

Bogoljub Milosavljević

ANALIZA PRAVNOG UREĐENJA OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNOG SISTEMA REPUBLIKE SRBIJE



Prof. dr Bogoljub Milosavljević

ANALIZA PRAVNOG UREĐENJA
OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNOG SISTEMA
REPUBLIKE SRBIJE

BEOGRAD
jun 2016.

ANALIZA PRAVNOG UREĐENJA
OBAVEŠTAJNO-BEZBEDNOSNOG SISTEMA REPUBLIKE SRBIJE

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Tel: 011 3287 226
Email: office@bezbednost.org
www.bezbednost.org

Autor

Prof. dr Bogoljub Milosavljević

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Marinković

Štampa

Unagraf

Tiraž

200

ISBN

978-86-6237-129-4

BEOGRAD, jun 2016.



Kingdom of the Netherlands

Objavlivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije kroz projekat „LEGASI – Ka zakonodavnoj reformi bezbednosno-obaveštajnog sistema”. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.

1.

PREDMET I CILJ ANALIZE

Predmet analize je pravni okvir kojim se uređuju organizacija, nadležnosti i ovlašćenja službi bezbednosti Republike Srbije (dalje: RS); nadzor i kontrola nad njihovim radom; odgovornost za zakonit i pravilan rad; usmeravanje, usklađivanje i koordinacija njihovog rada, te odnosi sa subjektima koji upravljaju obaveštajno-bezbednosnim sistemom (dalje: OBS) kao delom sistema nacionalne bezbednosti RS. Pod pravnim okvirom se podrazumevaju pozitivnopravne norme sadržane u Ustavu RS (dalje: Ustav), potvrđenim međunarodnim ugovorima, zakonima i podzakonskim aktima koji su relevantni za OBS. Kao što će biti pokazano u okviru narednog odeljka, broj tih normi i propisa u kojima su one sadržane jeste veliki. Zbog toga će biti neophodno da se predmet analize ograniči na osnovne norme i propise, sa ciljnim usmerenjem na pitanja (1) organizacije, nadležnosti i ovlašćenja službi bezbednosti, (2) usmeravanja, usklađivanja i koordinacije njihovog rada i (3) nadzora i kontrole nad njihovim radom.

Analiza polazi od pretpostavke da RS ima relativno razvijen i, po vremenu nastanka, nov pravni okvir za funkcionisanje službi bezbednosti (dalje: SB) i upravljanje OBS, kao i da u tom okviru ima još dosta prostora za unapređivanje. Tokom izrade analize korišćen je standardni pravno-dogmatski metod, a uz njega i drugi pravni metodi, koji se uobičajeno koriste za analizu pozitivnog prava. Uporedna pravna rešenja i detaljniji teorijsko-pravni osvrti nisu korišćeni zbog ograničenog obima u kom treba da budu izneseni rezultati analize.

Analiza treba da pruži što precizniji i sažet uvid u karakteristike i osnovne institute pravnog uređenja OBS RS, kao i da markira eventualne nedostatke i slabosti u tom uređenju, koje bi trebalo otkloniti zakonodavnom intervencijom. Ona, takođe, treba da posluži kao osnova za izradu modela novog zakona o službama bezbednosti.

Analizu čine tri odeljka: u prvom su pruženi pregled stanja i važnija obeležja pravnog uređenja; u drugom su izloženi osnovni nalazi analize glavnih pravnih instituta i važnijih rešenja, a u trećem su posebno apostrofirani nedostaci u pojedinim rešenjima, koje bi trebalo otkloniti. Nakon toga sledi zaključni deo sa preporukama, a zatim i popis korišćenih pravnih i drugih izvora (Prilog 1).

2.

STANJE PRAVNOG OKVIRA: PREGLED I OSNOVNA OBELEŽJA

Pravni okvir koji uređuje OBS RS čini nekoliko „slojeva” opštih pravnih akata, od kojih se nijedan ne može zanemariti ukoliko želimo da steknemo potpunu i tačnu „sliku” o tom okviru i njegovim važnijim institutima. Pominjanjem „slojeva” želimo da uvedemo kriterijum za klasifikaciju različitih propisa relevantnih za ovaj predmet s obzirom na: (1) slojevitost u uređivanju, odnosno s obzirom na stepen normativnog obuhvata materije (tj. da li je propis u celini, u većem ili u manjem svom delu posvećen uređenju OBS) i (2) slojevitost u primeni, odnosno s obzirom na prvenstvo u primeni pojedinih propisa koji uređuju predmetnu materiju (tj. da li je reč o primarnoj primeni – *lex specialis* ili o supsidijarnoj ili shodnoj primeni propisa).

Polazeći od navedenog kriterijuma, propisi koji čine pravni okvir za OBS RS mogli bi biti razvrstani na sledeći način (obuhvaćeni su samo važniji propisi):

1) *Ustav i međunarodni ugovori*: Ustav (posebno norme o načelima Ustava, ljudskim pravima i slobodama, uređenju vlasti, nezavisnim državnim kontrolnim organima i parlamentarnom nadzoru SB); međunarodni ugovori koji se odnose na ljudska prava i bezbednosna pitanja (organizovani kriminal, korupcija, trgovina ljudima, terorizam, uzimanje talaca, pranje novca, bezbednosna saradnja i razmena podataka, i drugo);

2) *Sistemske propisi*: Zakon o Narodnoj skupštini¹ i Poslovnik Narodne skupštine, Zakon o predsedniku Republike i Zakon o Vladi (ovlašćenja za upravljanje OBS i nadzorna ovlašćenja nad radom SB); Zakon o državnoj upravi, Zakon o ministarstvima, Zakon o državnim službenicima, Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o javnim nabavkama i drugi opšti propisi koji se primenjuju u sistemu državne uprave (uređuju položaj SB i njihovih pripadnika, budžetiranje, javne nabavke i druga pitanja ako ta pitanja nisu posebno uređena zakonima o SB);

3) *Propisi o uređenju SB*: Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti RS (dalje: ZOUSB), sa dve uredbe²; Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (dalje: Zakon o BIA), sa pet uredbi³; i Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji (dalje: Zakon o VBA i VOA), sa četiri uredbe⁴;

4) *Propisi koji dodatno uređuju ovlašćenja ili zadatke SB*: najpre Zakon o policiji i podzakonski akti doneti za njegovo sprovođenje (u pogledu policijskih ovlašćenja BIA i VBA) i Zakonik o krivičnom postupku (u pogledu toga kako BIA i VBA primenjuju određena policijska ovlašćenja i posebne dokazne radnje); a zatim Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala,

1 Kompletne podaci o pravnim izvorima dati su u Prilogu 1 uz ovu analizu.

2 Uredba o osnivanju Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i Uredba o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata.

