovnog suda može da usvoji zahtev i poništi odluku ili da odbije zahtev i potvrdi odluku, a protiv ove odluke nije dozvoljeno pravno sredstvo.

Iako je ovaj član veoma „rogobatan“, suštinsko pitanje je pitanje ograničenja nadležnosti „viših“ organa (Zaštitnika i Poverenika) od strane nižih (organa nad kojim Poverenik i Zaštitnik građana vrše nadzor), znači reč je o „suspenziji“ ovlašćenja nadzornog organa od strane „nadziranog“. Uvođenje u ovu kategoriju i direktora Kancelarije Saveta, izaziva samo dodatnu konfuziju, jer su prva dva posebna i nezavisna inokosna organa (na čijem se čelu nalazi od strane Skupštine izabrani funkcioner) a u drugom slučaju se i ne radi o organu, već stručnoj službi Vlade, na čijem se čelu i ne nalazi funkcioner već državni službenik na položaju. U tom smislu, položaj prvih i drugog nije isti, odnosno, bitno je drugačiji.

I na kraju, Predlogom nisu bila obuhvaćena drugi organi i tela, koja vršeći svoja nadzorna kontrolna ovlašćenja, takođe mogu da dođu u „kontakt“ sa takvim informacijama (poput na primer Državne revizorske institucije).

Nakon amandmana koje je predložio Zaštitnik građana, a koje je usvojila Narodna skupština, u usvojenom tekstu Zakona o tajnosti podataka<sup>117</sup> je predviđeno da državne organe koje bira Narodna skupština, rukovodioce državnih organa koje bira Narodna skupština, sudije Ustavnog suda i sudije, jesu ovlašćeni da pristupe podacima svih stepena tajnosti koji su im potrebni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti bez bezbednosne provere. Izuzetno, ova lica imaju pravo na pristup tajnim podacima koji su označeni stepenom „DRŽAVNA TAJNA“ i „STROGO POVERLJIVO“ uz prethodnu bezbednosnu proveru koja je utvrđena ovim zakonom. Pri tom, radi se o pristupu podacima koji spadaju u tzv. operativne podatke, odnosno akcije koje su u toku, identitet prikrivenih islednika, i dr. Dakle, upravo je reč o podacima za koje postoji zabrane pristupa i uvida od strane članova Odbora za odbranu i bezbednost Narodne skupštine.

U narednom periodu, svakako će biti zanimljivo videti na koji način će, između ostalih subjekata, Poverenik, u oblasti zaštite podataka o личности vršiti nadzor nad sprovođenjem ovog zakona u odnosu na službe bezbednosti. To se naročito odnosi na one nadležnosti koje su u vezi sa elektronskim komunikacijama o kojima je ranije bilo reči, kao i „inspekcijskim“ nadležnostima Poverenika u vezi sa sprovođenjem Zakona o zaštiti podataka o личности.

I na kraju, treba pomenuti, da se Poverenik (zajedno sa Zaštitnikom građana) zalagao i podržava donošenje Zakona o otvaranju dosijea službi bezbednosti što se direktno odnosi na rad službi bezbednosti.

---

117 Uporedi: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS“ br. 104/09, čl. 40.

Takođe, Poverenik je, u granicama svoje nadležnosti, između ostalog proveravao i informacije koje se odnose na postojanje informacija da su službe bezbednosti bile uključene u postupak prikupljanja informacija o dostojnosti kandidata za izbor tužilaca i sudija u postupku opšteg izbora sudija i tužilaca. Poverenik je sproveo nadzor u Državnom veću tužilaca, u vezi sa sprovođenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u postupku izbora tužilaca i zamjenika tužilaca odnosno provere činjenica u vezi sa sumnjom da su u tom postupku, na okolnost dostojnosti kandidata korišćeni podaci Bezbednosno-informativne agencije. Nadzor su sprovela ovlašćena lica Poverenika u službenim prostorijama Državnog veća tužilaca. Sprovedenim nadzorom koji je obuhvatio sva relevantna dokumenta nisu pronađeni dokazi da su u postupku izbora tužilaca korišćeni podaci BIA.<sup>118</sup>

---

118 Uporedi: Saopštenje za javnost Poverenika od 31.03.2011. godine.



# 5.

## Kontrola službi bezbednosti od strane izvršne vlasti

Pošto su službe bezbednosti u pravnom sistemu Srbije danas organi državne uprave, nad njima se vrši politička i pravna kontrola. Političku kontrolu vrše organi izvršne vlasti, odnosno Vlada i u izvesnoj meri predsednik Republike i o njima je već prethodno bilo reči. S druge strane, kako su službe organi državne uprave, nad njima se vrše i klasični oblici upravne pravne kontrole uprave. Specifičnost tajnih službi, odnosno kontrole nad njima je u tome što i „političku” i „pravnu” kontrolu, vrše, u okviru šire shvaćenog pojma „izvršne vlasti” (kojim su obuhvaćeni i organi uprave kao poseban organizacioni i hijerarhijski podređeni podsi- stem u okviru izvršne vlasti), za to posebno utvrđena organi, tela, službe vlade ili službena odnosno ovlašćena lica.

Zato će u u ovom poglavlju posebno biti analizirani: Savet za nacionalnu bezbednost, Kan- celarija za bezbednost i zaštitu tajnih podataka, Biro za koordinaciju službi bezbednosti i Generalni inspektor Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije čija se nadležnost i de- lokrug u najvećoj meri odnosi na službe bezbednosti.

### **5.1. Savet za nacionalnu bezbednost**

---

#### **5.1.1. Opšti osvrt na Savet za nacionalnu bezbednost**

Službe bezbednosti deo su jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Sr- bije. Za razmatranje pitanja od značaja za nacionalnu bezbednost, Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti osnovan je Savet za nacionalnu bezbednost. Ovim zakonom posebno su uređeni poslovi Saveta od značaja za usklađivanje i usmeravanje rada službi bez- benosti, koji predstavlja još jedan „oblik” civilne kontrole službi. Za operativno usklađivanje

rada službi bezbednosti ovim zakonom je takođe osnovan i Biro za koordinaciju rada službi bezbednosti (u daljem tekstu: Biro za koordinaciju). Zakon još jednom utvrđuje da je rad službi bezbednosti pod demokratskom civilnom kontrolom Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Saveta za nacionalnu bezbednost, drugih državnih organa i javnosti u skladu sa zakonom.<sup>119</sup>

Shodno ovom zakonu, Savet za nacionalnu bezbednost (u daljem tekstu Savet) je radno telo Republike Srbije koje obavlja određene poslove i zadatke iz oblasti nacionalne bezbednosti. U pomenutom kontekstu, nije dovoljno jasno kakva je „pravna priroda” ovog Saveta, ali iz sastava Saveta postaje jasno da je reč o posebnom radnom i kontrolnom telu izvršne vlasti, koga čine: predsednik Republike, predsednik Vlade, minsitar odbrane, ministar unutrašnjih poslova, ministar pravde, načelnik Generalštaba i direktori službi bezbednosti.<sup>120</sup>

Savet je organ izvršne vlasti između ostalog i zato, što u njegovom radu ne učestvuje ni predsednik Vrhovnog kasacionog suda, niti predsednik Narodne skupštine, niti predsednik sadašnjeg Odbora za odbranu i bezbednost niti budućeg Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine, već ga čine funkcioneri organa izvršne vlasti (predsednik Vlade i predsednik Republike) i funkcionera organa uprave kao posebnog hijerarhijski nižeg podistema u okviru izvršne vlasti u odnosu na Vladu.

U uporedno pravnim sistemima postoje primeri obrazovanja posebnih organa i tela u okviru izvršne vlasti koji, između ostalog, vrše kontrolu službi bezbednosti. U pojedinim sistemima međutim, pojavljuju se i posebna nezavisna kontrolna tela „parlamenta” koja vrše nadzor nad radom službi, o čemu je već bilo reči u delu koji se odnosi na parlamentarnu kontrolu, gde su navedeni primeri Slovenije i Bosne i Hercegovine. U nastavku dajemo kraći pregled uporedno-pravnih iskustava u vezi sa posebnim kontrolnim telima u okviru izvršne vlasti u pojedinim zemljama.

### **5.1.2. Posebni organi i tela koje nadziru službe bezbednosti u uporedno pravnim bezbednosnim sistemima**

U ovom odeljku biće reči o posebnim organima/telima u Velikoj Britaniji i Francuskoj, koja nadziru i kontrolišu rad službi bezbednosti, a koja su, po svojoj „pravnoj prirodi” kontrolna tela pod okriljem izvršne vlasti.<sup>121</sup>

U Velikoj Britaniji rad službi službi bezbednosti indirektno, kroz korišćenje podataka, nadgleda Zajednički odbor za obaveštajna pitanja (The Joint Intelligence Committee – JIC), koji je deo Kabineta premijera. Članovi ovog odbora su predstavnici Ministarstva inostranih poslova, Ministarstva odbrane, uključujući i načelnika Vojno-obaveštajne službe (Defence

---

119 Uporedi: Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 116/07 čl. 3.

120 Uporedi: Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 116/07 čl. 5 st. 1, čl. 6.

121 Uporedi: Milana Šteković, Marina Prijčić, Ivana Stefanović, Parlamentarni nadzor službi bezbednosti, Narodna skupština Republike Srbije, Službe Narodne skupštine, Odeljenje za informativno-istraživačke i bibliotečke poslove, Odsek za informativno-istraživačke poslove, 22.04.2009. godine. Dostupno na web stranici: [www.parliament.rs](http://www.parliament.rs).

Intelligence Staff – DIS), ministarstava unutrašnjih poslova, trgovine i industrije, međunarodnog razvoja, finansija, ekonomskih odnosa, predstavnici Kabineta premijera, načelnici triju obaveštajnih službi i predstavnici drugih državnih ograna, po potrebi. Kontrolu rada ovih službi kao i Zajedničkog odbora, zatim sprovodi Odbor za obaveštajna i bezbednosna pitanja (The Intelligence and Security Committee – ISC) koji je uspostavljen Zakonom o obaveštajnim službama (1994.). Iako su poslanici članovi ovog odbora, a predsednika imenuje premijer posle konsultacija sa liderima dveju najjačih opozicionih stranaka, Odbor nije telo Parlamenta. Članovi Odbora za svoj rad odgovaraj premijeru dostavljajući mu izveštaje sa kojima, potom, premijer, upoznaje članove Parlamenta.

Razvoj nezavisnih administrativnih institucija iz kasnih sedamdesetih godina 20. veka doveo je u Francuskoj do nastanka nekoliko nezavisnih institucija pod okriljem izvršne vlasti, koji, svaki na svoj način vrše kontrolu službi bezbednosti. Njihova kontrola je i danas vrlo šarolika, a najznačajnije takvo, „kvazi administrativno telo” je La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) koja je osnovana Zakonom Br. 91-646 iz 1991. godine. Komisija je ovlašćena za traženje informacija koje se odnose na nacionalnu sigurnost, čuvanje bitnih elemenata naučnog i ekonomskog potencijala Francuske, sprečavanje terorizma, kriminala i organizovanog kriminala. CNCIS kontroliše usklađenost sa važećim propisima. Komisijom predsedava lice imenovano na mandat od šest godina od strane predsednika i jednom godišnje dostavlja premijeru izveštaj o rezultatima svog rada. Ovaj izveštaj je dostupan javnosti.

### **5.1.3. Poslovi Saveta za nacionalnu bezbednost Republike Srbije**

Za utvrđivanje značaja uloge Saveta u kontroli službi bezbednosti, potrebno je razmotriti koji su to zakonom utvrđeni poslovi Saveta koji se odnose na bezbednost uopšte, i posebno, oni koji se odnose na službe bezbednosti.

Savet se stara o nacionalnoj bezbednosti tako što:<sup>122</sup>

- (1) razmatra pitanja iz oblasti odbrane, unutrašnjih poslova i rada službi bezbednosti;
- (2) razmatra međusobnu saradnju organa nadležnih za odbranu, organa nadležnih za unutrašnje poslove i službi bezbednosti i njihovu saradnju s drugim nadležnim državnim organima, kao i saradnju sa organima i službama bezbednosti stranih država i međunarodnih organizacija;
- (3) predlaže nadležnim državnim organima mere za unapređenje nacionalne bezbednosti;
- (4) razmatra predloge za unapređenje nacionalne bezbednosti koje mu upućuju organi nadležni za odbranu, organi nadležni za unutrašnje poslove, službe bezbednosti i drugi nadležni državni organi;

---

122 Uporedi: Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 116/07 čl. 5.

- (5) razmatra pitanja iz delokruga organa državne uprave, autonomnih pokrajina, opština, gradova i grada Beograda koja su značajna za nacionalnu bezbednost;
- (6) razmatra i druga pitanja koja su značajna za nacionalnu bezbednost.

Savet usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti tako što:

- (1) razmatra obaveštajno-bezbednosne procene i donosi zaključke kojima određuje prioritete i načine zaštite i usmerava ostvarivanje nacionalnih interesa koji se sprovode putem obaveštajno-bezbednosne delatnosti;
- (2) donosi zaključke u vezi s radom službi bezbednosti i Biroa za koordinaciju;
- (3) donosi zaključke kojima usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti;
- (4) donosi zaključke kojima usmerava saradnju službi bezbednosti sa službama bezbednosti stranih država i međunarodnih organizacija;
- (5) donosi zaključke kojima usklađuje delatnosti državnih organa koje su posvećene međunarodnoj saradnji u oblasti nacionalne bezbednosti i odbrane;
- (6) prati izvršavanje zaključaka koje je doneo;
- (7) daje mišljenja o predlozima godišnjih i srednjoročnih planova rada službi bezbednosti;
- (8) daje mišljenja Vladi o predlozima budžeta službi bezbednosti i prati realizaciju odobrenih budžetskih sredstava;
- (9) daje mišljenje Vladi o predlogu za postavljenje i razrešenje direktora službi bezbednosti.

Takođe, Savet se stara o usaglašenju primeni propisa i standarda za zaštitu podataka o ličnosti, kao i drugih propisa kojima se štite ljudska prava

Kao što se već u prvi mah može videti, Savet obavlja poslove koji se odnose na sektor bezbednosti u celini, a ne samo one koji se odnose na službe bezbednosti. Ipak, u okviru poslova Saveta, posebno su „izdvojeni” poslovi koji se odnose isključivo na službe bezbednosti. U okviru ovih ovlašćenja, neke od poslova koje vrši Savet imaju karakter preventivnih (daje mišljenja o predlozima budžeta bezbednosti) a drugi redovnih kontrolnih ovlašćenja (prati realizaciju odobrenih budžetskih sredstava, daje mišljenje Vladi o predlogu za postavljenje i razrešenje direktora službi bezbednosti, donosi zaključke u vezi sa radom službi bezbednosti i sl).

Međutim, postavlja se pitanje, da li bar u delu kontrolnih ovlašćenja, Savet treba da obavlja poslove bez učešća direktora službi bezbednosti. Ovako, teško je pretpostaviti, da će u vršenju „kontrolne” nad samim sobom, kao članovi Saveta, direktori agencija nezavisno i nepri-

strasno obavljati kontrolu, jer se ona, posredno ili neposredno u značajnoj meri upravo na njih i odnosi.

Kada je reč o službama bezbednosti koje su formirane kao organi uprave u sastavu ministarstva, treba naglasiti da nad njima, kontrolu već vrši sam ministar odbrane, u čijem su ministarstvu zakonom osnovane VOA i VBA, te da sve tri agencije, kao organi uprave u sastavu ministarstva odnosno posebne organizacije, jesu i politički i pravno odgovorne Vladi po „opštem” režimu političke i pravne odgovornosti o čemu je već prethodno bilo reči. Tako je Zakonom o državnoj upravi između ostalog utvrđeno da .... „rad organa državne uprave podleže nadzoru Vlade”, zatim, da .... „organom u sastavu rukovodi direktor, koji za svoj rad odgovara ministru“..., kao i da ... „posebnom organizacijom rukovodi direktor, koji za svoj rad odgovara Vladi” i dr.<sup>123</sup>.

Slične odredbe, o čemu je takođe već prethodno bilo reči, sadržane su i u Zakonu o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, ali je u vezi sa ovim drugim zakonom u izvesnoj meri odstupljeno od opšteg pravnog režima, jer je utvrđeno da direktora VOA i VBA (i njihove zamenike), koje, ako se radi o profesionalnom vojnom licu postavlja i razrešava predsednik Republike ukazom na predlog ministra odbrane, odnosno ako to nije, Vlada, na predlog ministra odbrane u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika.

Ono što zabrinjava je odredba kojom je predviđeno da Savet ima sekretara, koji učestvuje u radu Saveta bez prava odlučivanja, te da je sekretar kabineta predsednika Republike sekretar Saveta po položaju. Na ovaj način, čini se da se značajno proširuju nadležnosti predsednika Republike kao „vrhovnog komandanta” i na „kontrolu” bezbednosnih službi, čime se, čini se, izlazi iz ustavnih i zakonskih okvira nadležnosti ove institucije. Međutim, kao što je to već prethodno pomenuto, predsedniku Republike su, kao „vrhovnom komandatu” u različitim uporednim sistemima nadležnosti proširene i na nacionalni sistem odbrane, pa i na službe bezbednosti, što jedino može da bude „opravdanje” za ovo, u značajnoj meri neuobičajeno zakonsko ovlašćenje, koje se zatim od „vrha do dna” proteže i na Kancelariju za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka kao vladinu službu i Biro za koordinaciju službi bezbednosti.