3 Uredba o načinu evidentiranja, obrade, čuvanja, korišćenja, zaštite i dostavljanja drugim nadležnim državnim organima informacija i dokumenata o poslovima iz nadležnosti BIA; Uredba o službenim legitimacijama pripadnika BIA; Uredba o korisnicima eksternih informacija BIA i vrstama edicija; Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Poverljivo” i „Interno” u BIA; Uredba o disciplinskoj odgovornosti pripadnika BIA.

4 Uredba o posebnim kriterijumima i postupku za prijem u radni odnos i prestanak radnog odnosa u VBA i VOA; Uredba o vrsti, obliku i sadržaju službene legitimacije i izgledu značke VBA i VOA; Uredba o izgledu i načinu korišćenja znakova, simbola i drugih obeležja i oznaka VBA i VOA; Uredba o načinu i uslovima davanja na korišćenje nepokretnosti u svojini RS za potrebe VBA i VOA.

korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv visokotehnološkog kriminala, Zakon o saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom, Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku i dr.;

5) *Propisi koji pretežno ili dodatno uređuju položaj pripadnika SB*: osim u zakonima o SB, položaj njihovih pripadnika uređen je Zakonom o policiji i podzakonskim aktima donetim za njegovo sprovođenje (položaj pripadnika BIA) i Zakonom o Vojski Srbije i podzakonskim aktima donetim za njegovo sprovođenje (položaj vojnih lica – pripadnika VBA i VOA), a zatim propisima o državnim službenicima (pitanja koja nisu uređena prethodno navedenim propisima) i posebnim kolektivnim ugovorom za državne organe, kao i Zakonom o radu (supsidijarna primena na pitanja koja nisu uređena ni propisima o državnim službenicima);

6) *Propisi koji se primenjuju na pojedina važnija pitanja značajna za način obavljanja poslova i rad SB*: Zakon o tajnosti podataka (sa 16 podzakonskih akata)⁵, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o telekomunikacijama i drugi zakoni;

7) *Propisi koji uređuju spoljni nadzor nad radom SB*: pored ZOUSB-a, Zakona o BIA i Zakona o VBA i VOA, spoljni nadzor i kontrola uređeni su Poslovníkom Narodne skupštine, Poslovníkom Vlade, Zakonom o Zaštitniku građana, Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, propisima o nadležnosti sudova i Zakonikom o krivičnom postupku (dalje: ZKP), Zakonom o Ustavnom sudu i drugim propisima, i

8) *Ostali propisi*: pravni okvir kojim se uređuje OBS čine i neki drugi zakonski propisi, kakvi su, na primer, Zakon o odbrani, Krivični zakonik, pojedini zakoni iz oblasti unutrašnjih poslova i drugi. Posebnu grupaciju propisa čine interni propisi (koji se ne objavljuju), a koje donose rukovodioci SB, odnosno ministar odbrane u skladu sa zakonom (pravilnici o unutrašnjoj organizaciji, uputstva i direktive za rad).

Konačno, popisu pravnih propisa potrebno je priključiti i odgovarajuće *strateške dokumente*, koji obavezuju SB i organe koji upravljaju OBS iako pripadaju rodu političkih dokumenata. Posebno su značajni: Strategija nacionalne bezbednosti RS, Strategija odbrane, Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, Strategija za borbu protiv korupcije, Strategija integrisanog upravljanja granicom i neke druge strategije. Očekuje se skoro donošenje i posebne strategije za borbu protiv terorizma.

Kao **osnovna obeležja** pravnog uređenja OBS RS može se, najpre, izdvojiti nekoliko narednih formalnih i suštinskih obeležja, i to:

1) *Složenost pravnog uređenja* koja potiče od brojnosti propisa i parcijalnih pristupa prilikom regulisanja pojedinih pitanja. Mada se ta složenost po prirodi stvari ne može u potpunosti izbeći (zbog neophodnosti da se prilikom regulisanja određenih pitanja kao težišni koristi sektorski pristup, zbog velikog broja subjekata koji su nadležni za kontrolu i nadzor i sličnih razloga), činjenica je da je pravno uređenje složeno preko mere koja se može pravdati kao nužna. Ovo obeležje vredi čak i na nivou zakona i podzakonskih akata o SB, koji su predmetno neracionalno usitnjeni, pa otud i komplikovani za primenu i za razumevanje laičkoj javnosti. Isto zapažanje vredi i kada je reč o načinu uređivanja zadataka i ovlašćenja SB (na primer, pravno se teško mogu obrazložiti razlike u regulisanju ovlašćenja i procedura za tajno prikupljanje podataka u Zakonu o BIA, s jedne, i Zakonu o VBA i VOA, s druge strane, ali i unutar ovog drugog zakona u pogledu ovlašćenja VBA i VOA), a naročito za uređenje položaja pripadnika tih službi (četvorostepeno zakonsko uređenje) i za uređenje nadzora i kontrole nad njihovim radom (norme o spoljnoj kontroli su rasute u čitavom nizu zakona i drugih propisa).

⁵ Na primer, Uredba o obrascima bezbednosnih upitnika i Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Državna tajna” i „Strogo poverljivo”.