Na to ukazuju i mišljenja pojedinih teoretičara koji ističu da je uobičajno da predsedniku, kao „vrhovnom komandantu” u obavljanju njegovog posla pomažu raznovrsna savetodavna, pomoćna i administrativna tela, kao na primer savet za nacionalnu bezbednost, lični savetnik za bezbednost ili odbranu, vojni kabinet, inspektorat odbrane ili vojske, „ađutant(i)” i sl. Međutim, zabrinjava da ovakva tela, iako su primarno namenjena da politički, stručno i administrativno opslužuju civilnog komandanta, stiču i neformalnu političku moć. Tome prvo pogoduje njihova lična i/ili službena bliskost sa nosiocem funkcije predsednika, a značajan deo njihove skrivene moći izvire iz uloge (ne)formalnog posrednika između vrhovnog naredbodavca i potčinjene mu vojske i drugih subjekata u sektoru bezbednosti.<sup>124</sup> S druge strane, u zavisnosti od sastava i položaja ovih tela, a naročito od učešća „predsednikovih ljudi” u njima, i sam predsednik posredno dobija „proširena” ovlašćenja ne samo u odnosu na

123 Uporedi: Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 101/07, čl. 3, 30, 35.

124 Uporedi: Miroslav Hadžić, Pojmovnik – Civilni lanac komandovanja, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2008, str. 10-12.

vojsku, već i u odnosu na službe bezbednosti. Iako nema tog ustava i zakona koji može potpuno da isključi ili da spreči komandnu i/ili ličnu samovolju civilnog naredbodavca i „posrednika” u vršenju poslova koji se odnose na sektor bezbednosti, čini se da je bilo bolje da se eventualna „samovolja” predsednika, u delu koji se odnosi na kontrolu službi bezbednosti, bude sprečena kroz drugačija i znatno suženija ovlašćenja koje, shodno pozitivno-pravnim propisima danas ima sekretar kabineta predsednika Republike.

## **5.2. Kancelarija za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka**

---

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, predviđeno je da će Vlada uredbom obrazovati Kancelariju saveta za nacionalnu bezbednost kao službu Vlade,<sup>125</sup> koja obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe Saveta, a naročito: poslove u vezi sa sazivanjem i pripremanjem sednica Saveta; stručne poslove u vezi sa praćenjem sprovođenja smernica i zaključaka Saveta; poslove administrativno-tehničke podrške Birou za koordinaciju i čuvanje i stavljanje na uvid članovima Saveta izveštaja i drugih akata Saveta.

U domenu nadležnosti Kancelarije, na prvi pogled nije ništa sporno, jer ona, u okvirima ovog zakona, obavlja isključivo stručne i administrativne poslove, pa samim tim, ni direktno ni indirektno ne vrši bilo kakvu „aktivnu” kontrolu službi bezbednosti, niti bilo kog drugog subjekta, osim ako se izuzmu stručni poslovi „praćenja” sprovođenja smernica i zaključaka Saveta. U nadležnosti vladine službe je isključivo obavljanje stručnih i tehničkih poslova, što je utvrđeno i samim Zakonom o Vladi. Vlada osniva službe za stručne ili tehničke poslove za svoje potrebe, ili za poslove zajedničke za sve ili više organa državne uprave, i propisuje njihovo uređenje i delokrug. Na službe Vlade primenjuju se propisi o uređenju, načinu rada, finansiranju i radnim odnosima u organima državne uprave, ako posebnim propisom nije što drugo određeno. Identično pravilo utvrđeno je Uredbom o službama Vlade.<sup>126</sup>

Međutim, onda se čini kao pravno nemoguća konstrukcija kod ove Službe to što Vlada osniva službu za obavljanje stručnih ili tehničkih poslova za svoje potrebe, ili za poslove zajedničke za sve ili više organa državne uprave. Vladine službe se ne osnivaju za obavljanje poslova nekog drugog organa i tela koje nije organ državne uprave, bez obzira da li u radu takvog tela učestvuje predsednik Vlade, ili to bar iz zakona ne proizilazi. Svet za nacionalnu bezbednost, u čijem radu učestvuje i njegovim sednicama predsedava predsednik Republike, i čiji je sekretar – šef kabineta predsednika Republike, svakako nije organ državne uprave.

---

125 Uporedi: Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 116/07 čl. 8.

126 Zakon o Vladi, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07, čl. 31-32; Uredba o službama Vlade, „Službeni glasnik RS” br. 75/05 i 48/10.

Zakonom o tajnosti podataka, koji je, kao što smo već videli izazvao veliku pozornost stručne javnosti, učinjen je još jedan značajan pravni „presedan”, bar kada je reč o ovoj „vladinoj” službi. Ovim zakonom, Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost, je nastavila sa radom pod nazivom Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, ali je ovim zakonom dobila i brojne nadležnosti koje imaju karakter vršenja „imperijuma”, tačnije, klasičnih poslova organa državne uprave, odnosno upravnih a ne samo stručnih i tehničkih poslova, što je nespojivo sa tim šta vladina služba jeste i šta treba da bude.<sup>127</sup>

Naime, Kancelariji Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka se dostavlja zatev za izdavanje sertifikata i dozvole, a nakon izvršene provere od strane za to nadležnog organa (u zavisnosti od stepena tajnosti i vrste tajnih podataka to može da bude BIA, MUP Srbije i VBA), Kancelarija zatim donosi rešenje o izdavanju sertifikata i dozvola. Donošenje rešenja kao upravnog akta se nikako ne može „tretirati” kao stručni ili tehnički posao vladine službe, jer je rešavanje u upravnim stvarima klasičan oblik upravne delatnosti iz nadležnosti i delokruga organa državne uprave.

Pomenuti organi dostavljaju Kancelariji Saveta izveštaj o rezultatima bezbednosne provere, odnosno posebne bezbednosne provere, uključujući i popunjeni bezbednosni upitnik, sa preporukom za izdavanje ili uskraćivanje sertifikata. Kancelarija Saveta o izdavanju sertifikata zatim odlučuje rešenjem, u roku od 15 dana od dana dostavljanja izveštaja sa preporukom odnosno od isteka roka za izvršenje bezbednosne provere. Ako je izveštaj nepotpun ili je dostavljen bez preporuke, Kancelarija Saveta donosi rešenje na osnovu dostavljenog izveštaja. Izuzetno, ako se iz izveštaja o rezultatima bezbednosne provere i preporuke za izdavanje sertifikata ne može utvrditi da li su ispunjeni zakonom propisani uslovi za izdavanje sertifikata fizičkom ili pravnom licu, ili je posle izvršene bezbednosne provere došlo do bitne izmene proveranih podataka koja bi mogla biti od uticaja na izdavanje sertifikata, Kancelarija Saveta će zahtevati od nadležnog organa da izvrši dopunsku proveru, odnosno dopunu izveštaja i izradu nove preporuke, najkasnije u naknadnom roku od 30 dana. Kancelarija Saveta dostavlja rešenje rukovodiocu organa javne vlasti koji je tražio izdavanje sertifikata i licu za koje je tražen sertifikat. Kancelarija Saveta rešenjem odbija zahtev za izdavanje sertifikata ako se na osnovu izveštaja bezbednosne, odnosno dopunske bezbednosne provere utvrdi: da je podnosilac zahteva naveo neistinite i nepotpune podatke u osnovnom, odnosno posebnom bezbednosnom upitniku; da podnosilac zahteva ne ispunjava uslove za izdavanje sertifikata; da podnosilac zahteva nije obezbedio uslove za preduzimanje propisanih mera zaštite tajnih podataka; da postoji bezbednosni rizik od pristupa i korišćenja tajnih podataka podnosioca zahteva. Obrazloženje rešenja o odbijanju izdavanja sertifikata ne sadrži podatke koji se smatraju tajnim u smislu ovog zakona, niti navođenje izvora bezbednosne provere.<sup>128</sup>

Tako bi se moglo reći, da u ovom postupku, na koji se shodno primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, nad izvršenom „bezbednosnom” proverom od strane službi, pre izdavanja rešenja, „kontrolu” vrši Kancelarija saveta koje i izdaje rešenje. To bi se moglo okarakterisati kao njena kontrolna funkcija u odnosu na službe. Međutim, s obzirom da Kancelarija izdaje sertifikat i najvećem broju funkcionera (osim predsedniku Republike, Vlade i Narodne skupštine), a u određenim situacijama, određenim funkcionerima utvrde-

127 Uporedi: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS” br. 104/2009. čl. 101.

128 Uporedi: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS” br. 104/2009. čl. 51, čl. 54, čl. 66—70.

nim zakonom i tek nakon prethodno sprovedene bezbednosne provere, čini se da Kancelarija više ima karakter „kontrolne” kontrolora (pre svega funkcionera organa koje bira Narodna skupština poput na primer Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, zatim sudija i sudija Ustavnog suda), nego „kontrolne” službi bezbednosti.<sup>129</sup>

U tom smislu, mogli bi smo zaključiti da je Kancelarija Saveta, mnogo „bliža” samim službama bezbednosti nego onima koji neposredno i posredno kroz svoje nadležnosti vrše kontrolu nad njima, ali ono što naročito treba da zabrine, jeste što joj je zakonom „dodeljeno pravo” da, suprotno Ustavu Republike Srbije, vrši upravna javna ovlašćenja, a naročito ovlašćenje da donosi upravne akte odnosno rešenja.

I na kraju, treba još naglasiti, da je prema „priređivačima” Predloga zakona o tajnosti podataka, nadzor nad sprovođenjem zakona, kao klasično upravno javno ovlašćenje trebao biti poveren upravo Kancelariji. Reč je o još jednoj zloupotrebi tela koja se formalno naziva „služba Vlade”, ali to suštinski nije niti je trebalo da bude. Od ovog zakonskog rešenja, nakon snažnih primedbi stručne javnosti se na kraju ipak odustalo.<sup>130</sup>

### **5.3. Biro za koordinaciju službi bezbednosti**

---

Na kraju ovog sistema nalazi se Biro za koordinaciju. Njegova pravna priroda, kao uostalom i samog Saveta, ostaje krajnje neodređena.

Biro za koordinaciju je utvrđen Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, kojim je predviđeno da Biro, u okviru svojih nadležnosti: operativno usklađuje rad službi bezbednosti i izvršava zaključke Saveta o pitanjima iz svoje nadležnosti a posebno: utvrđuje zadatke koji se izvršavaju operativnim usklađivanjem delatnosti službi bezbednosti i službi bezbednosti i drugih državnih organa i s tim u vezi koordinira njihove aktivnosti; utvrđuje način operativnog usklađivanja u pojedinim slučajevima; osniva mešovite radne grupe za operativne zadatke koji se izvršavaju operativnim usklađivanjem delatnosti i utvrđuje njihove zadatke i analizira rezultate operativnog usklađivanja i o tome po potrebi izveštava Savet, a najmanje jednom u šest meseci.<sup>131</sup> U tom smislu, „funkcija” Biroa u odnosu na službe je više koordinacionog nego nadzornog karaktera, mada se može izvesti zaključak da se kroz koordinaciju vrši i jedan neformalni oblik „kontrolne” nad radom službi.

---

129 Uporedi: Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS” br. 104/2009. čl. 37—38.

130 Uporedi: Dejan Milenković, Kontraverze povodom Zakona o tajnosti podataka, Pravo&duštvo, Službeni glasnik, Beograd, br. 1/10 str. 33—34.

131 Uporedi: Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 116/07 čl. 3, čl. 11.

S druge strane, pošto Biro za koordinaciju čine rukovodioci službi bezbednosti i sekretar Saveta, jasno je da „prave” kontrole službi od strane Biroa nema a i ne može je biti. Više zabrinjava već ranije pomenuta činjenica, da u radu Biroa učestvuje sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost, koji je zapravo, šef kabineta predsednika Republike, što je još jedan „dokaz” preteranog „upliva” predsednika u ovaj segment sektora bezbednosti.

U radu Biroa za koordinaciju mogu po pozivu i bez prava odlučivanja da učestvuju: predstavnici Ministarstva spoljnih poslova; direktor policije i načelnici uprava policije; Republički javni tužilac; direktor Uprave carine i rukovodioci drugih državnih organa, organizacija i institucija.

Kao što smo prethodno ukazali, zakon propušta da odredi šta je, po svojoj „pravnoj prirodi” Biro. S obzirom da se prema zakonu, poslovníkom Saveta podrobnije uređuje rad Biroa, moglo bi se zaključiti da je Biro, koordinaciono telo unutar radnog tela koje se zove Savet za nacionalnu bezbednost, čime njegova uloga postaje još kontradiktornija i nejasnija.

#### ***5.4. Generalni inspektor za kontrolu Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije***

---

Za razliku od Saveta, kancelarije Saveta i Biroa za koordinaciju, čije nadležnosti i „kontrola” u odnosu na službe bezbednosti proističu iz političke kontrole izvršne vlasti u odnosu na službe, Generalni inspektor za kontrolu Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije (dalje: Generalni inspektor) vrši inspeksijske poslove koji spadaju u domen „delatnosti” uprave, shvaćene kao posebne organizacione i hijerarhijski podređene podsystema u okviru izvršne vlasti. Reč je o jednom od posebnih vrsta upravnog nadzora, odnosno „pravne” kontrole uprave, o kojima je već prethodno bilo reči u delu koji se odnosi na kontrolu uprave od strane same uprave. Ovaj oblik kontrole, u opštem značenju, se ostvaruje neposrednim uvidom u odgovarajuće pravne i faktičke situacije.

Cilj inspeksijskog nadzora uopšte je kako kontrola primene zakona od strane samih građana i pravnih lica, tako i kontrola primene zakona od strane samih organa uprave. Inspeksijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i u zavisnosti od rezultata nadzora izriču mere za koje su ovlašćeni. Inspeksijska kontrola se obavlja preko inspeksijskih službi, koje imaju svoju organizaciju, delokrug, nadležnosti i specifična ovlašćenje. Za obavljanje inspeksijskog nadzora često se obrazuju posebni organi uprave, tzv. inspektorati, koji su najčešće u sastavu nekog drugog organa uprave, odnosno ministarstva. Inspeksijski nadzor obavljaju posebno ovlašćena službena lica – inspektori u posebno propisanom postupku

(inspekcijskom postupku). Znači, inspektori obavljaju poslove neposrednog inspekcijskog nadzora i samostalni su u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom.<sup>132</sup>

Specifičnost rada i delovanja Vojnobezbednosne i Vojoobaveštajne agencije, zahtevalo je i stvaranje posebne vrste inspekcijske kontrole ovih službi, koju vrši za to zakonom određeno posebno lice – Generalni inspektor. Shodno Zakonu o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Generalni inspektor je taj koji vrši „inspekcijsku” kontrolu nad Vojnobezbednosnom i Vojnoobaveštajnom agencijom, u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti. Generalni inspektor: nadzire primenu načela političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika; nadzire zakonitost primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; daje mišljenje na nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti VBA i VOA; utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika i podnosi izveštaj ministru odbrane o rezultatima nadzora sa predlogom mera.<sup>133</sup>

Generalnog inspektora postavlja Vlada na period od pet godina, na predlog ministra odbrane, uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost. Generalni inspektor je odgovoran za rad ministru odbrane. Generalni inspektor podnosi izveštaj o sprovedenoj kontroli najmanje jednom godišnje nadležnom odboru Narodne skupštine. Generalni inspektor ne može biti član političke stranke, niti obavljati drugu javnu funkciju. Za generalnog inspektora može biti postavljeno lice koje ima najmanje devet godina radnog iskustva u struci. Generalni inspektor ima status državnog službenika u III grupi položaja u Ministarstvu odbrane, u skladu sa zakonom. Zakonom su utvrđeni i posebni razlozi usled kojih generalni inspektor može biti razrešen dužnosti i pre isteka perioda na koji je postavljen. Do toga može doći: na lični zahtev; ako trajno izgubi zdravstvenu sposobnost da obavlja svoju dužnost; kada je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim za vršenje dužnosti; ako ne postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisom, prema pravilima struke, nepristrasno i politički neutralno. Postupak za razrešenje generalnog inspektora može pokrenuti Vlada ili ministar odbrane.<sup>134</sup>

Građani koji smatraju da su im pojedinačnim aktom ili radnjom VBA ili VOA povređena ili uskraćena ljudska prava ili slobode, radi zaštite svojih prava, mogu se obratiti generalnom inspektor, odnosno organima i institucijama Republike Srbije.<sup>135</sup>

Prema nekim mišljenjima, na osnovu ovakvih zakonskih odredaba, proizilazi da su Generalnom inspektor „vezane” ruke, jer da bi Generalni inspektor mogao efektivno da ispuni sve zakonom utvrđene poslove, neophodno je da ima mogućnost potpunog uvida u izveštaje i dokumenta agencija, kao i da ima pravo da obavlja rezgovore sa direktorima i zaposlenima u bezbenosno-obaveštajnim službama. Agencije su pak dužne da mu omoguće obavljanje po-

---

132 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo, Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, *Službeni glasnik*, Beograd, 2008, str. 366—367.

133 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „*Službeni glasnik RS*” br. 88/09, čl. 54. st. 1.

134 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „*Službeni glasnik RS*” br. 88/09, čl. 54. st. 2—5, čl. 55.

135 Uporedi: Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, „*Službeni glasnik RS*” br. 88/09, čl. 61.

menutih postupaka i radnji kontrole. Međutim, zakon ovako nešto ne predviđa, te je osnovano upitati se i hoće li Generalni inspektor moći efektivno da obavlja svoj posao.<sup>136</sup>

Kao što se iz pomenutih zakonskih odredaba može videti, generalni inspektor je „podvrgnut” političkoj kontroli Vlade i Narodne skupštine, u prvom slučaju, jer ga postavlja (i razrešava) Vlada, na predlog ministra odbrane, uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost, a u drugom, kroz podnošenje godišnjeg izveštaja nadležnom odboru Narodne skupštine.

Generalni inspektor za svoj rad odgovara i ministru odbrane, a iz organizacione šeme ministarstva odbrane proizilazi da je generalni inspektor, sastavni deo ovog ministarstva.<sup>137</sup>

Vlada Srbije je međutim, generalnog inspektora postavila tek 10. februara 2011. godine, tako da se „efekti” inspekcijskog nadzora od strane Generalnog inspektora nad radom VOA i VBA, u narednom periodu tek očekuju. Ministar odbrane doneo je Pravila rada Generalnog inspektora. Za Generalnog inspektora postavljen je Božidar Banović, docent Fakulteta bezbednosti u Beogradu.

---

136 Uporedi: Predrag Petrović, Kritički osvrt na Zakon o Vojbezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Reforma sektora bezbednosti u Srbiji u 2009. godini, Bezbednost zapadnog Balkana, Centar za civilno-vojne odnose, br. 15, okt-dec. 2009, str. 18—19.