2) Činjenica da je većina propisa koji uređuju OBS novijeg datuma ne daje im nužno moderan izgled, naročito zbog njihove *nedovoljne usklađenosti sa materijalnim zahtevima vladavine prava i savremenim evropskim standardima u ovoj oblasti*. Ti su propisi u proteklih desetak godina značajno unapređeni, posebno u odnosu na prethodno stanje. Uprkos tome, za njihovu sadržinu i kvalitet pre se može reći da predstavljaju kombinaciju savremenih i onih drugih rešenja za koja se ne može tvrditi da imaju takva obeležja. O ovom drugom svedoče nedavne krupne intervencije u Zakonu o VBA i VOA (iz 2013. godine) i u Zakonu o BIA (iz 2014. godine). Dodatno, postoje i neki drugi lako uočljivi nedostaci koji su ispoljeni u praksi primene tih propisa, a na koje ćemo detaljnije ukazati u narednim delovima ove analize.

3) Kao naredno opšte obeležje posmatranog pravnog okvira može se označiti *još uvek veliki zahvat podzakonskog regulisanja*. Naime, podzakonsko regulisanje ove materije bilo je dominantni oblik regulisanja sve do poslednje dve ili tri decenije prošlog veka, i to ne samo u zemljama evropskog socijalističkog bloka, već i u zemljama „stare demokratije”. Razvoj koji je potom usledio prednost je davao zakonskom uređenju i sužavao prostor za podzakonsko uređenje. Ovome se pridružila i RS, odnosno ondašnja SRJ, donošenjem svojih prvih zakona o SB 2002. godine. Isti trend je potom pratila i RS od vremena državnog osamostaljenja (2006), ali se čini da to nije činjeno dovoljno odlučno, jer je još preveliki broj pitanja ostavljen podzakonskom regulisanju. S tim u vezi, a ne sporeći činjenicu da jednu od gotovo univerzalno važećih karakteristika pravnog uređenja OBS i dalje čini njihova manje detaljna zakonska normiranost (u poređenju sa drugim delovima bezbednosnog sektora), trebalo bi uložiti dodatni napor kako bi određena pitanja koja sada uređuju podzakonski akti ubuduće bila uređena zakonom.

4) Slično prethodnom, i uglavnom iz istih razloga, pravno uređenje OBS karakteriše se *izvesnim stepenom nedovoljne regulisanosti i postojanjem pravnih praznina*. Dodatni razlozi za ovo obeležje stoje u vezi sa prirodom i značajem delatnosti SB, odnosno sa tajnošću kao primarnim obeležjem njihove delatnosti i značajem koji ona ima za nacionalnu bezbednost. Organizacija, kadrovski sastav i metodi rada SB, ali i rezultati njihovog rada značajni za zaštitu i očuvanje nacionalne bezbednosti, kao i finansiranje rada, ne mogu biti transparentni u onoj meri i na onaj način koji se zahteva od drugih državnih institucija. Sa ovom činjenicom se mora računati i u svakom razvijenom demokratskom društvu. Dodatno, po posledicama koje ostavlja na širinu zahvata normativnog regulisanja, isti učinak može imati i sama društvena moć SB. Koristeći tu moć kao instrument uticanja na zakonodavni proces, često u dosluhu sa nosiocima izvršne vlasti, SB objektivno mogu uticati na podnormiranost sopstvene delatnosti i, naročito, na izbegavanje pune podložnosti kontroli i nadzoru. Ovakvi se uticaji najlakše instrumentalizuju putem pozivanja na nacionalne bezbednosne interese, a mogućnosti za to postoje kako u društvima sa razvijenim demokratskim institucijama, tako i tim pre u društvima koje takve institucije ne poseduju ili ih tek izgrađuju.

5) Kao još jedno od opštih obeležja posmatranog pravnog uređenja može se označiti *relativno visok stepen njegove terminološke uopštenosti i nedovoljne pojmovne preciznosti*. Iz već navedenih razloga kod prethodnog obeležja, pravne norme se previše često stilizuju uz pomoć opštih pojmova kojima se ne određuje značenje u propisima, a o kojima nema dovoljno saglasnosti ni u teorijskim radovima. Posledicu neodređenosti pojmova predstavljaju nejasnoće i različita praksa primene propisa, a ponekad ona ostavlja prostor i za diskreciono tumačenje i postupanje. Slično tome, upotreba pojmova i izraza nije standardizovana, tako da se suštinski iste stvari u pojedinim propisima nazivaju različitim imenima. Neki od primera za ovo biće navedeni kasnije, a ovde se napominje da takva praksa komplikuje primenu propisa i otežava njihovo razumevanje.

3.

ANALIZA GLAVNIH PRAVNIH INSTITUTA I VAŽNIJIH ZAKONSKIH REŠENJA: OSNOVNI NALAZI

3.1. ORGANIZACIJA, NADLEŽNOSTI I OVLAŠĆENJA SLUŽBI BEZBEDNOSTI

3.1.1. Organizacija i položaj pripadnika

Bezbednosno-informativna agencija ima status posebne organizacije⁶, odnosno status samostalnog organa državne uprave i svojstvo pravnog lica. Njenim radom rukovodi direktor koga postavlja i razrešava Vlada, a u rukovođenju on ima položaj funkcionera – starešine organa uprave, kao i posebna prava i odgovornosti utvrđena Zakonom o BIA i ZOUSB-om. Direktor ima zamenika, koji se postavlja i razrešava na isti način kao i direktor. U BIA se obrazuju organizacione jedinice za obavljanje poslova iz njenog delokruga. Direktor internim uputstvima bliže uređuje pojedina pitanja unutrašnjeg organizovanja i obavljanja poslova i daje pripadnicima BIA obavezne instrukcije o obavljanju poslova. Za razliku od toga, VBA i VOA imaju status organa uprave u sastavu Ministarstva odbrane (dalje: MO).⁷ Njihovim radom rukovode direktori, koji za svoj rad odgovaraju ministru odbrane. Direktor je ovlašćen da daje instrukcije i naloge za rad i odgovoran je za zakonito i stručno funkcionisanje i namensko korišćenje sredstava u VBA, odnosno VOA. Obe ove agencije imaju svojstvo pravnog lica i zamenike direktora, što je rešenje koje odudara od sistemskog rešenja o organima uprave u sastavu ministarstava.⁸ Direktore i njihove zamenike postavlja i razrešava predsednik Republike na predlog ministra odbrane, ukoliko je u pitanju vojno lice, odnosno Vlada na predlog istog ministra, ako nije reč o vojnom licu. Kandidati moraju imati završeno generalštabno usavršavanje i najmanje devet godina radnog iskustva na obaveštajno-bezbednosnim poslovima u sistemu odbrane.