137 Uporedi: Informator o radu Ministarstva odbrane, dostupno na internetu: <http://www.mod.gov.rs/>



# 6.

## Sudska kontrola službi bezbednosti

### 6.1. Ograničenje ljudskih prava i sloboda

---

Ljudska prava zajamčena Ustavom neposredno se primenjuju u svrhe očuvanja ljudskog dostojanstva i ostvarenja pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava.

Ustav dopušta ograničenje zajamčenih ljudskih prava ali samo u svrhe za koje Ustav ograničenja dopušta, u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajamčenog prava.<sup>138</sup>

Suštinsko obeležje delovanja svake službe bezbednosti upravo predstavlja ograničenje ustavom zagwarantovanih ljudskih prava i sloboda. Tamo gde deluje služba bezbednosti tamo se događa ograničenje prava.

Koja su to ustavna prava i slobode koja bivaju ograničena radom službi bezbednosti? To su pre svega prava koja ulaze u korpus prava na privatnost, kao što su pravo na tajnost pisama i drugih sredstava opštenja i pravo na nepovredivost stana. Za navedena prava Ustav propisuje da je ograničenje dozvoljeno samo na osnovu odluke suda. Prema tome, bitan činilac sistema demokratske civilne kontrole službi bezbednosti predstavlja sudska kontrola. Treba ukazati i na druga ustavom i međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima zagarrantovana prava, a koja prava bivaju ograničena radom službi bezbednosti, to su pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, pravo na ime.

„Kad već dopušta minimum ograničenja ljudskih prava, Ustav obavezuje sve državne organe, a naročito sudove da u ovakvim postupcima postupaju naročito oprezno i sa naročitom pažnjom. Zahteva se da se vodi računa o pravu koje se ograničava, o važnosti svrhe ograničenja, o prirodi i obimu, o srazmeri ograničenja sa svrhom i o tome da li postoji mogućnost da se u svakom trenutku to ograničenje zameni odnosno postigne nekim manjim ograničenjem. Iz ovoga proizilazi da je uloga suda u odnosu na ostale državne organe presudna, ali i dinamična i to od momenta odluke kojom se dozvoljava primena mera, tokom mera i nakon prestanka tih mera”.<sup>139</sup>

Prema tome, možemo reći da se kontrolna uloga sudske vlasti ogleda u odobravanju i praćenju primene mera, kao i obustavi primene mera kojim se ograničavaju ustavom zagaranтованих prava i sloboda. Stoga se u ovom tekstu i koristi u ovom značenju upotrebljen izraz sudska kontrola rada službi bezbednosti.

## **6.2. Zaštita prava na privatnost u praksi Evropskog suda za ljudska prava**

---

U članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, pod naslovom „pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske” propisano je „Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Javne vlasti se neće mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih”.<sup>140</sup>

Kako se navodi u citiranoj odredbi člana 8. EKLJP, svako mešanje u supstancijalan prava treba da bude „u skladu sa zakonom” ili zakonom propisano”. To dakle znači da „pravni osnov za svako mešanje u prava iz Konvencije mora biti na odgovarajući način dostupan i dovoljno precizno formulisan da omogući licu da uredi svoje ponašanje”.<sup>141</sup> U presudi Komisije za ljudska prava (prethodnika današnjeg Evropskog suda za ljudska prava) Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1979. godine sud je istakao da „lice mora biti u mogućnosti i ako je potrebno uz pomoć odgovarajućeg saveta, da predvidi u stepenu koji je razuman u datim okolnostima, posledice koje bi mogla izazvati određena radnja”. U presudi Silver protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1979. godine Komisija navodi „Iz tih razloga, zahtev za zakonitošću ne nalaže samo postojanje konkretnih zakonskih pravila ili pravnog režima koji omogućuje mešanje, već se odnosi i na kvalitet unutrašnjih pravnih odredaba. Kada

---

139 Vidi Vučko Miričić, Uloga sudova u primeni posebnih mera od strane različitih državnih ustanova, „Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja” Centar za civilno vojne odnose, 2008. str. 105—106

140 Zakon o ratifikaciji evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori br. 9/2003

141 Filip Lič, Obračanje Evropskom sudu za ljudska prava

unutrašnje pravo dopušta diskreciono postupanja ono takođe treba da ukaže kada diskreciono postupanje prestaje”. Prema tome, načelo pravne sigurnosti je jedno od ključnih zahteva za suštinsko uživanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda. Drugi zahtev, odnosno uslov koji dopušta mešanje u ljudska prava i slobode jeste da je mešanje „neophodno u demokratskom društvu”. Ovaj zahtev podrazumeva ostvarenje principa srazmernosti između preduzetog mešanja, odnosno ograničenja prava i legitimnog cilja koji se želi postići. Srazmernost podrazumeva da postoji „hitna društvena potreba” za preduzimenjem mešanja u zagarantovana prava. Ujedno, prilikom procene srazmernosti neophodno je utvrditi da li postoje neka druga, alternativna sredstva koja bi bila podobna i odgovarajuća za ostvarenje cilja koji se želi postići, odnosno sredstva kojima bi se u manjoj meri ograničila prava.

Evropski sud za ljudska prava je u svojoj višedecenijskoj praksi izgradio određene standarde koji se tiču ograničavanja prava na privatnost u vezi sa delovanjem organa unutrašnjih poslova ili službi bezbednosti.<sup>142</sup>

Pojedini stavovi Evropskog suda za ljudska prava izraženi u ovim presudama biće posebno pominjani u delu koji razmatra pravila koja uređuju primenu posebnih postupaka i mera službi bezbednosti propisana zakonima koja uređuju rad službi bezbednosti (Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakona o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji).

### **6.3 Kratak osvrt na ulogu sudske vlasti u vezi sa radom službi bezbednosti**

---

Ulogu sudske vlasti u vršenju kontrole nad radom službi bezbednosti u Republici Srbiji možemo prepoznati kroz dva posebna pravna režima. Prvi režim propisan je pravilima krivičnog postupka Republike Srbije (Zakonik o krivičnom postupku); a drugi, pravilima propisa koja uređuju organizaciju i rad službi bezbednosti (Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakon o Vojno-bezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji).

U svom radu službe bezbednosti ograničavaju ljudska prava i slobode na različite načine. Može se primetiti da u pravnom sistemu Republike Srbije postoje terminološke razlike u označavanju načina na koji službe bezbednosti ograničavaju ustavom zagarantovana ljudska prava. Tako Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji<sup>143</sup> koristi izrazi „mere kojim se odstupa od nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja”, Zakon o Vojnobez-

---

142 Videti presude Evropskog suda za ljudska prava: Perry protiv Ujedinjenog Kraljevstva; Craxi protiv Italije; Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva; Halford protiv Ujedinjenog Kraljevstva; Khan protiv Ujedinjenog Kraljevstva; P.G. i J.H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva; Kruslin protiv Francuske; Huvig protiv Francuske; Rotaru protiv Rumunije; Klass protiv Nemačke; Kopp protiv Švajcarske; Lavents protiv Letonije; Leander protiv Švedske; Murray protiv Ujedinjenog Kraljevstva; Patricia Hewitt i Harriet Harman protiv Ujedinjenog Kraljevstva; Amann protiv Švajcarske; Friedl protiv Austrije;

143 Uporedi: Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji Sl. Glasnik RS br. 42/2001, 111/2009.

bednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji<sup>144</sup> upotrebljava izraz „posebni postupci i mere tajnog prikupljanja podataka”, dok Zakonik o krivičnom postupku prepoznaje preduzimanje „mera organa gonjenja za dokazivanje krivičnih dela iz člana 504a ovog zakonika”.<sup>145</sup>

Treba istaći da položaj službi bezbednosti u preduzimanju, odnosno sprovođenju ovih mera nije isti. U slučaju preduzimanja mera propisanih Zakonikom o krivičnom postupku uloga službi bezbednosti je sprovedbenog karaktera. Naime, radi se o merama krivičnog gonjenja, odnosno službe bezbednosti, mere koje su propisane pravilima krivičnog postupka, neposredno preduzimaju u krivičnom postupku u funkciji krivičnog gonjenja i po naredbi istražnog sudije.

S druge strane, preduzimanje posebnih postupaka i mera shodno propisima koja uređuju rad službi bezbednosti samo su posredno u funkciji krivičnog gonjenja ali ne dovode nužno i zaista do krivičnog gonjenja. Preduzimanje ovih mera od strane službi bezbednosti je neposredno u funkciji vršenja operativnih radnji službi bezbednosti u cilju prikupljanja i obrade operativnih podataka radi „zaštite bezbednosti Republike Srbije i otkrivanja i sprečavanja delatnosti usmerenih na podiranje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije; istraživanje, prikupljanje, obradu i procenu bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja od značaja za bezbednost Republike Srbije”, odnosno „u preventivne svrhe, sa ciljem da se preduprede pretnje koje su usmerene prema Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije”.

Ipak treba istaći da postoji veza između preduzetih operativnih radnji po propisima koja uređuju rad službi bezbednosti i mera preduzetih po pravilima Zakonika o krivičnom postupku. U praksi, radnje krivičnog gonjenja za krivična dela organizovanog kriminala i krivična dela protiv ustavnog uređenja za koja krivična dela je propisana nadležnost službi bezbednosti, biće preduzete nakon primene posebnih postupaka i mera, odnosno posle višemesečnih operativnih radnji preduzetih od strane službi bezbednosti. Podaci prikupljeni primenom ovih posebnih postupaka i mera poslužiće službama bezbednosti da izgrade stepen osnova sumnje protiv određenog lica ili grupe lica za određeno krivično delo te tako omogućiti podnošenje krivične prijave nadležnom javnom tužilaštvu i obezbediti dalju primenu mera protiv određenog lica ili grupe lica, ali ovog puta u režimu pravila propisanih zakonikom o krivičnom postupku. Prema tome, mere koje službe bezbednosti preduzimaju po propisima koja uređuju rad službi bezbednosti su pre svega preventivnog karaktera, sa ciljem da putem operativnog delovanja službe bezbednosti prikupe i obrade podatke od značaja za zaštitu interesa Republike Srbije a tek posledično mogu dovesti do pokretanja krivičnog postupka.

Svrha prikupljanja obaveštajno-bezbednosnih podataka retko je povezana sa potrebom procesuiranja slučajeva, a znatno češće sa potrebom da se preduprede pretnje od delatnosti ekstremista, terorista ili stranih država koje su usmerena na zaštićena dobra (ustavno uređenje, odbrana i bezbednost zemlje, vitalni ekonomski i drugi nacionalni interesi). Na osnovu tako prikupljenih podataka, službe bezbednosti analiziraju i procenjuju ugroženost zaštićenih dobara i preduzimaju preventivne mere ili upućuju svoje procene donosiocima spoljnopolitičkih i drugih državnih odluka. Isti autor navodi „službe bezbednosti ne mogu

---

144 Uporedi: Zakon o Vojnoobaveštajnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji Sl. Glasnik RS, br. 88/2009.

145 Uporedi: Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, Sl. List SRJ 70/2001 i 68/2002; Sl. Glasnik RS br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, i dr. zakon, 49/2007, 20/2009, i dr. zakon, 72/2009, 76/2010.

imati prvenstveno represivnu funkciju, kao što je to slučaj u autoritarnim režimima, u kojima one primarno štite režim vlasti od sopstvenih građana”.<sup>146</sup>

Dalje u tekstu biće posebno analizirana oba pomenuta pravna režima preduzimanja posebnih postupaka i mera službi bezbednosti. Prvo će biti razmotrena pravila Zakonika o krivičnom postupku koja uređuju primenu mera organa gonjenja za dokazivanje krivičnih dela iz člana 504a ovog zakonika, a potom uslovi, način i pravila postupka primene posebnih postupaka i mera od strane Bezbednosno-informativne agencije i Vojnobezbednosne agencije shodno pravilima propisa koja uređuju rad ovih službi bezbednosti.

#### **6.4. Primena mera gonjenja za otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela iz člana 504a Zakonika o krivičnom postupku**

---

Zakonik o krivičnom postupku propisuje primenu određenih mera organa gonjenja za otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela iz člana 504a ovog Zakonika. Radi se o primeni posebnih pravila postupka za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela. Zakonik o krivičnom postupku u pomenutom članu 504a daje definiciju organizovanog kriminala, te navodi da organizovan kriminal predstavlja „vršenje krivičnih dela od strane organizovane kriminalne grupe ili njenih pripadnika”.

Pod organizovanom kriminalnom grupom Zakonik podrazumeva „grupu od tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, radi sticanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge koristi.

U Zakoniku se pod krivičnim delima korupcije navode sledeća krivična dela: „zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje mita i davanje mita”. U druga izuzetno teška krivična dela Zakonik prepoznaje sledeća krivična dela: „Ubistvo, teško ubistvo, otmica, razbojništvo, iznuda, falsifikovanje novca, pranje novca, neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga, krivična dela protiv ustavnog uređenja i bezbednosti Republike Srbije, nedozvoljena proizvodnja, nošenje, držanje i promet oružja i eksplozivnih materija, nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi, trgovina ljudima, trgovina maloletnim licima radi usvojenja, međunarodni terorizam, uzimanje talaca i finansiranje terorizma. Konačno, Zakonik propisuje primenu posebnih pravila postupka i za krivična dela koja su propisana u Krivičnom zakoniku kao krivična dela protiv čovečnosti i drugih dobara aštićenih međunarodnim pravom (članovi 370. do 384. i član 385 i člana 386 KZ), kao i za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava izvršena na teritoriji bivše Jugoslavije od

---

146 Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi, Demokratski Nadzor nad primenom posebnih ovlašćenje, Centar za civilno vojne odnose, 2008. str. 60

1. januara 1991. godine, koja su navedena u statutu Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju”.<sup>147</sup>

Očigledna je tendencija države da proširi primenu posebnih pravila postupaka i mera propisivanjem njihove primene na veliki broj krivičnih dela, što je u stručnoj javnosti naišlo na kritiku. Zakonik o krivičnom postupku iz 2001. godine sadržavao je poseban odeljak XXIX o posebnim merama i ovlašćenjima organa krivičnog gonjenja za otkrivanje i sprečavanje krivičnih dela organizovanog kriminala, da bi novim Zakonikom o krivičnom postupku primena ovih posebnih mera postala sastavni deo opštih pravila dokaznog postupka. Kako se opravdano zapaža „ta promena nije dobra, jer tako postaje manje naglašeno da se radi o izuzetnim ovlašćenjima organa gonjenja koja su nužna i opravdana samo u borbi sa organizovanim kriminalom, a ne i u slučaju tradicionalnih krivičnih dela. Vremenom će se čitav opšti postupak inficirati tim vanrednim odredbama, koje su veoma rizične sa gledišta zaštite ljudskih prava, i zbog toga ovlašćenja koja predviđaju moraju biti strogo kontrolisana i na sve moguće načine ograničena na dela organizovanog kriminala..<sup>148</sup>

### **6.5 Kratak osvrt na mere gonjenja za krivična dela navedena u članu 504a Zakonika krivičnom postupku i osnovna obeležja postupka primene ovih**

---

Mere gonjenja radi otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela navedenih u članu 504a. Zakonika o krivičnom postupku su: nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacije; pružanje simulovanih poslovnih usluga i pružanje simulovanih pravnih poslova; kontrolisana isporuka; automatsko računarsko pretraživanje ličnih i drugih sa njima povezanih podataka; prikriveni islednik; i svedok saradnik. S tim što poslednje dve navedene mere (prikriveni islednik i svedok saradnik) mogu biti upotrebljene samo za krivična dela organizovanog kriminala.

Zakonik o krivičnom postupku propisuje da predlog za primenu mera podnosi javni tužilac (osim kod primene mere kontrolisane isporuke o čijoj primeni odlučuje javni tužilac); naredbu za primenu mere donosi sudija; naredbu izvršavaju, odnosno sprovode organi unutrašnjih poslova, Bezbednosno-informativna agencija ili Vojno-bezbednosna agencija. Mere se sprovode kada postoji osnova sumnje da je određeno lice izvršilo krivično delo iz člana 504a. Predviđeno je da se posebna pravila postupka primenjuju izuzetno, odnosno ako „okolnosti slučaja ukazuju da se na drugi način krivično delo ne bi moglo otkriti, sprečiti ili dokazati, ili bi to izazvalo nesrazmerne teškoće ili veliku opasnost”. Zakonik predviđa da naredba sudije mora biti obrazložena i precizno utvrđuje šta predstavlja bitne elemente

---

147 Uporedi: Zakonik o krivičnom postupku RS, član 504a

148 Prof. dr Momčilo Grubač, Posebna ovlašćenja organa krivičnog gonjenja i ustavna prava i slobode građana, Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja” Centar za civilno vojne odnose, 2008. str. 56

naredbe za primenu mere koju izdaje sudija, a to su: podaci o licu prema kojem se mera primenjuje, osnovi sumnje, način sprovođenja, obim i trajanje mera.

Predviđena je obaveza da Bezbednosno-informativna agencija i Vojnobezbednosna agencija u toku sprovođenja postupka primene mera dostavljaju dnevne izveštaje sudiji koji je izdao naredbu i javnom tužiocu, i da po izvršenju mera dostavljaju sudiji snimke i poseban izveštaj koji sadrži: vreme početka i završetka mere, podatke o službenom licu koje je meru sprovelo, opis tehničkih sredstava koja su primenjena, broj i identitet lica obuhvaćenih merom i ocenu o svrsishodnosti i rezultatima primenjene mere; sudija može obustaviti primenu mere u svakom trenutku. Zakonik predviđa da sudija može odrediti da se snimci dobijeni upotrebom tehničkih sredstava u celini ili delimično prepisu i opišu. Naročito je bitno sa aspekta zaštite podataka o ličnosti odredba koja propisuje da ako javni tužilac ne pokrene krivični postupak u zakonom predviđenom roku ili ako izjavi da materijal koji je dobijenom primenjene mere neće koristiti u postupku, odnosno da protiv osumnjičenog neće zahtevati vođenje postupka, istražni sudija donosi rešenje o uništenju prikupljenog materijala i po donošenju ovog rešenja istražni sudija može obavestiti lice prema kome su sprovedene mere iz člana 504e stav 1. ovog zakonika, ukoliko je u toku sprovođenja mere utvrđen njegov identitet. Materijal prikupljen primenom ovih mera se uništava pod nadzorom istražnog sudije. Međutim, Zakonik ne predviđa rok u kojem se prikupljen materijal ima uništiti. Konačno, ako je u primeni mera postupljeno suprotno odredbama ovog zakonika ili naredbi istražnog sudije, na prikupljenim podacima se ne može zasnivati sudska odluka.

Pravila postupka primene mera gonjenja za krivična dela navedena u članu 504a Zakonika o krivičnom postupku obezbeđuju uslove za zakonitost i dopuštenost ograničenja ustavom garantovanih prava i sloboda. Razlog za ovakav stav pre svega leži u činjenici da se radi o primeni mera u krivičnom postupku radi krivičnog gonjenja u kojem postupku je uloga službi bezbednosti isključivo sprovedbenog karaktera. Takođe treba napomenuti da je zakonitost primene posebnih mera i postupaka kojima se ograničavaju ljudska prava i slobode obezbeđena prvo ulogom javnog tužilaštva koji procenjuje da li ima mesta krivičnom gonjenju, predlaže primenu odgovarajuće i srazmerne mere kojom treba da se ostvari svrha zbog kojeg se ustavna prava ograničavaju, a potom ulogom suda, odnosno istražnog sudije koji odlučuje o primeni mere, prati primenu mere, razmatra posebne i konačne izveštaje o primeni mere, komisijski uništava materijal prikupljen primenom mere i može obavestiti lice protiv kojeg je mera bila primenjena. Zakonodavac je na ovaj način unapredio zahtev za predvidljivošću pravnih pravila idući u korak sa standarima Evropskog suda za ljudska prava i slobode.

U predlogu Zakonika o krivičnom postupku<sup>149</sup> čije se usvajanje očekuje (u trenutku izrade ove studije) od strane Narodne skupštine, predviđene su odredbe koje uređuju uslove, način i postupak primene „posebnih dokaznih radnji”, te se navodi čitav spisak krivičnih dela za koje je predviđena mogućnost primene posebnih dokaznih radnji i propisuju vrste posebnih dokaznih radnji. U pogledu primene posebne dokazne radnje – tajnog snimanja, ono što se može uočiti jeste da zakonodavac predviđa mogućnost obaveštavanja od strane sudije, lica prema kome je mera primenjena, a u vezi sa donošenjem rešenja o uništavanju materijala i komisijskim uništavanjem prikupljenog materijala. Pri tom, zakonodavac propisuje dva

---

149 Predlog Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije, u delu – Zakoni u proceduri [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)

uslova: prvi, da je utvrđena istovetnost lica, i drugi, ako to ne bi ugrozilo mogućnost vođenja krivičnog postupka. Ovaj drugi uslov je nov, i ne postoji u postojećem Zakoniku o krivičnom postupku.

## ***6.6. Sporna pitanja u vezi sa primenom mere nadzora i snimanja telefonskih i drugih razgovora ili komunikacije***

---

Načelna primedba koja bi se mogla uputiti na posebna pravila postupka primene mera gonjenja po članu 504a Zakonika tiče se uvođenja suviše širokog polja primene ovih mera umesto njihove restriktivne primene i to samo za određena najteža krivična dela. Mogućnost primene ovih mera za veliki broj krivičnih dela koja su nabrojana u članu 504a Zakonika, dovodi u pitanje samo postojanje legitimnog cilja za njihovo preduzimanje a što konačno ugrožava i ostvarenje principa srazmernosti u ograničenju ljudskih prava i sloboda.

U pogledu primene mere nadzora i snimanja telefonskih i drugih razgovora ili komunikacije zakonodavac je propisao da ovu meru određuje istražni sudija obrazloženom naredbom, u kojoj se navode podaci o licu prema kojem se mera primenjuje, osnovi sumnje, način sprovođenja, obim i trajanje mera. Mere mogu trajati najduže šest meseci, a zbog važnih razloga mogu biti produžene još najviše dva puta u trajanju od po tri meseca. Izvođenje mera se prekida čim prestanu razlozi za njihovu primenu.

Iako je u Zakoniku detaljno propisano šta treba da bude sadržina naredbe o primeni mere nadzora i snimanja telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija, ipak su upotrebljene prilično nejasne zakonske formulacije, pre svega kada je potrebno produžiti primenu mere nadzora i snimanja, u kojem slučaju upotrebljava izraz „važni razlozi”. Upravo ti nekakvi „važni razlozi” treba da predstavljaju odlučne činjenice da se određeno lice prisluškuje narednih šest meseci naredbama kojima se produžava primena mere. Kako se ove mere primenjuju samo izuzetno, bilo bi celishodnije da je Zakonik preciznije regulisao razloge produženja mere nadzora i snimanja.

Takođe, upotrebljena zakonska formulacija „izvođenje mera se prekida čim prestanu razlozi za njihovu primenu” ostavlja dosta prostora za dilemu koliko će često u praksi dolaziti do obustave primene mere. Čini se da je zakonodavac trebao da u tom smislu bude daleko izričitiji, te da propiše da će istražni sudija obustaviti primenu mera čim utvrdi da ne postoje razlozi za njihovu primenu.

Konačno, sa ustavnopravnog aspekta sporna je i odredba Zakonika o primeni mere nadzora i snimanja, u kojoj se navodi da se mera snimanja po naredbi istražnog sudije može obaviti i na javnim mestima i u prostorijama koje nisu stanovi. Iz ove odredbe proizilazi da se mera tajnog snimanja može vršiti i u stanovima, a što je suprotno članu 40 Ustava koji predviđa da „niko ne može bez pismene odluke suda ući u tuđi stan ili druge prostorije protiv volje njihovog držaoca, niti u njima vršiti pretres. Držalac stana i druge prostorije ima pravo da

sam ili preko svoga zastupnika i uz još dva punoletna svedoka prisustvuje pretresanju. Ako držalac stana ili njegov zastupnik nisu prisutni, pretresanje je dopušteno u prisustvu dva punoletna svedoka. Bez odluke suda, ulazak u tuđi stan ili druge prostorije, izuzetno i pretresanje bez prisustva svedoka, dozvoljeni su ako je to neophodno radi neposrednog lišenja slobode učinioca krivičnog dela ili otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude ili imovinu, na način predviđen zakonom". Ustav dozvoljava ulazak u tuđi stan samo izuzetno i isključivo u svrhe pretresanja, ali ne i radi postavljanja tehničkih uređaja za sprovođenje radnje nadzora i snimanja.

Predlog Zakonika o krivičnom postupku čije se usvajanje očekuje u toku jeseni 2011. godine u pogledu primene posebne dokazne radnje – tajni nadzor komunikacije, predviđa da naredba o tajnom nadzoru treba da sadrži „označenje telefonskog broja ili adrese osumnjičenog, odnosno telefonskog broja ili adrese za koju postoje osnovi sumnje da je osumnjičeni koristi. Pojam „adrese” treba shvatiti kao mesto u kojem lice prebiva, odnosno boravi. Dakle, „adresa” bi podrazumevala „stan”, te i u vezi sa ovom odredbom predloženog Zakonika o krivičnom postupku, važe primedbe iznete na postojeće rešenje o postavljanju tehničkih prislušnih uređaja za tajno snimanje u stan.<sup>150</sup>

Nešto drugačiju formulaciju sadržavao je Zakonik o krivičnom postupku iz 2006. godine koji je u stavu 7 člana 146 predviđao da „ovlašćena službena lica policije, odnosno Bezbednosno-informativne agencije mogu, radi izvršenja posebne dokazne radnje tajno ući u stan ili druge prostorije i u njih odnosno u predmete koji se u njima nalaze postaviti tehničke uređaje radi sprovođenja radnje ili po potrebi preduzeti radnje održavanja već postavljenih takvih tehničkih uređaja. Citirana odredba naišla je na kritiku stručne javnosti. „Odredba člana 146 stav 7 novog Zakonika o tajnom ulasku u stan radi postavljanja i održavanja prislušnih aparata mogla bi se lako osporiti sa gledišta ustavnosti, jer se prema Ustavu, zakonom može predvideti ovlašćenje službenog lica da na osnovu odluke suda može ući u tuđi stan protiv volje njegovog držaoca samo da bi u njemu izvršio pretresanje, i to uz prisustvo dva svedoka (član 40 Ustava RS)”.<sup>151</sup>

## ***6.7. Primena posebnih postupaka i mera po pravilima koja uređuju rad službi bezbednosti u Republici Srbiji***

---

Jedan od suštinski bitnih načina rada službi bezbednosti predstavlja primena određenih operativnih i tehničkih radnji, u cilju prikupljanja i obrade operativnih podataka, u svrhe zaštite interesa nacionalne bezbednosti i drugih nacionalnih interesa.

---

150 Predlog Zakonika o krivičnom postupku Republike Srbije, u delu – Zakoni u proceduri [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)

151 Prof. dr Momčilo Grubač, Posebna ovlašćenja organa krivičnog gonjenja i ustavna prava i slobode građana, Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja" Centar za civilno vojne odnose, 2008. str. 57

Svrha prikupljanja podataka od strane službi bezbednosti je pre svega preventivnog karaktera, preduzeta radi predupređivanja različitih vrsta pretnji protiv ustavnog uređenja i bezbednosti države, suzbijanja organizovanog kriminala i suprostavljanja pretnjama od terorističkog delovanja. Preduzimanjem operativnih radnji, posebnih postupaka i mera od strane službi bezbednosti ne dolazi nužno do pokretanja krivičnih postupaka, već je značaj ovako prikupljenih i obrađenih podataka primarno u funkciji državno-političkog odlučivanja. Posebni postupci i mere preduzeti od strane službi bezbednosti predstavljaju udarnu pesnicu svake službe bezbednosti. Bez mogućnosti da službe primenjuju ove mere gubi se diferencija specifična službi bezbednosti u odnosu na organe unutrašnjih poslova i policiju. Kako je neko jednom rekao: „to bi bilo smrt za službu”.

Međutim, primena ovih mera, ipak mora biti jasno i precizno propisana zakonom i u skladu sa zakonom i nikako ne bi smela biti prepuštena nekim internim pravilima postupanja službi.

Zakoni koji uređuju uslove, način i postupak primene posebnih postupaka i mera moraju biti precizni i jasni, kako bi sprečili mogućnost arbitrarnosti u primeni. Konačno, moraju biti predvidivi za svakog pojedinca, kako bi svako znao kakve posledice mogu uslediti u slučaju preduzimanja radnji koje bi dale osnov službama bezbednosti da preduzmu određene posebne mere i postupke.

Zakoni koji uređuju rad službi bezbednosti u Republici Srbiji predviđaju posebnu ulogu sudске vlasti u vezi sa primenom posebnih postupaka i mera od strane ovih službi o čemu će biti detaljnije izloženo u daljem tekstu.

Treba reći da nisu svi posebni postupci i mere koje ovi zakoni propisuju podložni sudskom postupku. Drugim rečima, samo određene, zakonom propisane mere, zahtevaju da se sprovede određen sudski postupak kako bi se na „osnovu odluke suda” mogle primeniti od strane službi bezbednosti. Kako navodi profesor Milosavljević čitav spektar mera kojima službe bezbednosti prikupljaju podatke moguće je razvrstati u dve grupacije: one čijim se korišćenjem manje ili neznatno zadire u individualna prava i slobode; i one čijim se korišćenjem privremeno i bez saznanja lica ograničavaju pojedina od zajemčenih individualnih prava i sloboda, naročito pravo na privatnost.<sup>152</sup>

Na ovom mestu treba dodati i to da svako propisivanje posebnih mera i postupaka koje preduzimaju službe bezbednosti, bez obzira na to da li se te mere sprovedu na osnovu odluke suda ili ne, moraju biti izričito propisane zakonom.

Ako se pogledaju odredbe Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji proizilazi zaključak da ovaj zakon i ne propisuje izričito koji su to posebni postupci i mere primenjuju na osnovu odluke suda. U ovom Zakonu upotrebljen je izraz „preduzimanje određenih mera kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja”. Međutim, koje su to mere, na koji način i kojim sredstvima se one mogu preduzeti Zakon o Bez-

---

152 Bogoljub Milosavljević, „Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi, Demokratski Nadzor nad primenom posebnih ovlašćenje, Centar za civilno vojne odnose, 2008. str. 62

bednosno-informativnoj agenciji apsolutno propušta da predvidi i uredi. Stoga je očigledno da je kvalitet pravnih normi sadržanih u ovom zakonu nedovoljan i potencijalno ugrožava ustavom zagarantovana prava i slobode. U vezi sa gore iznetim stavom treba ukazati na presudu Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva u kojem postupku je Evropski sud za ljudska prava stao na stanovište da je došlo do povrede člana 8. EKLP zbog nerazumljivosti i nepouzdanosti odgovarajućih domaćih propisa primenjivih u tom trenutku. Takođe, u predmetu Khan protiv Ujedinjenog Kraljevstva sud je utvrdio povredu člana 8. Konvencije iz razloga što je upotreba sredstava za prisluškivanje od strane policije bila regulisana samo smernicama Ministarstva unutrašnjih poslova, koje nisu bile na nivou zakona. S druge strane, Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji konkretno navodi koji su to posebni postupci i mere za koje je predviđeno odlučivanje od strane suda. U tom smislu, u tačkama 7—9. stava 1. člana 12 u vezi sa članom 14. Zakona o vojnobezbednosnoj i vojnoobaveštajnoj agenciji predviđene su sledeće mere: tajno snimanje i dokumentovanje razgovora na otvorenom i u zatvorenom prostoru uz korišćenje tehničkih sredstava; tajni nadzor sadržine pisma i drugih sredstava komuniciranja, uključujući i tajni nadzor sadržaja telekomunikacija i informacionih sistema; tajni nadzor i snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta.

### ***6.8. Arhitektura sudskog postupka primene posebnih postupaka i mera po pravilima koja su propisana zakonima koja uređuju rad službi bezbednosti***

---

Sagledavanjem pravila propisanih Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakonom o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji mogu se izvući neka zajednička obeležija u pogledu osnovnih obeležija sudskog postupka radi odlučivanja o primeni određenih posebnih postupaka i mera.

Oba zakonska akta propisuju da predlog za primenu određenih mera za koja je potreba sudska odluka, podnosi Bezbednosno-informativna agencija ili Vojno-bezbednosna agencija predsedniku Vrhovnog kasacionog suda Srbije, koji donosi odluku, odnosno izdaje nalog povodom podnetog predloga za primenu posebnog postupka ili mere. Izuzetno, ako razlozi hitnosti zahtevaju a posebno u slučaju unutrašnjeg ili međunarodnog terorizma, zakon dozvoljava primenu mera po nalogu direktora službe bezbednosti a uz prethodno dobijenu saglasnost Predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Drugim rečima, oba zakona predviđaju kao izuzetak mogućnost da službe bezbednosti i pre podnošenja predloga za primenu posebnih postupaka i mera i pre meritornog odlučivanja od strane predsednika Vrhovnog kasacionog suda započnu primenu mere samo na osnovu prethodne saglasnosti Predsednika Vrhovnog Kasacionog suda. Odobrene mere mogu se primenjivati najduže šest meseci, a na osnovu novog predloga mogu se produžiti još jedanput najduže na još šest meseci, za period od po tri meseca.

## **6.9. Osvrt na neke specifičnosti posebnih postupaka i mera Bezbednosno-informativne agencije**

---

Pravila sudskog postupka u svrhe odlučivanja i primene posebnih postupaka i mera Bezbednosno-informativnoj agenciji uređeni su u nekoliko odredaba sadržanih u članovima 13—16. Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji.

Tako je u članu 13. Zakona propisano da „Direktor Agencije može, ako je to potrebno iz razloga bezbednosti Republike Srbije, svojim rešenjem, a na osnovu prethodne odluke suda, odrediti da se prema određenim fizičkim i pravnim licima preduzmu određene mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja, u postupku utvrđenom ovim zakonom”.

Kao što je već napomenuto, Zakon ne navodi izričito koji su to posebni postupci i mere koje Bezbednosno-informativna agencija primenjuje već upotrebljava sentencu „mere kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja”.

Za odlučivanje o predlogu za primenu mere propisan ovaj Zakon predviđa rok od 72 časa u kojem roku predsednik Vrhovnog kasacionog suda treba da odluči. U pogledu obavezne sadržine predloga i odluke, Zakon navodi da ova akta moraju biti sačinjeni u pismenom obliku, da predlog treba da sadrži podatke i činjenice koje su od značaja za odlučivanje o primeni mere i da u slučaju neprihvatanja predloga, predsednik Vrhovnog kasacionog suda u obrazloženju odluke treba da navede razloge odbijanja. Konačno, odluka o obustavi primenjenih mera mora biti pismeno obrazložena.

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji sadrži pravila koja regulišu primenu posebnih postupaka i mera i bez prethodne odluke suda kojom se odobrava primena mere, s tim što je potrebno pribaviti prethodnu saglasnost predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Radi se o slučajevima primene mera, kako zakon navodi, kada to „razlozi hitnosti zahtevaju a posebno u slučajevima unutrašnjeg terorizma i međunarodnog terorizma”. Kada predsednik Vrhovnog kasacionog suda izda prethodnu saglasnost, direktor Bezbednosno-informativne agencije potom svojim rešenjem nalaže primenu mere za koju je izdata prethodna saglasnost. Od trenutka kada je dobijena prethodna saglasnost počinje da teče rok od 24 časa u kojem roku je BIA dužna da podnese redovan predlog za primenu mere a predsednik Vrhovnog kasacionog suda je dužan da donese odluku o nastavku primene mere ili obustavi primene mere u roku od 72 časa od podnošenja predloga.

Iz navedenog prozilazi da Bezbednosno-informativna agencija može na osnovu prethodne saglasnosti Predsednika Vrhovnog kasacionog suda, a bez odluke donesene u redovnom postupku kojom se odobrava mera, primeniti posebne postupke i mere u trajanju do 96 časova.