Svi zaposleni u SB označavaju se izrazom „pripadnici službi”. Među pripadnicima BIA razlikuju se ovlašćena službena lica (OSL) i zaposleni na posebnim dužnostima u smislu propisa o policiji. Pripadnici BIA imaju jednak pravni položaj i ovlašćenja kao policijski službenici, tj. pravo da nose oružje i municiju i da primenjuju policijska ovlašćenja, u skladu sa propisima o policiji. Svoje službeno svojstvo dokazuju službenom legitimacijom. Na njihova prava, dužnosti i odgovornosti iz radnog odnosa primenjuju se propisi koji važe za zaposlene u MUP-u, a na pitanja koja nisu uređena tim propisima primenjuju se Zakon o državnim službenicima i propisi o radu. Zakonom o BIA utvrđeno je da pripadnici BIA ne mogu biti članovi političkih stranaka, da nemaju pravo na sindikalno organizovanje, niti pravo na štrajk. Posebno je utvrđena i njihova dužnost da čuvaju podatke BIA koji predstavljaju državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu, metode, mere i radnje koje predstavljaju ili sadrže koju od ovih tajni, kao i druge podatke čije bi saopštavanje oštetilo interese fizičkih ili pravnih lica ili bi štetilo uspešnom obavljanju poslova BIA. Ova obaveza se prihvata prilikom prijema na rad, a važi i po prestanku rada u BIA. Od obaveze čuvanja tajne pripadnika BIA može osloboditi direktor BIA.

6 Reformama MUP-a iz 2002. godine transformisana su dotadašnja dva resora – Resor državne bezbednosti i Resor javne bezbednosti. Položaj prvog uređen je Zakonom o policiji u organizacionom obliku Direkcije policije. Umesto Resora državne bezbednosti osnovana je 2002. godine BIA, a Zakonom o BIA uspostavljena je funkcionalna veza između BIA i MUP-a.

7 O nastanku i razvoju VBA videti: Kovač, S. i Popović-Grigorov, I., Vojna služba bezbednosti, Beograd, 2013.

8 Organi uprave u sastavu ministarstava nemaju status pravnog lica, niti zamenike direktora. U slučaju VBA i VOA reč je očigledno o rešenju *lex specialis*, koje je pravno moguće.

Pripadnike VBA i VOA čine profesionalni pripadnici Vojske Srbije (dalje:VS) i civilna lica, a među ovim drugima razlikuju se OSL i ostali pripadnici. U prvom slučaju, važi režim utvrđen Zakonom o VS i posebne odredbe Zakona o VBA i VOA, a u drugom režim utvrđen Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o VBA i VOA. I ovde vredi pravilo da se na pitanja koja nisu uređena navedenim zakonima primenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i, eventualno, propisi o radu. Ovlašćena službena lica ovih agencija imaju službenu legitimaciju sa značkom. Na naoružanje pripadnika VBA i VOA primenjuju se pravila o službi u VS. Za razliku od pripadnika BIA koji ne nose uniformu, oni pripadnici VBA i VOA koji su vojna lica nose vojnu uniformu u skladu sa pravilima službe u VS.

3.1.2. Nadležnosti

Funkcija **BIA** je obaveštajno-bezbednosna i sastoji se u obavljanju određenih obaveštajnih, kontraobaveštajnih i bezbednosnih zadataka i poslova značajnih za nacionalnu bezbednost. Prema Zakonu o BIA, njeni poslovi su: zaštita bezbednosti RS i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka RS; istraživanje, prikupljanje, obrada i procena bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja značajnih za bezbednost RS i informisanje nadležnih državnih organa o tim podacima; kao i drugi poslovi određeni zakonom. Bezbednosno-informativna agencija obavlja i poslove otkrivanja, praćenja, dokumentovanja, sprečavanja, suzbijanja i presecanja delatnosti organizacija i lica usmerenih na vršenje organizovanog kriminala, 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 RS. Takođe, BIA može da preuzme i neposredno obavi pojedine poslove koji su u nadležnosti MUP-a kad posebni razlozi bezbednosti RS to zahtevaju. Odluku o tome sporazumno donose direktor BIA i ministar unutrašnjih poslova. Takođe, BIA i MUP obavezno saraduju kada rešavaju pitanja vezana za bezbednost i ustavni poredak RS, odnosno za bezbednost ljudi i imovine, na osnovu akta kojim direktor BIA i ministar unutrašnjih poslova sporazumno uređuju oblike i način ostvarivanja saradnje. Pored toga, BIA tokom obavljanja poslova iz svog delokruga saraduje sa drugim nadležnim državnim organima i službama, kao i sa organima, organizacijama i službama drugih država i međunarodnih organizacija, u skladu sa smernicama Vlade i bezbednosno-obaveštajnom politikom RS.

Funkcija **VBA** jeste obaveštajna i kontraobaveštajna zaštita MO i VS. Njeni poslovi i zadaci grupisani su u opštebezbednosne, kontraobaveštajne i ostale. U okviru opštebezbednosnih poslova i zadataka, VBA procenjuje bezbednosne rizike koji mogu ugroziti funkcionisanje MO i VS; planira, organizuje i kontroliše bezbednosnu zaštitu snaga, objekata i sredstava, kao i mere bezbednosti prilikom obavljanja poslova, zadataka i aktivnosti; primenjuje i kontroliše primenu mera zaštite tajnosti podataka; vrši bezbednosne provere; izdaje bezbednosne sertifikate; vrši poslove iz oblasti industrijske bezbednosti i bezbednosti informacionih sistema, računarskih mreža, sistema veza i kriptozastite; učestvuje u bezbednosnoj zaštiti drugih subjekata sistema odbrane i obavlja druge poslove i zadatke.