## **6.10. Osvrt na neke specifičnosti posebnih postupaka i mera Vojnobezbednosne agencije**

---

Zakon o VBA i VOA u stavu 2. člana 11. navodi da VBA prikupljanje podataka primenom posebnih postupaka i mera vrši prevashodno u preventivne svrhe, odnosno sa ciljem da se preduprede pretnje koje su usmerene prema Ministarstvu odbrane i Vojski Srbije. Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji sadrži nekoliko odredaba propisanih članovima 11-18. kojima uređuje primenu posebnih postupaka i mera. Zakon propisuje da predsednik Vrhovnog kasacionog suda, bez odlaganja a najkasnije u roku od 24 časa, donosi akt povodom podnetog predloga za primenu posebnih postupaka i mera. U slučaju da predsednik Vrhovnog kasacionog suda odbije da izda nalog za primenu posebnih postupaka i mera Vojnobezbednosna agencija bez odlaganja obaveštava Biro za koordinaciju službi bezbednosti.

Zakon navodi bitne elemente koje predlog za primenu posebnih postupaka i mera treba da sadrži: naziv posebnog postupka i mera koje će se primenjivati, podatke o licu, grupi i organizaciji prema kojima će se primenjivati poseban postupak i mere, razloge zbog kojih se poseban postupak i mere sprovode, kao i mesto i rok trajanja njihove primene. Nakon dobijanja naloga predsednika Vrhovnog kasacionog suda, direktor VBA izdaje nalog za primenu posebnog postupka i mera.

Vojnobezbednosna agencija može primenjivati posebne postupke i mere na osnovu rešenja direktora Vojnobezbednosne agencije i prethodne saglasnosti Predsednika Vrhovnog kasacionog suda ako to zahtevaju razlozi hitnosti a posebno u slučaju unutrašnjeg ili međunarodnog terorizma (isti razlozi kao i u Zakonu o BIA). Predsednik Vrhovnog kasacionog suda na osnovu podnetog predloga za primenu posebnih postupaka i mera, donosi akt o nastavku primene odgovarajućih mera, odnosno njihovoj obustavi u roku od 24 sata od početka njihove primene, a slučaju da Predsednik Vrhovnog kasacionog suda ne odobri primenu posebnih postupaka i mera, direktor VBA je dužan da odmah prekine njihovu primenu i naloži komisijско uništavanje prikupljenih podataka, a zapisnik o tome dostavi predsedniku Vrhovnog kasacionog suda.

## **6.11. Pravna priroda postupka primene mera od strane službi bezbednosti**

---

Postupak radi odlučivanja o primeni mera od strane predsednika Vrhovnog kasacionog suda shodno pravilima koja uređuju rad službi bezbednosti predstavlja sudski postupak. Međutim, postoje različita mišljenja o tome o kakvoj vrsti sudskog postupka je reč. Po jednom, radi se o posebnom upravno-sudskom postupku, dok je po drugom mišljenju reč o posebnoj vrsti krivičnog postupka. Čini se ipak da se ova vrsta sudskog postupka pre može kvalifikovati kao specifična vrsta krivičnog postupka zato što se postupak vodi radi prikupljanja određenih podataka i informacija koji, iako nemogu biti upotrebljeni kao dokaz u krivič-

nom postupku, mogu dati povoda za pokretanje krivičnog postupka protiv određenog lica ili grupe lica za određeno krivično delo. I drugo, mere koje se primenjuju na osnovu odluka predsednika Vrhovnog kasacionog suda, iako su van režima opšteg krivičnog postupka, po svojoj prirodi predstavljaju mere krivičnoprocesnog karaktera usmerene prema određenom licu ili grupi lica (ograničavanju prava određenog lica ili određene grupe lica) zbog postojanja određenih saznanja da određeno lice ili grupa lica preduzima određene radnje koje za posledicu mogu imati ugrožavanje ili povredu ustavnog uređenja, nacionalne bezbednosti ili drugih nacionalnih interesa a iz kojih radnji mogu nastati ili nastaju obeležija bića nekog krivičnog dela mogu nastati.

Zakon o vojnobezbednosnoj agenciji u članu 18. pravi kopču sa pravilima primene mera shodno odredbama Zakonika o krivičnom postupku. Naime, ako podaci prikupljeni primenom posebnih postupaka i mera iz člana 12. ovog zakona ukazuju na pripremanje ili izvršenje krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti, VBA o osnovama sumnje obaveštava nadležno javno tužilaštvo. Ovo obaveštenje ne sadrži podatke o primenjenim posebnim postupcima i merama. VBA na osnovu rezultata primene posebnih postupaka i mera može da predloži nadležnom tužilaštvu, ako nađe da postoji osnova sumnje protiv određenog lica, primenu nadzora i snimanja telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima i optička snimanja lica i primenu drugih mera za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i druga izuzetno teška krivična dela, pod uslovima i na način propisan zakonom kojim se uređuje krivični postupak. Prema tome, sudski postupak koji se vodi kod predsednika Vrhovnog kasacionog suda predstavlja osnov za eventualno pokretanje krivičnog postupka.

## ***6.12. Neke sporne odredbe Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji sa preporukama***

---

Suštinski zadatak svake službe bezbednosti predstavlja prikupljanje, a potom i obrada, odnosno analiza prikupljenih operativnih podataka. Pojedine operativne podatke službe bezbednosti prikupljaju na osnovu odluke suda, dok se za prikupljanje nekih drugih operativnih podataka ne zahteva odluka suda, već je pravni osnov primene odluka direktora službe bezbednosti. Stoga je bitno da zakon precizno utvrdi koji se to podaci mogu prikupljati isključivo na osnovu odluke suda, i da precizno, jasno i na predvidiv način uredi postupak primene posebnih postupaka i mera od strane službi bezbednosti na osnovu odluke suda.

U praksi primena posebnih postupaka i mera prema određenom licu ili grupi lica može trajati, po pravilima koja uređuju rad Bezbednosno-informativne agencije i Vojnobezbednosne agencije, do šest meseci, a na osnovu novog predloga primena mera može se produžiti još jedanput, najduže šest meseci.

Ako se imaju u vidu i rokovi primene mere nadzora i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacije po pravilima Zakonika o krivičnom postupku, a koja mera se može

primeniti do šest meseci uz produženje još dva puta po tri meseca, to proizilazi da se mera tajnog audio video nadzora prema određenom licu može trajati dve godine što predstavlja nezanemarljiv period u kojem se ograničava ustavom zagarantovano pravo na privatnosti. Stoga je veoma važno da se obezbede dovoljne pravne garancije za delotvornu kontrolu službi bezbednosti u postupku i u vezi sa postupkom primene posebnih postupaka i mera.

Osnovno obeležije sudskog postupka radi odlučivanja o primeni posebnih postupaka i mera po pravilima koja uređuju rad službi bezbednosti jeste uloga predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Načelna primedba u vezi sa ulogom predsednika VKS je u tome što se na ovaj način odlučivanje o primeni mera isključivo vezuje za funkciju predsednika VKS (koji to svoje zakonsko ovlašćenje može preneti na drugog sudiju VKS) stvarajući u praksi jedan isuviše blizak pravni odnos koji potencijalno može ugroziti princip nepristrasnosti u postupku odlučivanja o primeni mere. I pored ove primedbe, opšti utisak koji se javlja sagledavanjem osnovnih obeležija ovog sudskog postupka radi odlučivanja o primeni mera jeste da je uloga Predsednika VKS u ovom postupku više simbolična. Kao da je namera zakonodavca bila da se nađe neko rešenje koje će opravdati potrebu za efikasnošću postupka, a ne postoji bolje rešenje nego da taj postupak vodi i u njemu odlučuje niko drugi do Predsednik najviše sudske instance u zemlji.

Ovakva arhitektura sudskog postupka odlučivanja o primeni posebnih postupaka i mera naišla je na kritiku struke. „Sporno je što ovaj Zakon predviđa da odluke o prisluškivanju i o drugim navedenim merama donosi predsednik Vrhovnog suda, čime se čitav ovaj postupak izdvaja iz strožih odredbi Zakonika o krivičnom postupku i daje u nadležnost predsedniku Vrhovnog suda, koji prema ovim odredbama nema nikakvu kontrolu nad sprovođenjem odobrenih mera, niti određuje obim i način sprovođenja mera, niti su ovim zakonom predviđene odredbe o uništavanju prikupljenog materijala, što svakako ostavlja mogućnost zloupotrebe”.<sup>153</sup>

Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije iz 2002. godine koji je bio kratkog veka predviđao je rešenje po kojem je predlog za primenu posebnih postupaka i metoda podnosila tadašnja Vojna služba bezbednosti shodno pravilima Zakonika o krivičnom postupku. Međutim, Vojnobezbednosna agencija donošenjem novog Zakona koji uređuje rad službi bezbednosti pošla je putem pravila postupka koja su propisana Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji i predvidela ulogu predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Ne treba, međutim, zaboraviti da je Savezni Ustavni sud 2001. godine ukinio odredbu člana 13. Zakona o unutrašnjim poslovima koji je predviđao „Ako je neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za bezbednost i odbranu Republike, na predlog republičkog javnog tužioca, odnosno ministra, Vrhovni sud Srbije može odlučiti da se odstupi od načela nepovredivosti pisama i drugih sredstava opštenja prema pojedinim licima i organizacijama. Akt iz stava 1. ovog člana donosi predsednik Vrhovnog suda Srbije, odnosno sudija koga on odredi. Na osnovu akta iz stava 1. ovog člana ministar određuje mere kojima se prema pojedinim licima i organizacijama odstupa od načela nepovredivosti pisama i drugih sredstava opštenja”.

---

153 Rada Dičić Dragičević, „Posebne istražne mere i njihovo korišćenje od strane službi bezbednosti – uloga sudskih vlasti u nadzoru ovih službi”, Srpska Pravna Revija br. 7/2008

Uprkos ovoj odluci tadašnjeg Saveznog Ustavnog suda, Zakon o Bezbednosno- informativnoj agenciji je već sledeće 2002. godine prihvatio sličnu arhitektoniku postupka odlučivanja o primeni posebnih postupaka i mera, da bi potom to isto učinio 2009. godine i Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji.

Međutim, koji god „sud” da odlučuje u postupku primene posebnih postupaka i mera, ovaj postupak treba da omogući stvarnu i delotvornu ulogu suda, koja podrazumeva ne samo donošenje odluke o primeni mere, već i praćenje primene mere u toku celog toka postupka, sa ovlašćenjem suda da u svakom trenutku obustavi primenu mere.

Pravila koja uređuju primenu posebnih postupaka i mera od strane Bezbednosno-informativne agencije na osnovu odluke Predsednika Vrhovnog kasacionog suda su neprecizna, nejasna, nepredvidiva i ostavljaju prostor za široko polje slobodne procene kada treba odlučiti o primeni posebnih postupaka i mera. Zakon ne uređuje šta treba da predstavlja sadržinu predloga za primenu posebnih mera, sem što propisuje jednu uopštenu sentencu „podatke i činjenice koje su od značaja za odlučivanje o primeni mere”, dok je Zakon o VBA i VOA po tom pitanju precizniji predviđajući da predlog za primenu mera treba da sadrži: naziv posebnog postupka i mera koje će se primenjivati, podatke o licu, grupi i organizaciji prema kojima će se primenjivati poseban postupak i mere, razloge zbog kojih se poseban postupak i mere sprovode, kao i mesto i rok trajanja njihove primene.

Zakon o BIA navodi da u slučaju neprihvatanja predloga za primenu mere, predsednik Vrhovnog kasacionog suda u obrazloženju odluke navodi razloge odbijanja. S tim u vezi postavlja se principijelno pitanje, da li je predsednik Vrhovnog kasacionog suda dužan, da kod svakog odlučivanja o primeni mera od strane BIA, bez obzira da li donosi odluku kojom odobrava ili odbija primenu mere, svoju odluku obrazloži? Zakon o VBA i VOA u vezi sa tim pitanja sadrži jasniju odredbu te zahteva da odluka, odnosno nalog predsednik Vrhovnog kasacionog suda u vezi sa predlogom za primenu mere od strane VBA sadrži: naziv posebnog postupka i mera koje će se primenjivati, podatke o licu, grupi i organizaciji prema kojima će se primenjivati poseban postupak i mere, razloge zbog kojih se poseban postupak i mere sprovode, kao i mesto i rok trajanja njihove primene.

Zakon o BIA predviđa suviše dug rok (72 časa) za odlučivanje o predlogu za primenu mere od strane predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Ako se ima u vidu da se Bezbednosno-informativna agencija obraća sa predlogom za primenu posebnih mera i postupaka u cilju prikupljanja operativnih podataka, po prirodi stvari se može pretpostaviti da je određen stepen hitnosti uvek prisutan u slučaju kada treba odlučiti o primeni mere, to bi skraćivanje ovog roka od 72 časa bilo celishodno, a konačno, sprečila eventualno često pribegavanje primeni posebnih postupaka i mera na osnovu rešenja direktora BIA po prethodnoj saglasnosti predsednika Vrhovnog kasacionog suda. U vezi sa ovim rokom za odlučivanje, Zakon o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji je propisao rok od 24 časa od podnošenja predloga za primenu posebnih postupaka i mera. Ovaj rok se čini dovoljnim za pravovremeno odlučivanje ali i za delotvorno ispitivanje uslova od strane predsednika Vrhovnog kasacionog suda u postupku odlučivanja po predlogu.

Sporno je što je Zakon o VBA i VOA u stavu 5. člana 14. predvideo da će Vojnobezbednosna agencija bez odlaganja obavestiti Biro za koordinaciju službi bezbednosti o razlozima odbijanja predloga za primenu posebnih postupaka i mera od strane Predsednika Vrhovnog

kasacionog suda. Iako iz pomenute zakonske odredbe ne proizilazi bilo kakva uloga Biroa za koordinaciju u postupku odlučivanja o primeni mere, ipak se postavlja pitanje razloga propisivanja ove dužnosti Vojnobezbednosne agencije. Biro za koordinaciju je telo Saveta za nacionalnu bezbednost čiji je delokrug poslova propisan članom 11. Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije u kojem se navodi da Biro za koordinaciju „operativno usklađuje rad službi bezbednosti i izvršava zaključke Saveta za nacionalnu bezbednost”. Pomenuta odredba Zakona o VBA i VOA ne bi smela na bilo koji način da ugrozi načelo nezavisnosti sudske vlasti.

Oba zakona koja uređuju rad službi bezbednosti sadrže mogućnost da, iz razloga hitnosti, direktor službe bezbednosti započne primenu mera bez odluke predsednika Vrhovnog kasacionog suda kojom se odobrava primena mera ali uz prethodnu saglasnost predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Za razliku odredaba Zakona o BIA, koja predviđaju mogućnost da BIA primenjuje meru i do 96 časova bez meritorne odluke o odobrenju nastavka primene mere ili obustavljanju primene, propis koji uređuje rad Vojnobezbednosne agencije, predviđa kraći rok, odnosno rok od 24 časa kada predsednik Vrhovnog kasacionog suda treba da donese akt o nastavku primene započete mere ili obustavljanju primene mere. Konačno, propis koji uređuje rad Vojnobezbednosne agencije predviđa da ako predsednik Vrhovnog kasacionog suda ne odobri primenu već započetog posebnog postupka i mere u roku od 24 sata direktor VBA je dužan da odmah prekine njihovu primenu i naloži komisijsko uništavanje prikupljenih podataka, a zapisnik o tome dostavi predsedniku Vrhovnog kasacionog suda. Ovakvu dužnost propis koji uređuje rad BIA apsolutno ne poznaje. Međutim, pomenuta dužnost VBA u slučaju neodobravanja primene mere kada je mera započeta iz razloga hitnosti i obaveze komisijskog uništavanja prikupljenih podataka ipak nije izričito predviđena u slučaju kada Predsednik Vrhovnog kasacionog suda odbije primenu mere u redovom postupku rešavanja po predlogu za primenu mere od strane predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Konačno, bilo bi celishodnije da je propis koji uređuje rad vojnih službi bezbednosti predvideo da predsednik Vrhovnog kasacionog suda rukovodi postupkom uništavanja prikupljenih podataka a ne prepustiti to samoj službi bezbednosti, ali i zakonom preciznije urediti postupak komisijskog uništavanja. Evropski sud za ljudska prava i slobode je u predmetu *Kruslin protiv Francuske* naveo da „iako je presretanje informacija bilo regulisano francuskim Krivičnim zakonikom, kontrola je bila nedovoljna sa više aspekata”. Na primer, nisu određena lica koja mogu biti izložena presretanju, ili priroda dela povodom kojih se presretanje može narediti. Takođe nije bila predviđen ni postupak vremenskog ograničavanja trajanja naloga, kao što nije bio predviđen ni postupak uništavanja traka, naročito nakon povlačenja optužbe ili oslobađajuće presude. U predmetu *Rotaru protiv Rumunije* sud je našao da „nije postojala dovoljna zakonska kontrola prikupljanja i čuvanja informacija od strane rumunske službe bezbednosti.

Zajednička primedba u vezi sa slučajevima primene posebnih postupaka i mera „iz razloga hitnosti” jeste ta da oba zakona koja uređuju rad službi bezbednosti propuštaju da jasno i precizno odrede i propišu kojim aktom služba bezbednosti treba da traži od predsednika Vrhovnog kasacionog suda izdavanje prethodne saglasnosti za započinjanje primene posebne mere, i šta takav jedan akt o prethodnoj saglasnosti treba da sadrži. Pažljivim čitanjem postojećih zakonskih rešenja proizilazi da je uloga predsednika Vrhovnog kasacionog suda u konkretnom slučaju da obezbedi isključivo formalnu saglasnost bez ulaženja u meritum zahteva za primenom mere. Konačno, nijedan od pomenutih zakona ne predviđa bilo kakvu stalnu sudsku kontrolu po već odlučenom predlogu za primenu mera, dužnost izveštavanja

predsednika Vrhovnog kasacionog suda od strane službe bezbednosti u toku i po okončanju primene posebnih postupaka i mera, niti propisuje eventualno preispitivanje po službenoj dužnosti već donetih odluka od strane Predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Sve ovo do-  
vodi do isuviše velike diskrecije službi bezbednosti i sumnje u delotvornosti sudske kontrole, kao i moguće arbitrarnosti u postupku odlučivanja i primene posebnih mera i postupaka a što potencijalno ugrožava ustavom zagantovana prava.

Oba zakonska akta koja uređuju rad službi bezbednosti, (BIA i VBA) izričito navode da će direktori službi bezbednosti doneti posebno rešenje, odnosno nalog nakon što predsednik Vrhovnog kasacionog suda odluči, odnosno izda nalog kojim odobrava primena posebnog postupka ili mere. Ovakvo zakonsko rešenje treba brisati. Ovo stoga što o ograničavanju prava na privatnost može odlučivati isključivo sud. Odluka predsednika Vrhovnog kasacionog suda sprovođenog je karaktera, pa nema potrebe da direktor službe bezbednosti donosi bilo kakav dalji akt u vezi sa primenom mere.

# 7.

## Unutrašnja/interna kontrola rada službi bezbednosti

### ***7.1. Značaj interne kontrole kao funkcije u organizaciji***

---

Iako je ranije u ovoj publikaciji istaknuto da osnovni opšti nedostatak unutrašnje administrativne kontrole proizilazi iz njenog hijerarhijskog porekla i odnosi se na okolnost da uprava sama sebe kontroliše po principu samokontrole, te da je samokontrola u velikoj meri u suprotnosti sa opštim pojmom kontrole, u ovom poglavlju ćemo ipak obraditi pitanje uloge interne kontrole, kao mehanizma i korektivnog faktora.

U najširem smislu, interna kontrola definiše se kao proces, pokrenut od strane uprave, rukovodstva i drugih lica u organizaciji, osmišljen na način da pruža razumno uveravanje u pogledu postizanja željenih ciljeva koji se odnose na sledeće kategorije: efektivnost i efikasnost poslovanja, pouzdanost finansijskog izveštavanja i na usaglašenost sa odgovarajućim propisima.

#### **7.1.1. Komponente interne kontrole u opštem smislu**

Interne kontrole predstavljaju skup pet međusobno uslovljenih komponenti:

- kontrolno okruženje;
- procenjivanje rizika;
- kontrolne aktivnosti;

- informacije i komunikacija;
- nadzor (monitoring/praćenje).<sup>154</sup>

**Kontrolno okruženje** određuje ton na vrhu organizacije, utičući tako na svesnost lica koja u njoj rade. Ono je temelj na kome se grade sve druge komponente internih kontrola, jer određuje potrebnu disciplinu i strukturu odnosa. Činioci (faktori) kontrolnog okruženja obuhvataju integritet i etičke vrednosti rukovodstva i zaposlenih, filozofiju i stil rada rukovodstva, način na koji rukovodstvo dodeljuje dužnosti i odgovornosti i na koji organizuje rad i poslovni razvoj lica zaposlenih u organizaciji, kao i nalozi i smernice uprave i višeg rukovodstva.

**Procenjivanje rizika** povezano je sa činjenicom da se svaka organizacija, odnosno svaki organizacioni subjekt, suočava sa raznovrsnim rizicima, bilo iz eksternog bilo iz internog okruženja, koji moraju biti procenjeni na odgovarajući način. Procenjivanje rizika uslovljeno je postojanjem jasno utvrđenih ciljeva. Procenjivanje rizika obuhvata prepoznavanje (identifikaciju) i analizu odgovarajućih rizika koji mogu da ugroze ostvarenje ciljeva, a time i utvrđivanje načina upravljanja rizicima. Zbog činjenice da se uslovi ekonomskog, regulatornog i poslovnog okvira stalno menjaju, potrebno je ustanoviti mehanizam za prepoznavanje i upravljanje posebnim rizicima povezanim sa tim promenama.

**Kontrolne aktivnosti** čine politike i procedure koje pomažu da se obezbedi da se nalozi rukovodstva izvršavaju. One obezbeđuju preduzimanje svih radnji koje su potrebne radi odgovarajućeg upravljanja rizicima i ostvarenja ciljeva organizacije. Kontrolne aktivnosti odvijaju se na svih nivoima i u okviru svih funkcija u organizaciji. One obuhvataju široki opseg raznovrsnih aktivnosti, kao što su odobravanje, davanje ovlašćenja, potvrđivanje (verifikacija), usaglašavanje, ispitivanje rezultata rada, zaštitu sredstava i podelu dužnosti i odgovornosti.

**Informacije i komunikacija** je komponenta usmerena na zahtev za prepoznavanje svih informacija, kao njihovo prikupljanje i saopštavanje u obliku koji svim licima omogućuje da svoje poslove izvršavaju na odgovarajući način. Informacioni sistemi obezbeđuju izveštaje koji sadrže informacije o poslovnim, finansijskim i regulatornim činjenicama i omogućuju odvijanje i kontrolu poslovanja u organizaciji. Oni se ne bave samo interno generisanim informacijama, već i onim eksternog karaktera, uključujući događaje, aktivnosti i okolnosti koji su od značaja za donošenje odluka i eksternog izveštavanja. Posmatrano u najširem smislu, komunikacija je efektivna ako se odvija odozgo na dole i obrnuto i kroz celu organizaciju. Sva lica moraju biti upoznata sa stavom najvišeg rukovodstva koji se odnosi na zahtev da se odgovornost za kontrolu mora shvatiti veoma ozbiljno. Takođe, svako mora da zna svoju ulogu u sistemu internih kontrola, kao i kako se aktivnost jednog pojedinca odražava na rad svih drugih lica u organizaciji. Komunikacija mora da bude efektivna i sa spoljnim licima, kao što su kupci, dobavljači, regulatorni organi i druge interesne grupe.

**Nadzor** (monitoring, praćenje) je komponenta koja ukazuje na zahtev da sistem internih kontrola mora da bude pod stalnim nadzorom i da se i sam kontinuirano procenjuje. Ovaj

---

<sup>154</sup> Videti: Poresko-računovodstveni instruktor, Stručni komentar „Sistem internih kontrola u privrednim društvima“

zahtev ostvaruje se putem aktivnosti kontinuiranog nadgledanja, posebnog procenjivanja ili njihovom kombinacijom. Kontinuirano nadgledanje odvija se u toku odvijanja samog poslovanja. Ono uključuje rukovođenje i redovno praćenje poslovanja od strane rukovodstva i druge aktivnosti koje zaposleni vrše pri obavljanju svojih dužnosti. Obim i učestalost nadzornih aktivnosti prevashodno zavisi od procene rizika i efektivnosti kontinuiranih nadzornih procedura. Slabosti u sistemu internih kontrola saopštavaju se odozdo naviše, a činjenice od posebnog značaja neposredno najvišem rukovodstvu i upravi organizacije.

Između komponenti internih kontrola postoji velika sinergija, što omogućava stvaranje integralnog sistema koji je u stanju da dinamično reaguje na promene u okruženju.

### 7.1.2. COSO kocka

Kategorije i komponente internih kontrola uobičajeno se prikazuju u vidu COSO kocke<sup>155</sup>. Na vrhu kocke prikazane su kategorije internih kontrola, na licu kocke prikazane su komponente internih kontrola. Na boku kocke prikazani su poslovni procesi i delovi organizacije u okviru kojih se kontrolni procesi odvijaju.



Imajući u vidu specifičnu svrhu ove analize, u daljem tekstu će biti obrađeni primeri interne kontrole u međunarodnim organizacijama i agencijama, u stranim službama bezbednosti, koncept interne kontrole u privredi Republike Srbije, kao i mehanizmi interne kontrole u službama bezbednosti Republike Srbije.

155 Videti: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), internet sajt <http://www.coso.org/>

## **7.2. Interna kontrola u međunarodnim policijskim organizacijama i agencijama**

---

Međunarodne organizacije su trajni oblici institucionalnog organizovanja, osnovani međunarodnim ugovorima, koje imaju poseban status i stalne organe kroz koje ostvaruju ciljeve zbog kojih su osnovane. U kontekstu navedenog, pitanje unutrašnje kontrole se u međunarodnim organizacijama nameće kao neophodnost, pre svega zbog interesa država članica i same međunarodne organizacije da permanentno kontroliše raspoloživa i odobrena finansijska sredstva, ali i zbog uspostavljanja visokih standarda u funkcionisanju samih međunarodnih organizacija.

### **7.2.1. INTERPOL**

Interpol ili Međunarodna kriminalističko-policijska organizacija, poznata i kao ICPO, ustanovljena je 1923. godine u cilju saradnje država u oblasti suzbijanja kriminaliteta na međunarodnom planu. Sedište ove međunarodne organizacije je u Lionu, Francuska, i svoju aktivnost realizuje preko Generalnog sekretarijata, Direktorata regionalnih policijskih službi, Regionalnih biroa i Nacionalnih centralnih biroa država članica. Rad Interpola se odvija u oblastima suzbijanja organizovanog kriminala, krijumčarenja, pranja novca, trgovine ljudima, antiterorizma, visoko-tehnološkog kriminala, korupcije i slično.

Uobičajena organizacija Interpola je sledeća: Šef biroa odgovoran je za primenu principa i prioriteta organizacije, ali i regionalnih komiteta šefova policija u onim slučajevima kada isti postoje. Specijalizovani oficiri – policajci, specijalizovani po liniji rada u preovlađujućim oblicima kriminaliteta za svaki regiona. Sistemski analitičari (ili mrežni analitičari) – tehničko osoblje odgovorno je za pružanje tehničke podrške ne samo u regionalnim biroima, već i u nacionalnim biroima<sup>156</sup>.

Zbog značaja i specifičnosti ove međunarodne organizacije, internim aktima su ustrojani mehanizmi unutrašnje kontrole arhiva Interpola, kao najznačajnijeg resursa organizacije; kontrole stručnih službi Generalnog sekretarijata, kao i mehanizmi unutrašnje finansijske kontrole.

Naime, Pravilnikom o međunarodnoj policijskoj saradnji i internoj kontroli arhiva Interpola propisana je struktura organa nadležnog za sprovođenje postupka kontrole – Nadzornog odbora za internu kontrolu, kasnije preimenovanog u Komisiju za kontrolu akata. Istim aktom je propisan način rada organa, način verifikacije podataka, koordinacija sa Generalnim sekretarijatom, Izvršnim komitetom i nacionalnim biroima<sup>157</sup>.

---

156 Videti: Mr. Sergej Uljanov i Mr. Zvonimir Ivanović, „Međunarodne policijske organizacije“, časopis Strani pravni život, 2/2010, str. 65.

157 Videti: Rules on international police co-operation and on the internal control of INTERPOL's archives, adopted by the INTERPOL Generaln Assambly at its 72nd session (Benidorm, 2003), and which entered into force on 1 January 2004.

Pored navedenog, odredbama člana 34. Ustava Interpola je predviđena instruktivno – kontrolna uloga Generalnog sekretara u postupku selekcije stručnih službi Sekretarijata, usmeravanja njihovog rada i kontrole, dok je članom 51. istog akta predviđeno postojanje kontrolnih mehanizama budžeta ove organizacije, kontrole poslovnih knjiga, kontrole postupaka nabavki za potrebe organizacije, kao i kontrola ugovora, a sve normirano i putem dodatnih finansijskih internih regulativa<sup>158</sup>.

## 7.2.2. EUROPOL

U okviru procedure predviđene Ugovorom o Evropskoj uniji (Mastriht, 7. februara 1992. god.), odlukom Evropskog saveta (Konvencija EUROPOL) formiran je Ured evropske policije – EUROPOL, sa sedištem u Hagu. Isprva je ograničenim kapacitetima i ovlašćenjima funkcionisao u okvirima Evropolove jedinice za borbu protiv narkotika (Europol Drugs Unit (EDU)). Nakon ratifikacije Konvencije EUROPOL i stupanja na snagu 1.10.1998. godine, a posle sprovođenja ostalih zakonodavnih aktivnosti, Ured evropske policije počinje sa radom 1. jula 1999. godine. Primarna nadležnost Ureda je prevencija i borba protiv terorizma, ilegalne trgovine drogom i drugih oblika organizovanog, a posebno transnacionalnog kriminala. U nadležnosti Ureda su i prevencija i borba protiv trgovine nuklearnim radioaktivnim materijalima, ilegalne emigracije, trgovine ljudima, zloupotrebe maloletnika u pornografske svrhe, krađe i ilegalne trgovine ukradenim vozilima. Europol se može uključivati i u zajedničke akcije sprečavanja i suzbijanja ubistava, teških telesnih povreda, ilegalne trgovine organima i tkivima humanog porekla, otmica, uzimanja talaca, protivpravnog lišavanja slobode, rasizma i ksenofobija, prevara, organizovane krađe i ilegalne trgovine antikvitetima i umetničkim delima, reketa i iznuđivanja, falsifikovanja novca, falsifikovanja proizvoda i dokumenata, kompjuterskog kriminala, korupcije i piratstva, pranja novca, ilegalne trgovine oružjem, municijom i eksplozivom, ugroženim životinjskim i biljnim vrstama, hormonskim supstancama i drugim faktorima rasta i dr.<sup>159</sup>

Počev od 1. januara 2010. godine EUROPOL je u celosti reformisan kao agencija EU, sa sedištem u Hagu, Holandija. Direktorat postavlja Savet EU (Ministri pravde i unutrašnjih poslova), dok aktuelni sastav čine direktor i dva zamenika direktora. Europol je odgovoran Savetu Ministara pravde i unutrašnjih poslova, koji nosi primarnu odgovornost za upravljanje i kontrolu Europola.

Odlukom Saveta EU, od 6.4.2009. godine, propisano je nekoliko mehanizama interne kontrole, uključujući kontrolu od strane Upravnog odbora Europola i kontrolu od nezavisnog Zajedničkog nadzornog tela ( Joint Supervisory Body). Upravni odbor Europola čine predstavnici Ministarstava unutrašnjih poslova država članica, sa po jednim predstavnikom iz svake zemlje članice. Sastaje se najmanje dva puta godišnje i sprovodi tzv. političku kontrolu rada Europola, uključujući budžetska pitanja, utvrđuje pravila za formiranje združenih istražnih timova i slično.

---

158 Videti: ICPO-INTERPOL Constitution and General Regulations, web sajt

159 Videti: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>

Pored navedenog Upravni odbor Europolu određuje strategiju, ciljeve i metode evaluacije rezultata; vrši nadzor nad radom direktora; usvaja pravila finansijskog poslovanja i imenuje glavnog računovođu; podnosi izvještaje Savetu EU i slično.

Kao posebni organ interne kontrole je predviđeno i Zajedničko nadzorno telo u oblasti kontrole podataka i informacionog sistema, koje je ima značajna ovlašćenja i koje u svom radu koristi tehničke i personalne kapacitete Sekretarijata.

Pored navedenog, odredbama člana 37. stav 1. tačka f), označene Odluke Saveta EU, predviđeno je postojanje interne revizije i internog revizorskog osoblja, odgovornog direktno Upravnom odboru Europolu, pri čemu Upravni odbor ima obavezu da propiše pravila interne revizije koja obuhvataju postupak selekcije i prijema kadra, uslove za razrešenje, način rada, ovlašćenja, kao i zaštitne mere za očuvanje integriteta i nezavisnosti ove funkcije.<sup>160</sup>

Navedenim mehanizmima interne kontrole su dodati i eksterni revizorski organi, koji su predviđeni i čija nadležnost je utvrđena citiranjem Odlukom Saveta EU.<sup>161</sup>

### 7.2.3. United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC

Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) je agencija Ujedinjenih nacija, osnovana 1997. godine, sa sedištem u Beču, Austrija. Agencija zapošljava oko 500 službenika i ima 21 područnu kancelariju i dve kancelarije za vezu. Dugoročni ciljeve ove agencije jeste osposobljavanje vlada država članica za suzbijanje kriminaliteta, a posebno trgovine drogom, terorizma i korupcije.

Na čelu UNDOC-a se nalazi Izvršni direktor, koji rukovodi radom agencije, koja svoje poslovanje vršikroz 5 organizacionih jedinica, i to: Kancelarija izvršnog direktora, Odsek za operacije, Odsek za međunarodne sporazume, Odsek za političku analitiku i odnose sa javnošću, Odsek za upravljanje resursima.<sup>162</sup>

Unutrašnji interni kontrolni mehanizmi su prvenstveno ustrojani u pravcu internog budžetskog kontrolinga i kontrolinga posebnih fondova, a preko Odseka za upravljanje resursima. U tom kontekstu poseban značaj ima Kancelarija za poslove internog nadzora (Office of Internal Oversight Services – OIOS), koja je uspostavljena kao specijalizovana služba UN za interni nadzor, inspekcijske poslove, internu reviziju i istražne radnje, u čijoj nadležnosti je i UNDOC.

Kancelarija za poslove internog nadzora posebno nadležna za:

- sprovođenje sveobuhvatne interne revizije;

---

160 Videti: The Europol Council Decision was published in the Official Journal of the European Union of 15 May 2009 .

161 European Court of Auditors (ECA), Internal Audit Function (IAF), Internal Audit Service (IAS)

162 Videti: Organization of the United Nations Office on Drugs and Crime, UN Secretary-General's bulletin, ST/SGB/2004/6.

- praćenje i ocenu efikasnosti i efektivnosti realizacije programa i mandata;
- inspekcijski nadzor u organizacionim jedinicama;
- preduzimanje inspekcijskog nadzora po prijavama povodom lošeg upravljanja i nedoličnog ponašanja;
- prati sprovođenje preporuka koje proizilaze iz revizije, procena, inspekcija i istraga;
- upravljanje rizicima.