U okviru kontraobaveštajnih poslova, VBA otkriva, prati i onemogućava obaveštajno delovanje, subverzivne i druge aktivnosti stranih država, organizacija, grupa i lica usmerenih protiv MO i VS, kao i unutrašnji i međunarodni terorizam, ekstremizam i druge oblike organizovanog nasilja protiv MO i VS; otkriva, istražuje i dokumentuje krivična dela (1) protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom; (2) organizovanog kriminala, pranja novca i korupcije unutar MO i VS; (3) odavanja poslovne tajne od interesa za odbranu, odavanja službene i vojne tajne; organizuje i sprovodi kontraobaveštajnu zaštitu tajnih podataka MO i VS; prikuplja, analizira i procenjuje kontraobaveštajne podatke iz svoje nadležnosti i obavlja druge poslove i zadatke. U slučaju postojanja aktivnosti i dela protiv MO i VS koja vrše civilna lica, VBA obavezno saraduje sa BIA i policijom. Kao ostali poslovi VBA, označeni su: unutrašnja kontrola rada pripadnika VBA, njihovo školovanje i stručno usavršavanje; naučna istraživanja; vođenje arhiva i objavljivanje izdanja; saradnja sa drugim službama, organizacijama i institucijama; zaštita informacija i svojih snaga; bezbednosna provera kandidata za prijem na rad u MO i VS i drugo.

Funkcija **VOA** je obaveštajna delatnost značajna za odbranu. Njeni poslovi obuhvataju prikupljanje, analizu, procenu, zaštitu i dostavljanje podataka i informacija o potencijalnim i realnim opasnostima, aktivnostima, planovima i namerama stranih država i njihovih oružanih snaga, međunarodnih organizacija, grupa i pojedinaca. Podaci i informacije su vojni, vojno-politički, vojno-ekonomski i drugi podaci koji se odnose na pretnje terorizmom, a usmereni su iz inostranstva prema sistemu odbrane. Konkretnije, poslovi VOA jesu: prikupljanje i provera podataka i informacija, te njihova obrada, analiziranje, procena i dostavljanje nadležnim organima; saradnja i razmena informacija sa domaćim i stranim službama i institucijama; čuvanje i zaštita prikupljenih podataka i informacija; bezbednosna zaštita svojih aktivnosti, lica, objekata i dokumenata, kao i objekata i lica MO i VS u inostranstvu; organizovanje obuke svojih pripadnika; istraživanja; formiranje arhiva i slično.

3.1.3. Ovlašćenja

Bezbednosno-informativna agencija primenjuje odgovarajuće operativne metode, mere i radnje, kao i odgovarajuća operativno-tehnička sredstva za prikupljanje podataka i obaveštenja radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti. Mere i radnje preduzimaju se na osnovu odluke koju, u skladu sa zakonom i drugim propisima, donosi direktor BIA ili lice koje on ovlasti. O poslovima iz svoje nadležnosti BIA obrađuje, čuva i koristi prikupljene informacije i dokumentaciju, vodi o tome odgovarajuće evidencije i obezbeđuje zaštitu njihove tajnosti. Način evidentiranja, obrade, čuvanja, korišćenja, zaštite i dostavljanja informacija nadležnim državnim organima utvrđuje Vlada.

Pripadnici BIA imaju prilikom obavljanja svojih poslova (1) policijska ovlašćenja utvrđena Zakonom o policiji i (2) posebna ovlašćenja utvrđena Zakonom o BIA. Policijska ovlašćenja mogu da primenjuju prilikom obavljanja poslova otkrivanja, praćenja, dokumentovanja, sprečavanja, suzbijanja i presecanja delatnosti organizacija i lica usmerenih na vršenje krivičnih dela iz nadležnosti BIA, kao i kada BIA, zbog zahteva koje nameću posebni razlozi bezbednosti RS, preuzima i neposredno obavlja određene poslove koji su u nadležnosti MUP-a.

Pripadnici BIA 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. Pri tome, na pružanje pomoći, davanje podataka i obaveštenja niko ne može biti prinuđen, a uskraćivanje ili odbijanje pomoći, davanja obaveštenja ili podataka mora biti zasnovano na zakonom utvrđenim razlozima. Građani koji BIA pružaju pomoć u obavljanju poslova iz njenog delokruga imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć ako se zbog toga protiv njih vodi krivični ili drugi postupak, kao i pravo na drugu pomoć i zaštitu kada su njima i članovima njihove porodice dovedeni u opasnost život, odnosno lična i imovinska bezbednost.

Zakonom o BIA, u članovima 13, 14 i u članovima od 15a do 15g, uređen je pravni režim za primenu *posebnih mera i postupaka za tajno prikupljanje podataka, a kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja*. Predviđene su četiri takve mere, odnosno postupka: (1) tajni nadzor i snimanje komunikacije bez obzira na oblik i tehnička sredstva preko kojih se obavlja ili nadzor elektronske ili druge adrese; (2) tajni nadzor i snimanje komunikacije na javnim mestima i mestima kojima je pristup ograničen ili u prostorijama; (3) statistički elektronski nadzor komunikacije i informacionih sistema radi pribavljanja podataka o komunikaciji ili lokaciji korišćenja mobilne terminalne opreme, i (4) računarsko pretraživanje već obrađenih ličnih i drugih podataka i njihovo upoređivanje sa podacima koji su prikupljeni primenom mera iz tačaka od (1) do (3).⁹ Uz navedene mere, može se odobriti tajni nadzor i snimanje mesta, prostorija i predmeta, uključujući i uređaje za automatsku obradu podataka i opreme na kojoj se čuvaju ili se mogu čuvati elektronski zapisi.

9 Više o tome: Milosavljević, B., Pravni okvir i praksa primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka u Republici Srbiji, Beograd BCBP, 2015.

Posebne mere mogu se odrediti prema licu, grupi ili organizaciji uz ispunjenje *dva uslova*: (1) postojanje osnova sumnje da to lice, grupa ili organizacija preduzima ili priprema radnje usmerene protiv bezbednosti RS i (2) ako okolnosti slučaja ukazuju na to da na drugi način te radnje ne bi mogle biti otkrivene, sprečene ili dokazane ili bi to izazvalo ne-srazmerne teškoće ili veliku opasnost. Uz ta dva uslova, prilikom odlučivanja o određivanju i trajanju mera posebno se procenjuje da li bi isti rezultat mogao biti postignut na način kojim se manje ograničavaju prava građana (*princip srazmernosti*).

Obrazloženi *predlog za određivanje posebne mere* podnosi sudu direktor BIA, a predlog sadrži: naziv mere, raspoložive podatke o licu, grupi ili organizaciji prema kojoj će se primenjivati, postojanje uslova za njeno određivanje i rok trajanja. O prelogu odlučuje predsednik Višeg suda u Beogradu, odnosno sudija koga on odredi među sudijama Posebnog odeljenja tog suda za postupanje u predmetima krivičnih dela organizovanog kriminala. Odluka se donosi u roku od 48 časova, i to u formi naredbe koja sadrži, pored podataka obuhvaćenih predlogom za određivanje mere, još i podatke o načinu primene i obimu mere. Ako sud ne usvoji predlog za određivanje mere, doneće o tome *rešenje*. Protiv rešenja direktor BIA može izjaviti žalbu, o kojoj u roku od 48 časova odlučuje veće od troje sudija Posebnog odeljenja Apelacionog suda u Beogradu.

Trajanje primene posebne mere ograničeno je na tri meseca, uz mogućnost produženja najviše još tri puta po tri meseca. Mera se prekida čim prestanu razlozi za njenu primenu. *Proširenje primene posebne mere* je moguće ako se tokom primene dođe do saznanja da lice, grupa ili organizacija koristi drugo sredstvo komunikacije, elektronsku ili drugu adresu, ili da se komunikacija obavlja na drugim mestima kojima je pristup ograničen ili u drugim prostorijama. Direktor BIA o tome donosi naredbu i potom u narednih 48 časova podnosi sudu predlog za naknadno odobrenje. Ako sudija odbije predlog, prikupljeni materijal uništava se u prisustvu sudije koji o tome sastavlja zapisnik. Kada se dogodi da se prilikom primene mere prikupi materijal o krivičnom delu u odnosu na koje se mogu odrediti posebne dokazne radnje, takav materijal se dostavlja javnom tužiocu (*tzv. slučajni nalaz*). Slično rešenjima ZKP-a koja se odnose na posebne dokazne radnje, propisane su odredbe o *čuvanju i tajnosti* akata o određivanju mera i prikupljenog materijala (član 15g).¹⁰

Konačno, saglasno odredbama ZKP-a, BIA (kao i VBA i policija, a kod pojedinih radnji i drugi organi), može biti odlukom suda i u jednom slučaju javnog tužioca određena kao organ koji će izvršavati naredbu za sprovođenje neke od posebnih dokaznih istražnih radnji (tajni nadzor komunikacije, tajno praćenje i snimanje, korišćenje simulovanih poslova, računarsko pretraživanje podataka, kontrolisana isporuka i angažovanje prikrivenog islednika). Da li će biti određena BIA za izvršavanje naredbe suda ili neki od drugih organa, zavisice od njihove nadležnosti za sprečavanje i suzbijanje određenih krivičnih dela.¹¹

Zakon o VBA i VOA sadrži detaljnije uređenje ovlašćenja ovih agencija, koje je posle odluke Ustavnog suda iz 2012. godine¹² znatnije revidirano, posebno u slučaju ovlašćenja VBA.

Vojnobezbednosna agencija je najpre ovlašćena da prikuplja podatke: 1) iz javnih izvora; 2) od fizičkih i pravnih lica i 3) od državnih organa, organizacija i službi, kao i od imalaca javnih ovlašćenja. Prikupljanje podataka od fizičkih lica moguće je samo uz njihov pristanak. Ako lice da pismeni pristanak za to, razgovor se može zvučno i vizuelno zabeležiti. Pre početka razgovora, pripadnik VBA dužan je da licu pokaže službenu legitimaciju sa značkom i upozori

¹⁰ Ovakve odredbe su pre izmena i dopuna Zakona o BIA iz 2014. godine nedostajale, pa je u vezi s tim došlo do jednog spora o kome je na kraju odlučio Evropski sud za ljudska prava (presuda od 25. juna 2013. godine u predmetu 'Inicijativa mladih za ljudska prava' protiv Srbije, predstavka broj 48135/06).

¹¹ Videti o tome u: Milosavljević, B., navedeno delo, str. 12–16.

¹² Svojom odlukom Ustavni sud je utvrdio nesaglasnost sa Ustavom pojedinih odredaba Zakona o VBA i VOA, koje se odnose na ovlašćenja VBA (Odluka US je objavljena u „Sl. glasniku RS”, broj 55/12).

ga da je dužno da čuva kao tajnu sva saznanja o predmetu interesovanja VBA. Podaci se mogu prikupljati i od lica sa kojima je uspostavljena tajna saradnja, kao i od zaposlenih u MO i pripadnika VS. Takođe, VBA može da ostvaruje uvid u dokumentaciju i podatke MO i VS. Pored toga, utvrđena je obaveza međusobne saradnje i razmene podataka između VBA i VS.

Državni organi, organizacije i službe, organi nižih nivoa vlasti i imaoi javnih ovlašćenja, dužni su da pripadnicima VBA omoguće uvid u registre, zbirke i elektronske baze podataka, drugu službenu dokumentaciju i podatke značajne za primenu ovlašćenja VBA.¹³ Ako je reč o podacima koji predstavljaju tajne podatke, uvid se omogućuje u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka. Rukovaoci zbirki podataka i zaposleni u organima i organizacijama od kojih je VBA tražila uvid dužni su da kao tajni podatak čuvaju sva saznanja o predmetu interesovanja VBA.

Drugu vrstu ovlašćenja VBA predstavlja ovlašćenje za tajno prikupljanje podataka primenom posebnih postupaka i mera (dalje: mere). Ovo ovlašćenje VBA može da primeni kada se podaci ne mogu prikupiti na drugi način ili kada je prikupljanje u vezi sa nesrazmernim rizikom po život i zdravlje ljudi i imovinu, ili sa nesrazmernim troškovima. Podaci se prikupljaju prevashodno u preventivne svrhe, radi predupređenja pretnji usmerenih prema MO i VS. Ti podaci se ne mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku. Ako postoji mogućnost primene više mera, primeniće se ona kojom se manje zadire u zajemčena prava i slobode. Primenu tih mera bliže uređuje ministar odbrane, na predlog direktora VBA, uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost.