Obavljanje poslova se temelji na principima organizacione, odnosno operativne nezavisnosti samog organa, kao i na profesionalnoj nezavisnosti samih službenika unutar organa, što uz propisanu budžetsku samostalnost, pruža stvarnu mogućnost za nezavisno i stručno vršenje poslova i ostvarenje ciljeva.<sup>163</sup>

### **7.3. Interna kontrola u stranim službama bezbednosti**

---

Sagledavanjem raspoloživih izvora dolazimo do zaključka da u značajnom broju zemalja ne postoje ustrojeni organi internih kontrola, niti zakonom propisani interni kontrolni mehanizmi. Sama činjenica da se iz javnih izvora ne može utvrditi postojanje interne kontrole ne znači da ista ne postoji kao deo organizacije, ili deo funkcije, ili procesa rada. Međutim, imajući u vidu zadatak ove analize, ovde ćemo obraditi neke karakteristične oblike internih kontrola u SAD, Ruskoj Federaciji i Kraljevini Švedskoj.

#### **7.3.1. Centralna obaveštajna agencija SAD – CIA**

Centralna obaveštajna agencija Sjedinjenih Američkih Država (Central Intelligence Agency – CIA) je osnovana 1947. godine, potpisivanjem Nacionalnog bezbednosnog akta, kojom prilikom je ustrojena i funkcija Direktora CIA, kao rukovodioca cele obaveštajne zajednice SAD i glavnog savetnika Predsednika SAD u oblasti obaveštajnog rada.

U Centralnoj obaveštajnoj agenciji se obavljaju sledeći poslovi:

- Prikupljanje informacija u cilju otkrivanja planova, namera i mogućnosti protivnika, koje pružaju osnovu za donošenje odluka i akciju;

---

<sup>163</sup> Videti: UN Secretary-General's bulletin, Establishment of the Office of Internal Oversight Services, ST/SGB/273, 7 September 1994

- Izrada blagovremenih analiza u cilju stvaranja preduslova za donošenje odluka Predsednika SAD i drugih subjekata;
- Sprovođenje tajnih akcija u cilju eliminacije pretnje i postizanja ciljeva politike SAD.

Imajući u vidu delikatnost poslova, metoda i angažovanih sredstava, a u kontekstu potrebe uspostavljanja sistema unutrašnje kontrole unutar Agencije, 1989. godine je ustanovljena funkcija Generalnog inspektora i Biroa Generalnog inspektora. Generalnog inspektora imenuje Predsednik SAD, pri čemu ta odluka biva potvrđena i u Senatu SAD. Generalni inspektor odgovara Direktorima CIA, ali i Kongresu SAD.

Generalni inspektor rukovodi Biroom Generalnog inspektora (Office of Inspector General – OIG), koji sprovodi nezavisnu internu reviziju unutar Agencije, vrši inspekcijski nadzor, istražne radnje, nadzor nad programima i operacijama CIA, sprečavanje prevara, utaja, nastanka štete i slično. OIG podnosi izveštaje Direktorima CIA i nadležnom komitetu Kongresa. Direktno saraduje sa Ministarstvom pravde SAD i drugim odgovarajućim agencijama.

OIG poseduje tri kategorije osoblja:

- Revizorsko osoblje, koje se sastoji od profesionalno obučeni revizora, koji vrše finansijsku reviziju programa CIA, kao i aktivnosti u skladu sa opšte prihvaćenim vladinim revizorskim standardima.
- Inspekcijsko osoblje, koje se sastoji od viših službenika, koji se rotiraju u periodu od dve godine.
- Istražno osoblje čine profesionalno obučeni istražitelji, koji istražuju navodne prevare, štete, zloupotrebe, loše upravljanje, povrede zakona i internih akata, i slično.<sup>164</sup>

### **7.3.2. Federalna služba bezbednosti Ruske Federacije – FSB**

Federalna služba bezbednosti Ruske Federacije (Федеральная служба безопасности Российской Федерации – FSB), je glavna služba bezbednosti u Ruskoj Federaciji i glavni naslednik službi bezbednosti iz doba SSSR-a. FSB ima svoje nadležnosti u kontra-obaveštajnom radu, unutrašnjoj i graničnoj bezbednosti i raznim oblicima nadzora. Pored navedenog, izrazita aktivnost Službe je i u oblasti borbe protiv terorizma i u oblasti zaštite vitalnih ekonomskih interesa Ruske Federacije.

FSB je ustanovljena dekretom Predsednika Ruske Federacije od 9. marta 1994. godine, kojom prilikom je izvršena transformacija ranije postojeće Federalne kontraobaveštajne službe u Službu pod današnjim nazivom. Federalna služba bezbednosti u svom sastavu ima i Službu kontrole, koja svoju funkciju interne kontrole obavlja preko dva organizaciona dela – pre-

---

164 Videti: <https://www.cia.org>

ko Direkcije za inspeksijske poslove i Direkcije za unutrašnju bezbednost. Imajući u vidu oskudnost dostupnih izvora, iz same organizacione postavke se može osnovano pretpostaviti da se funkcija interne kontrole u FSB pretežnim delom sastoji od nadzora nad zakonitošću rada i nadzora i preventivnog delovanja u oblasti interne zaštite resursa Službe.

### **7.3.3. Swedish Security Service**

Švedska služba bezbednosti (Säkerhetspolisens), kao nezavisna vladina agencija, zapošljava oko 1000 službenika, raspoređenih u centrali u Stokholmu i u pet regionalnih centara u Švedskoj. Sama služba je podeljena na pet organizacionih delova i to: Obaveštajni departman (operativni centar, obaveštajni rad, analitika i sl.), Departman za mere bezbednosti (operativne mere fizičke i tehničke zaštite, zaštita informacija, kriminalističke istrage koje spadaju u nadležnost ove Službe, obezbeđenje stranih delegacija i sl.), Departman za funkcije centralne podrške (finansije, opšte službe, kadrovi, tehnika i komunikacije), Departman za lokalne operacije (podela po regionima Švedske) i Sekretarijat za podršku upravljanju, u čijem sastavu su strategija, planiranje, pravna podrška, kao i segmenti interne kontrole, kao što je interna revizija i unutrašnja bezbednost.<sup>165</sup>

Interna revizija vrši reviziju finansijskog poslovanja i načina korišćenja budžetskih sredstava namenjenih ovoj Službi, pri čemu konačni nadzor u toj oblasti ima Nacionalni revizorski biro, koji vrši godišnju reviziju finansijskog poslovanja.

U bezbednosnom sistemu Kraljevine Švedske se, pored ranije postojećih eksternih kontrolno-nadzornih tela (Ombudsman, Ministarstvo pravde, Nacionalni policijski odbor), profilisao novi eksterni nadzorni organ, za koji bi se moglo reći da ima karakteristike interne kontrole, upravo zbog primene metoda tajnog nadzora, prikrivenog identiteta, i sličnih mera. Naime, početkom 2008. godine je ustanovljena Švedska komisija za bezbednost i zaštitu integriteta, koja pored tajne kontrole bezbednosnih službi, pomaže pojedincima koji žele da saznaju da li su prema njima bile primenjene neke od tajnih mera prismotre, kao i licima koje žele da provere da li su bila pod obradom bezbednosnih službi Kraljevine Švedske i da li je ta obrada bila izvršena u skladu sa zakonom.<sup>166</sup>

## **7.4. Koncept interne kontrole u službama bezbednosti Republike Srbije**

---

Unutrašnja, odnosno interna kontrola rada službi bezbednosti predstavlja prvu liniju kontrole rada službi bezbednosti. Delotvorna unutrašnja kontrola je od suštinskog značaja radi

---

165 Internet sajt Säkerhetspolisens – <http://www.securityservice.se>

166 Publikacija Swedish Security Service 2007., izdavač Säkerhetspolisens, maj 2008. godine

praćenja zakonitosti i pravilnosti primene, naročito onih posebnih postupaka i mera, koje službe bezbednosti preduzimaju bez sudske odluke, već isključivo na osnovu odluke direktora službi bezbednosti.

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji <sup>167</sup>, u vezi sa primenom posebnih mera i postupaka bez odluke suda, odnosno na osnovu naloga direktora, je neuređen, nejasan i nepredvidiv. Međutim, Zakon o VBA i VOA u članu 12, predviđa niz posebnih postupaka i mera tajnog prikupljanja podataka iz nadležnosti VBA za koje nije potrebna odluka suda, to su: tajna saradnja sa fizičkim licima; operativni prodor u organizacije, grupe i institucije; tajno pribavljanje i otkup dokumenata i predmeta; tajni uvid u evidencije ličnih i sa njima povezanih podataka, u skladu sa zakonom; tajno praćenje i nadzor lica na otvorenom prostoru i javnim mestima uz korišćenje tehničkih sredstava; tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja podataka o telekomunikacionom saobraćaju i lokaciji korisnika, bez uvida u njihov sadržaj. Sve ove mere primenjuju se na osnovu odluke direktora VBA pri čemu treba imati u vidu da je u članu 17. ovog Zakona propisano da „posebni postupci i mere tajnog prikupljanja podataka se mogu primenjivati sve dok postoje razlozi za njihovu”. Ova formulacija otvara prostor za široko polje splobodne procene direktora službe prilikom procene „postojanja razloga za primenu”.

Unutrašnja kontrola je sa institucionalnog aspekta sastavni deo unutrašnje organizacije službi bezbednosti pa se nameće pitanje da li sistem unutrašnje kontrole može da obezbedi uslove za delotvorno, objektivno i nepristrasno vršenje kontrole?

Odgovor na postavljeno pitanje zavisi od položaja i načina izbora činilaca unutrašnje kontrole unutar službe bezbednosti i obeležija odnosa između činilaca unutrašnje kontrole prema direktoru službe bezbednosti. S druge strane, treba sagledati i drugi aspekt unutrašnje kontrole a koji se ogleda u opsegu i delotvornosti pravne zaštite pripadnika službi bezbednosti, tzv. uzbunjivača.

#### **7.4.1. Bezbednosno-informativna agencija (BIA)**

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji pitanje unutrašnje kontrole rada BIA posebno ne uređuje, izuzev što u članu 19. Zakona propisuje da „lica koja učestvuju u vršenju kontrole rada Agencije, obavezna su da štite i čuvaju poverljivost podataka i informacija do kojih dolaze u vršenju poslova kontrole i po prestanku svojih funkcija”. Na internet stranici BIA data je organizaciona struktura BIA iz kojeg prikaza se može uočiti postojanje „unutrašnje i budžetske kontrole”, koja je neposredno potčinjena direktoru BIA. Međutim, njen delokrug poslova nije poznat niti su dostupna podzakonska akta koja uređuju rad pomenute unutrašnje i budžetske kontrole BIA.

---

167 Videti: Zakon o bezbednosno-informativnoj agenciji („Sl. glasnik RS”, br. 42/2002 i 111/2009)

## **7.4.2. Unutrašnja kontrola u vojnim službama bezbednosti**

Zakon o VBA i VOA u članu 57. uređuje pitanje unutrašnje kontrole Vojnobezbednosne agencije, te se navodi da „unutrašnja kontrola VBA, odnosno VOA vrši kontrolu zakonitosti rada i primene ovlašćenja njihovih pripadnika. Rukovodilac unutrašnje kontrole je neposredno potčinjen direktoru VBA, odnosno VOA kome redovno podnosi izveštaje o radu i o eventualnim zloupotrebama i nepravilnostima u radu VBA ili VOA. Rukovodilac unutrašnje kontrole je dužan da obavesti generalnog inspektora, a po potrebi i nadležni odbor Narodne skupštine, kada ima saznanja da direktor VBA, odnosno direktor VOA nije otklonio nezakonitost ili nepravilnost u radu koju je utvrdila unutrašnja kontrola. Na zahtev unutrašnje kontrole, a po odluci direktora VBA, odnosno direktora VOA, pripadnik VBA, odnosno VOA je obavezan da se podvrgne bezbednosnoj proveri, proveri psihofizičke sposobnosti, proveri zdravstvenog stanja, poligrafskom testiranju i drugim proverama”.

Unutrašnja kontrola u VBA i VOA predstavlja sastavni deo unutrašnje organizacione strukture službi bezbednosti. Rukovodiocce unutrašnje kontrole postavlja direktor službe bezbednosti i isti imaju sledeće dužnosti:

- da podnose izveštaje direktorima o radu i o eventualnim zloupotrebama i nepravilnostima u radu označenih službi
- da obaveštavaju generalnog inspektora kada ima saznanja da direktor VBA, odnosno direktor VOA nije otklonio nezakonitost ili nepravilnost u radu koju je utvrdila unutrašnja kontrola
- da po potrebi obavesti nadležni odbor Narodne skupštine kada ima saznanja da direktor VBA, odnosno direktor VOA nije otklonio nezakonitost ili nepravilnost u radu koju je utvrdila unutrašnja kontrola

## **7.4.3. Zaštita pripadnika službi bezbednosti**

### **7.4.3.1. Zaštita uzbunjivača**

Zaposleni u javnim službama i u privrednim društvima se u pojedinim situacijama, u sklopu svog posla suočavaju sa nizom moralnih konflikata, koji uključuju, s jedne strane, potrebu (ili normu) da se bude lojalan poslodavcu i, s druge strane, moralni zahtev da se pre svega bude lojalan široj zajednici i njenim etičkim principima. Pojedinač doživljava svoj lični moralni integritet pre svega kao rezultat prosuđivanja šire zajednice, kao skup normi koje je preuzeo od socijalnog okruženja, ili koje su rezultat njegovih religioznih ili drugih uverenja. U svakom slučaju, on sebe doživljava kao moralno integrisanu ličnost ukoliko postupi u skladu sa tim normama, a ne bezuslovno u skladu sa potrebom da bude lojalan poslodavcu. Stoga se, u situacijama kada u službi bezbednosti dođe do zloupotreba koje mogu ugroziti javni interes, zaposleni nalaze u unutrašnjem konfliktu, između potrebe da, u skladu sa prin-

cipom službene lojalnosti „zaštite” poslodavca, i potrebe da zaštite javnost objavljivanjem zloupotrebe van same organizacije, kako se to popularno kaže, „duvanjem u pištaljku”.

U određenim slučajevima je dovoljno prijaviti slučaj određenom nadređenom službeniku unutar organizacije. Međutim, u drastičnijim slučajevima, kada je veliki deo organizacije korumpiran, ili kada se eventualno sam vrh organizacije korumpiran, očigledno je da preći veliki rizik od represije prema licu koje ukazuje na postojanje nezakonitosti, ili zloupotrebe, tako da je značajnije obznanjivanje nepravilnosti, u vidu prijave policiji, ili objavljivanja skandala u medijima, jedini način za zaustavljanje daljeg nezakonitog postupanja i jedini način za zaštitu uzbunjivača<sup>168</sup>.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2010. godine usvojila Rezoluciju br. 1729 o Zaštiti uzbunjivača (protection of whistleblowers)<sup>169</sup>, u kojoj je istaknut značaj uloge uzbunjivača, odnosno pojedinaca koji ukazuju na nezakonitosti i nepravilnosti u javnom i privatnom sektoru.

Parlamentarna skupština pozvala je države članice Saveta Evrope da preispitaju svoje zakonodavstvo u vezi sa pitanjem zaštite uzbunjivača, i da, između ostalog zakonom urede zaštitu uzbunjivača – pripadnika oružanih snaga i službi bezbednosti. Rezolucija se zalaže za sveobuhvatno uređivanje zaštite uzbunjivača naročito u oblasti krivičnog, radnog i medijskog prava.

#### 7.4.3.2. Agencija za borbu protiv korupcije

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>170</sup> u članu 56. pod naslovom „Zaštita podnosioca prijave i drugih lica u postupku” propisuje da „lice na osnovu čije prijave je pokrenut postupak, odnosno drugo lice koje daje izjavu u postupku iz člana 50. ovog zakona, ne može zbog toga da snosi štetne posledice. Državni službenik, odnosno zaposleni u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, koji u dobroj nameri Agenciji podnese prijavu ako opravdano veruje da postoji korupcija u organu u kome radi, ne može zbog toga da trpi štetne posledice. U cilju zaštite Agencija pruža neophodnu pomoć, u skladu sa zakonom ovim licima” i štiti anonimnost lica. Bliži propis kojim se uređuje postupak pružanja pomoći licu donosi direktor Agencije.

Odredbe ovog Zakona primenjuju se i na pripadnike službi bezbednosti, s tim što bi se isključivo radi o slučajevima podnošenja prijave od strane pripadnika službi bezbednosti u vezi sa delima korupcije u službi. Zakon izričito navodi da lice koje podnese prijavu, a opravdano veruje da postoji korupcija u organu u kome radi ne može zbog toga da trpi štetne posledice. U zakonu je predviđeno i da će Agencija pružiti neophodnu pomoć licu koje

---

168 Videti: Aleksandar Fatić, „Duvanje u pištaljku”, Korupcija, Centar za menadžment I Institut za kriminološka I socijološka istraživanja, 2005. god, str. 311.

169 Videti: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1729 (2010) Protection of „whistle-blowers”

170 Videti: Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije („Sl. glasnik RS”, br. 97/2008 i 53/2010)

podnese prijavu zbog sumnje u postojanje korupcije i štiti anonimnost. Direktor Agencije za borbu protiv korupcije donela je u julu 2011. godine Pravilnik o zaštiti lica (uzbunjivača) koje prijavi sumnju na korupciju.

#### 7.4.3.3. Zakon o državnim službenicima

U članu 23a. Zakona o državnim službenicima<sup>171</sup> pod naslovom „Dužnost obaveštavanja o sumnji postojanja korupcije”, propisano je da je „državni službenik ili nameštenik dužan da pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog ili rukovodioca ako u vezi sa obavljanjem poslova radnog mesta dođe do saznanja da je izvršena radnja korupcije od strane funkcionera, državnog službenika ili nameštenika u državnom organu u kojem radi”, kao i da „državni službenik ili nameštenik od dana podnošenja pismenog obaveštenja uživa zaštitu u skladu sa zakonom”.

#### 7.4.3.4. Zakon o javnom informisanju

Zakon o javnom informisanju<sup>172</sup> u članu 32 pod naslovom „Novinarska tajna” propisuje da „novinar nije dužan da otkrije podatke u vezi sa izvorom informacije, osim ako se podaci odnose na krivično delo, odnosno učinioca krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora najmanje pet godina”.