Posebni mera je utvrđeno osam, i to: 1) operativni prodor u organizacije, grupe i institucije; 2) tajno pribavljanje i otkup dokumenata i predmeta; 3) tajni uvid u evidencije podataka, u skladu sa zakonom; 4) tajno praćenje i nadzor lica na otvorenom prostoru i javnim mestima uz korišćenje tehničkih sredstava; 5) tajni elektronski nadzor telekomunikacija i informacionih sistema radi prikupljanja zadržanih podataka o ostvarenom telekomunikacionom saobraćaju, bez uvida u njihov sadržaj; 6) tajno snimanje i dokumentovanje razgovora na otvorenom i u zatvorenom prostoru uz korišćenje tehničkih sredstava, 7) tajni nadzor sadržine pisama i drugih sredstava komuniciranja, uključujući i tajni elektronski nadzor sadržaja telekomunikacija i informacionih sistema, i 8) tajni nadzor i snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta. Mere iz tač. od 1) do 4) preduzimaju se na osnovu pisanog i obrazloženog naloga direktora VBA ili OSL koje on ovlasti, a o izdatim nalogima vodi se evidencija.

Za ostale četiri mere, kojima se očigledno više zadire u pravo na privatnost, potrebna je odluka suda. Za primenu mere navedene pod 5) potrebna je odluka nadležnog višeg suda (prema području na kome se mera primenjuje), a za preostale tri (pod 6), 7) i 8)), potrebna je odluka Vrhovnog kasacionog suda. U prvom slučaju, odluku o primeni mere donosi ovlašćeni sudija koga odredi predsednik višeg suda, na osnovu pisanog predloga direktora VBA ili OSL koje on ovlasti. U predlogu se navode naziv mere, podaci o licu, grupi ili organizaciji prema kojima se mera primenjuje, razlozi za primenu, mesto i rok trajanja primene. Odluka suda se donosi u roku od osam sati, a nakon dobijanja odluke, direktor VBA ili OSL izdaje nalog za primenu. Predlog, odluka i nalog za primenu predstavljaju tajnu. Postupak je isti i u drugom slučaju, s tim što je rok za donošenje odluke 24 sata i što predlog i nalog za primenu izdaje direktor VBA (ne i OSL koje bi direktor ovlastio). Postoji i rešenje za slučaj potrebe hitne primene mere.¹⁴ Utvrđena je i obaveza poštanskih i drugih preduzeća – operatera da obezbede uslove i omoguće VBA primenu mera. Posebne mere iz tač. od 1) do 4) mogu se primenjivati sve dok postoje razlozi za primenu, a ostalih četiri (po odluci suda) mogu se primenjivati šest meseci. Na osnovu novog predloga mogu se produžiti još jedanput za isti period. Nadležni sudija se obaveštava o okončanju primene.

13 Ova se obaveza ne odnosi na SB i policiju, sa kojima se razmena podataka vrši u skladu sa zakonima o uređenju SB i policije.

14 Kada razlozi hitnosti to zahtevaju, a posebno u slučajevima unutrašnjeg i međunarodnog terorizma, direktor VBA može da naloži početak primene posebne mere uz prethodno pribavljenu saglasnost nadležnog sudije. Sudija donosi odluku o nastavku primene posebne mere ili njenoj obustavi u roku od 24 časa od početka njihove primene. Ako sudija ne odobri primenu, direktor VBA dužan je da odmah prekine primenu i naloži komisijsko uništavanje prikupljenih podataka, a zapisnik o tome dostavi sudu.

Kada podaci prikupljeni primenom posebnih mera ukazuju na pripremanje krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti, VBA o osnovama sumnje obaveštava nadležno javno tužilaštvo, bez navođenja podataka o primenjenim merama. Vojnobezbednosna agencija može tužilaštvu predložiti primenu posebnih dokaznih radnji iz ZKP-a, pod uslovima koje propisuje taj zakonik. Posebne mere navedene pod tač. od 5) do 8), VBA može primenjivati prema zaposlenima u MO i pripadnicima VS. Ako oceni da bi te mere trebalo primeniti i prema drugim fizičkim licima (tj. onima koji nisu zaposleni u MO i nisu pripadnici VS), VBA je dužna da o tome odmah obavesti BIA ili policiju, sa kojom zajedno utvrđuje način daljeg postupanja.

Treća grupa ovlašćenja VBA ima karakter dopunskih ovlašćenja, koja služe izvršenju njenih poslova, odnosno već navedenih ovlašćenja. Ovlašćena službena lica VBA imaju pristup svim mestima¹⁵ radi instaliranja uređaja za primenu posebnih mera, u skladu sa odlukom nadležnog suda. Prilikom primene istih mera, VBA je ovlašćena da koristi podatke, dokumenta i sredstva koja služe za prikrivanje identiteta VBA, njenih pripadnika i lica sa kojima je uspostavljena tajna saradnja. Za te namene ne mogu se koristiti legitimacije narodnih poslanika, članova Vlade, generalnog sekretarijata Vlade i predsednika Republike i službene legitimacije sudija, javnih tužilaca, pripadnika drugih SB, policije i drugih OSL. Takođe, VBA može iz bezbednosnih razloga da koristi poslovne i stambene prostorije i druge nepokretnosti u svojini RS, na način uređen aktom Vlade. Po potrebi, VBA preduzima i mere prikrivanja svojine nad stvarima i pravnim licima. Uz naknadu, može koristiti usluge fizičkih i pravnih lica, prema propisu ministra odbrane. Konačno, VBA može radi obavljanja svojih poslova osnivati pravna lica i urediti njihov rad na način koji ih ne dovodi u vezu sa VBA.