#### 7.4.3.5. Krivični zakonik

Krivični zakonik Republike Srbije<sup>173</sup> u članu 316. propisuje krivično delo „odavanje državne tajne” te navodi u stavu 6. da se državnom tajnom ne smatraju podaci ili dokumenti koji su upravljani na teške povrede osnovnih prava čoveka, ili na ugrožavanje ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije, kao i podaci ili dokumenti koji za cilj imaju prikrivanje učinjenog krivičnog dela za koje se po zakonu može izreći zatvor od pet godina ili teža kazna. Identičnu odredbu sadrži i član 369. Krivičnog zakonika koji propisuje u stavu 5. da se službenom tajnom, ne smatraju podaci ili dokumenti koji su upravljani na teške povrede osnovnih prava čoveka, ili na ugrožavanje ustavnog uređenja i bezbednosti Srbije, kao i podaci ili dokumenti koji za cilj imaju prikrivanje učinjenog krivičnog dela za koje se po zakonu može izreći zatvor od pet godina ili teža kazna.

#### 7.4.3.6. Zakon o zaštitniku građana

Zakon o zaštitniku građana<sup>174</sup> predviđa da je pre podnošenja pritužbe podnosilac dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem postupku. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva. Izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva,

---

171 Videti: zakon o državnim službenicima („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008 i 104/2009)

172 Videti: Zakon o javnom informisanju („Sl. glasnik RS”, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – odluka US i 41/2011 – odluka US)

173 Videti: Krivični zakonik („Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009 i 111/2009)

174 Videti: Zakon o zaštitniku građana („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007)

ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Pravilo je da Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama, a da izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi. U članu 29. navedenog Zakona predviđeno je da o pokretanju i završetku postupka Zaštitnik građana obaveštava podnosioca pritužbe, kao i organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba, a organ uprave je obavezan da odgovori na sve zahteve Zaštitnika građana, kao i da mu dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana. Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Ako nađe da su postojali nedostaci u radu organa uprave, Zaštitnik građana će uputiti preporuku organu o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti, i organ uprave je dužan da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka, prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, Zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, s tim što taj rok ne može biti kraći od 15 dana. Konačno, ako organ uprave ne postupi po preporuci, Zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.

Iako je zakon obezbedio, kao izuzetak, pokretanje postupka od strane Zaštitnika građana na osnovu anonimne pritužbe, i neotkrivanje identiteta podnosioca pritužbe organu protiv kojeg je pritužba podneta (službe bezbednosti), smatramo da nije obezbeđen adekvatan pravni okvir koji bi obezbedio delotvornu zaštitu prava pripadnika službi bezbednosti.

#### **7.4.3.7. Posebno o zaštiti pripadnika Bezbednosno-informativne agencije**

U stavu 1. člana 20. Zakona o bezbednosno-informativnoj agenciji navodi se da se „na prava, dužnosti i odgovornosti po osnovu radnog odnosa na pripadnike Agencije primenjuju propisi koji važe za radnike ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove”. Stoga, prema odredbama člana 130. Zakona o policiji koji se shodno primenjuje i na pripadnike Bezbednosno-informativne agencije „policijski službenik dužan je da izvrši sva naređenja nadređenog policijskog službenika izdata radi obavljanja poslova, osim onih kojima se naređuje izvršenje radnje koja predstavlja krivično delo. Ako naređenje smatra nezakonitim iz drugih razloga, policijski službenik ima prava da na to, u pisanoj formi, ukaže pretpostavljenom koji je naređenje izdao. Ukoliko se i dalje insistira na takvom naređenju policijski službenik ima pravo da o tome referiše višem pretpostavljenom kome se može obratiti.”

#### **7.4.3.8. Posebno o zaštiti pripadnika VOA i VBA**

Zakon o VBA i VOA u članu 40. i 41. propisuje da su „pripadnici VBA i VOA profesionalni pripadnici Vojske Srbije, državni službenici i nameštenici” pa se na njih primenjuju propisi kojima se uređuje Vojska Srbije, propisi o državnim službenicima i nameštenicima, ako ovim zakonom i propisima koji su doneti na osnovu ovog zakona nije drugačije određeno.

Zakon o Vojski u stavu 4. člana 29. propisuje da se „propisi o zaštitniku građana koji se odnose na zaštitu i ostvarivanje prava građana, primenjuju i na profesionalne pripadnike Vojske Srbije”. U članu 25. Zakona o zaštitniku građana propisano je da „svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu Zaštitniku građana”, a u članu 32. se izričito navodi da Zaštitnik građana može postupiti i po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava. Pravila koja su propisana za postupanje Zaštitnika građana po pritužbi građana shodno će se primeniti i u postupku pokrenutom po sopstvenoj inicijativi.

### **7.5. Preporuke radi unapređenja sistema interne kontrole službi bezbednosti**

---

Analizom postojećih modela i pojavnih oblika internih kontrola iz stranih izvora se može zaključiti da ne postoji uniformnost rešenja, te da svaki bezbednosni subjekt, saglasno ciljevima i specifičnim okolnostima u kojima obavlja svoje aktivnosti, na relativno originalan način uspostavlja funkciju interne kontrole, tako da ista u nekim slučajevima ima vrlo formalne oblike i nadležnosti, pa do toga da interna kontrola ne postoji ni u organizacionom, niti u procesno-funkcionalnom smislu.

Interna kontrola kao segment kontrole službi bezbednosti se po pravilu uvodi kao funkcija kontrole službe od strane sopstvenih struktura, u formi unutrašnjeg korektiva rada, pri čemu ima sledeća značajna polja aktivnosti:

- kontrola usklađenosti rada službe sa pozitivnim propisima i internim aktima (percepcija zakonitog postupanja unutar same službe, kao i eksterno);
- kontrola u cilju zaštite unutrašnjih resursa službe (zaštita podataka, zaštita informacionog sistema, zaštita komunikacija, i sl.);
- kontrola u cilju pravilne dispozicije finansijskih resursa i usklađenosti troškova (po iznosima i opredeljenim namenama) sa odobrenim budžetskim sredstvima;
- prikupljanje, obrada i stručna interpretacija podataka dobijenih kroz postupke internih kontrola, u cilju konstantnog unapređenja kvaliteta rada.

Da bi se obezbedilo efikasno obavljanje funkcije interne kontrole, po pravilu je nužno postojanje odgovarajućeg, međusobno usklađenog, ambijenta:

- postojanje organizacionog dela/delova unutar službe, koji ima funkcionalnu nadležnost u poslovima interne kontrole;
- obezbeđenje operativne nezavisnosti gore navedenog organizacionog dela/delova (nezavisnost budžeta za namene unutrašnje kontrole; nezavisnost od isključive odluke direktora službe kod imenovanja rukovodioca unutrašnje kontrole; nezavisnost izveštaja unutrašnje kontrole, koji bi po prirodi stvari trebalo da se prosleđuju direktoru službe, ali i eksternom organu koji vrši političku kontrolu nad radom službe; obavezu svih organa i službenika unutar službe da sarađuju sa organima unutrašnje kontrole i da se uzdrže od svake vrste ometanja i uskraćivanja podataka, i slično);
- propisivanje odgovarajućih pravila i procedura (pravila o radu interne kontrole; pravila interno-kontrolnih procesa koja se primenjuju od strane svih službenika, uključujući npr. mehanizme razdvajanja dužnosti, sapotpisivanja, fizičke kontrole isl.; utvrđivanja indikatora percepcije pojavnih oblika od značaja za internu kontrolu i slično);
- definisanje kontrolnih mehanizama, uz obezbeđenje personalnih, tehničkih i finansijskih preduslova za primenu istih (preventivne kontrole, istražne radnje, prismotra i slično);

Sagledavanjem postojećeg zakonodavnog okvira i dostupne prakse u implementaciji funkcije unutrašnje kontrole u službama bezbednosti Republike Srbije, ostaje sporno pitanje da li su ispunjeni uslovi za objektivno i nepristrasno vršenje unutrašnje kontrole. Zapaža se da nije predviđena uloga nekog činioca spoljašnje kontrole na primer Vlade, Ministra odbrane, skupštinskog odbora za kontrolu službi bezbednosti, generalnog inspektora koji bi putem davanja mišljenja, saglasnosti ili odobrenja učestvovao u postupku postavljanja rukovodioca unutrašnje kontrole.

Kada su u pitanju vojne službe bezbednosti, može se uočiti da je zakonom predviđeno da u slučaju da direktor nije otklonio nezakonitost ili nepravilnost u radu koju je utvrdila unutrašnja kontrola, unutrašnja kontrola obaveštava generalnog inspektora za kontrolu VBA i VOA. Međutim, zakonom nije dalje propisano kako će postupiti generalni inspektor u tom slučaju. Pretpostavljamo da je to prepušteno Pravilima rada Generalnog inspektora za kontrolu VBA i VOA koji akt nije dostupan javnosti.

Na osnovu navedenog, a u kontekstu prezentovane uporedne analize i zaključaka, može se zaključiti da u službama bezbednosti Republike Srbije postoje profilisani mehanizmi internih kontrola, čiji bi se obuhvat i efekti mogli značajno unaprediti, shodno čemu dajemo sledeće preporuke:

- (1) Zakonodavno ustrojavanje mehanizama zaštite nezavisnosti organizacionih jedinica, rukovodilaca i službenika koji obavljaju poslove interne kontrole u službama bezbednosti, a posebno kroz:
  - mehanizam dvostrukog odlučivanja kod izbora rukovodioca službe unutrašnje kontrole;

- mehanizam dvostrukog periodičnog i ad hoc izveštavanja, koje podrazumeva izveštavanje direktora službe, ali i eksternog političkog organa;
  - definisanje visokih standarda integriteta službenika interne kontrole u smislu stručnosti i etičkih vrednosti;
  - mehanizme finansijske i operativno-tehničke nezavisnosti; mehanizme zaštite pripadnika službe u slučajevima tzv. „uzbunjivanja” (whistleblowers), odnosno ukazivanja na nezakonitosti u radu službe, a u skladu sa modernim evropskim standardima.
- (2) Donošenje podzakonskih akata i internih procedura radi propisivanja:
- pravila rada internih kontrolnih organa
  - ovlašćenja i odgovornosti internih kontrolnih organa
- (3) Zakonodavno uvođenje nezavisne interne revizije u sistem unutrašnjih kontrola službi bezbednosti, uspostavljane na standardima dobre domaće i strane prakse, a sa ciljem stalne kontrole korišćenja budžetskih sredstava.



## 8. Zaključna razmatranja

Sa izgradnjom sistema demokratske civilne kontrole službi bezbednosti u Republici Srbiji nije se započelo odmah nakon 5. oktobra 2000. godine. Uporedno posmatrano, tzv. zemlje u tranziciji, odmah nakon prvih demokratskih izbora, pristupile su donošenju seta propisa tzv. tranzicione pravde, diskontinuiteta i raskida sa prošlošću. Rasformirane su kompromitovane službe bezbednosti, otvarana su tajna dosijea, sprovedena je lustracija, započelo se sa uspostavljanje osnovnih oblika demokratske kontrole. U Srbiji je put raskida sa prošlošću tekao u skladu sa sopstvenim specifičnim političkim okolnostima. Jako malo, ako i išta od toga se desilo od 5. oktobra 2000. godine. Tajni dosijei nisu otvoreni, lustracija nije sprovedena, a promene unutar službi nisu bile rezultat svesno i dugoročno planirane reforme već posledica određenih političkih okolnosti. Sve je to umnogome uslovalo domete suštine reforme sistema kontrole službi bezbednosti, organizacione, kadrovske i funkcionalne reforme, i izgradnje sistema unutrašnje i spoljašnje kontrole.

Uspesi pokušaja reforme ove oblasti su umnogome zavisili od političkog konsenzusa koji se jako teško stvarao i po hronologiji donošenja zakona se to jasno može videti. Osnovni zakon je Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti iz 2007. godine koji je zamenio Zakon SRJ o službama bezbednosti iz 2002. godine. Iste 2002. godine je donet i sadašnji Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, dok su VOA i VBA regulisane zakonom iz 2009. godine. Nije teško pretpostaviti koliko je važan politički faktori kada se posmatraju službe bezbednosti i to iz dva glavna razloga; jedan je taj da se na osnovu bezbednosnih informacija donose vrlo važne političke odluke, a drugi razlog nam pruža naša bliža i dalja politička istorija da se preko ovih službi vrlo često utiče na političke protivnike, ali i na neke segmente društva poput medija ili sudstva. Zato je i lako pretpostaviti da će bilo koje dalje zakonske izmene u ovoj oblasti zahtevati veoma jasnu političku volju.

U prethodnim poglavljima izložili smo problematiku sadašnjeg pravnog okvira koja se tiče parlamentarne kontrole, kontrole preko nezavisnih kontrolnih tela, kontrole od strane izvršne vlasti, sudske vlasti i unutrašnje kontrole. Svuda se može primetiti jasna linija napretka, naročito posle usvajanja Ustava Srbije iz 2006. godine. Međutim, jasno su uočljiva neka neuobičajena, problematična ili krajnje sporna rešenja koja predstavljaju izazov za zakonodavnu agendu u predstojećem periodu.

Neka neuobičajena rešenja imaju izvorište u političkoj „klackalici” između Vlade i Predsednika Republike koja je trajala tokom kohabitacije (2004—2007) i koalicije DS-DSS (2007-

2008) kojom su neka važna ovlašćenja koja se tiču kontrole službi bezbednosti dodeljene ne samo funkciji Predsednika Republike već i nekim njegovim službenicima, poput šefa kabineta Predsednika Republike. Međutim, Ustav Republike Srbije nigde direktno ne predviđa ulogu predsednika Republike u kontroli službi bezbednosti. To nije učinjeno ni Zakonom o predsedniku Republike, koji izričito predviđa da su nadležnosti predsednika Republike određene Ustavom, te da Ustavom određene nadležnosti predsednika Republike mogu biti razrađene zakonom ili drugim propisom, samo ako to Ustav izričito dopušta ili ako to nalaže njihova priroda. Zato veoma zabrinjava, što je Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti kojim je predviđeno osnivanje Saveta za nacionalnu bezbednost, posredno predviđeno da je predsednik Republike predsednik Saveta, da je sekretar Saveta – šef kabineta predsednika Republike, te da je šef kabineta predsednika Republike istovremeno i član Biroa za koordinaciju.

Takođe je zabrinjavajuće da u pomenutom Savetu za nacionalnu bezbednost nema nijednog predstavnika Odbora za odbranu i bezbednost Narodne Skupštine. Ovakvo rešenje smanjuje ionako ograničene mogućnosti kontrole koju trenutno ima zakonodavne grane vlasti, a sigurno je da ona treba da bude primarni organ kontrole celokupne izvršne vlasti. Nasuprot tome, čini se da je kroz način imenovanja članova Saveta za nacionalnu bezbednost nastavljen trend slabljenja parlamenta na račun izvršne vlasti.

Apsolutni prioritet u narednom periodu je jačanje kako ovlašćenja tako i kapaciteta Odbora za odbranu i bezbednost (odnosno sa novim sazivom Narodne skupštine, Odbora za kontrolu službi bezbednosti) Narodne skupštine. Sadašnja ograničenja članova Odbora u vezi pristupa informacijama od strane službi bezbednosti treba preispitati. Da bi članovi Odbora za bezbednost „sklopili” celokupnu „sliku” o radu službi, naročito povodom izveštaja koji im službe dostavljaju, morali bi da budu u mogućnosti da imaju uvid u svaku informaciju bez obzira na stepen tajnosti. To je međutim, sprečeno Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, koji taksativno nabroja informacije, odnosno dokumente koje sadrže određene informacije a koje narodni poslanici – članovi Odbora ne mogu tražiti od službi.

Na kraju, da bi se učvrstila vrhovna kontrolna funkcija parlamenta neophodno je uključiti predstavnike Odbora u rad Saveta za nacionalnu bezbednost. Takođe, trebalo bi razmisliti o tome, da nadležan skupštinski odbor svaki put podnosi izveštaj Skupštini kada mu službe bezbednosti podnose izveštaj – znači dva puta godišnje.

Druga grupa predstojećih izazova se odnosi na ovlašćenja službi bezbednosti naspram prava privatnosti građana. Previše su nejasne odredbe koje govore o posebnim merama i postupcima koje stoje na raspolaganju službama, a ni odredbe koje se tiču procedure njihovog odobravanja od strane sudske vlasti nisu mnogo preciznije. Kao prvo, trebalo bi suziti broj krivičnih dela za koje se mogu koristiti posebne mere i postupci jer je primetan trend njihove ekspanzije. Neophodno je takođe i ujednačiti „katalog” posebnih mera i postupaka koje se nalaze na raspolaganju BIA, VBA i VOA. Uopšte gledano, neophodno je zakonsko ujednačavanje ovih službi u širem smislu.

U ovoj publikaciji su detaljno objašnjeni problemi koji se tiču odnosa službi i predsednika Vrhovnog kasacionog suda koji se na neki način izdvojio kao poseban subjekt u pogledu odobravanja primene posebnih mera i postupaka od strane službi bezbednosti. Problematične su odredbe Zakona o VOA i VBA koje predviđaju da se posebni postupci i mere tajnog

prikupljanja podataka iz nadležnosti VBA za koje nije potrebna odluka suda, već samo odluka direktora, mogu za vremenski nedefinisan period primenjivati.

Potrebno je unaprediti sistem unutrašnje kontrole službi bezbednosti. Posebno treba propisati uslove za delotvornu zaštitu tzv. „uzbunjivača” koji dolaze iz samih službi.

Autori bi hteli da naglase da je dosadašnja praksa zakonodavca u pisanju zakona iz ovih oblasti bila da se javna rasprava ili ne organizuje ili se veoma kratko vremena predvidi za tako nešto, a što je suprotno propisima predviđenim Pravilnikom o radu Vlade u vezi sa sprovođenjem javne rasprave. Ubeđeni smo da će kvalitet budućih zakonskih predloga zavisiti od obima uključenosti različitih zainteresovanih strana, kako iz javnog tako i iz nevladinog sektora. Najbolji put po nama je transparentni rad na Beloj knjizi koja bi postavila okvir i pravce daljeg jačanja i unapređenja sistema demokratske civilne kontrole službi bezbednosti.