Četvrtu grupu ovlašćenja VBA čine policijska ovlašćenja. U otkrivanju, istraživanju i dokumentovanju krivičnih dela iz nadležnosti VBA, njena OSL imaju sledeća ovlašćenja: 1) provera i utvrđivanje identiteta lica i identifikacija predmeta; 2) pozivanje; 3) traženje obaveštenja; 4) privremeno oduzimanje predmeta; 5) pregled prostora, objekata i dokumentacije i protivteroristički pregled; 6) opserviranje; 7) prikupljanje, obrada i korišćenje ličnih podataka; 8) poligrafsko testiranje i 9) ovlašćenja policije za vršenje mera nadzora i snimanja telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima, i optička snimanja lica i preduzimanje drugih mera i radnji, u skladu sa ZKP-om. Ako OSL VBA oceni da navedena ovlašćenja treba primeniti prema licima koja nisu pripadnici VS i zaposleni u MO, VBA o tome odmah obaveštava BIA ili policiju i sa njima zajedno utvrđuje način daljeg postupanja. Ovlašćena službena lica VBA imaju pravo i dužnost da drže, nose i upotrebljavaju vatreno oružje u okviru nadležnosti propisanih zakonom. Imaju pravo i da koriste sredstva za osmatranje, snimanje, navigaciju i vezu, kao i da se posluže saobraćajnim sredstvom i sredstvom veze radi izvršenja zadataka. Državni organi i pravna lica imaju obavezu da OSL VBA pruže neophodnu pomoć radi izvršenja njihovih zadataka. Vojnobezbednosna agencija ustanovljava i vodi zbirke i registre ličnih i drugih podataka, kao i dokumenata o tim podacima, a te zbirke, registri i dokumenta predstavljaju tajne podatke.

U okviru svojih nadležnosti, **VOA** je ovlašćena da prikuplja podatke: 1) iz javnih izvora; 2) od fizičkih i pravnih lica; 3) razmenom podataka sa drugim službama bezbednosti i 4) primenom posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka (dalje: posebne mere).

Posebni mera je sedam, i to: 1) tajna saradnja sa fizičkim i pravnim licima radi prikupljanja podataka i informacija; 2) tajno pribavljanje i otkup dokumenata i predmeta; 3) operativni prodor u organizacije, institucije i grupe; 4) preduzimanje mera za prikrivanje identiteta i svojine; 5) osnivanje pravnih lica i uređenje njihovog rada na način koji ih ne dovodi u vezu sa VOA; 6) prikriveno korišćenje imovine i usluga fizičkih i pravnih lica uz naknadu, i 7) korišćenje posebnih dokumenata i sredstava kojima se štiti VOA, njeni pripadnici, prostorije i sredstva. Kao što se može uočiti, mere pod tač. od 4) do 7) dobili su u slučaju VOA tretman posebnih mera, dok u slučaju VBA sve takve mere imaju

¹⁵ Značenje izraza „svim mestima” nije zakonom bliže precizirano, tako da se pravo pristupa radi instaliranja uređaja za primenu posebnih mera koje su odobrene odlukom suda može odnositi na svako mesto, a ne samo na objekte MO i VS.

drugačiji karakter, tj. služe kao dopunske mere prilikom primene posebnih mera, odnosno prilikom obavljanja poslova. Obe vojne SB su, pri tome, uređene istim zakonom. Sve posebne mere primenjuju se na osnovu naloga direktora VOA ili lica koje on ovlasti (tj. bez odluke suda). O izdatim nalogima vodi se evidencija. Primenu mera bliže uređuje ministar odbrane, na predlog direktora VOA i uz mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost. Ni VOA ne može u primeni posebnih mera da koristi legitimacije narodnih poslanika i drugih funkcionera (kao ni VBA). Vojnoobaveštajna agencija može da koristi poslovne i stambene prostorije i druge nepokretnosti u svojini RS kad bezbednosni razlozi to zahtevaju. Ustanovljava i vodi zbirke i registre podataka iz svoje nadležnosti, koji predstavljaju tajne podatke, a tajni podaci su i oni koji se odnose na njene metode rada i funkcionisanje.

Pripadnici VOA nemaju policijska ovlašćenja i pravo i dužnost da drže, nose i upotrebljavaju vatreno oružje. Imaju pravo da koriste sredstva za osmatranje, snimanje, navigaciju i vezu, kao i da se posluže saobraćajnim sredstvom i sredstvom veze radi izvršenja zadataka. Državni organi i pravna lica imaju obavezu da im pruže neophodnu pomoć radi izvršenja zadatka.

3.2. USMERAVANJE, USKLAĐIVANJE I KOORDINACIJA RADA SLUŽBI BEZBEDNOSTI

Službe bezbednosti su organi državne uprave, a Ustavom je utvrđeno da Vlada usmerava i usklađuje rad tih organa, vrši nadzor nad njihovim radom i odgovara Narodnoj skupštini za njihov rad (čl. 123 i 124). Razrađujući te odredbe, Zakon o Vladi precizira da se usmeravanje odnosi na sprovođenje politike i izvršavanje zakona, da Vlada može doneti propis iz nadležnosti organa državne uprave ukoliko on to ne učini, kao i da može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave kad je on u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade (član 8). Zakonom o državnoj upravi (čl. od 61 do 63) dodatno su precizirani odnosi između Vlade i organa državne uprave. Usmeravanje organa državne uprave vrši se zaključcima Vlade, a na isti način Vlada im može naložiti da prouče neko pitanje ili preduzmu neki posao i da joj o tome podnesu poseban izveštaj. Za obavljanje poslova iz delokruga više organa, Vlada može osnivati koordinaciona tela i odrediti im zadatke. Ministarstva i posebne organizacije podnose Vladi godišnji plan rada i izveštaj o svom radu (izveštaj sadrži opis stanja u oblastima iz delokruga, podatke o izvršavanju zakona, drugih opštih akata i zaključaka Vlade i podatke o preduzetim merama i njihovom dejstvu). Takođe, Vlada rešava sukobe nadležnosti između organa državne uprave.

Budući da su VBA i VOA organi uprave u sastavu MO, to je odredbama Zakona o VBA i VOA propisano da VBA i VOA poslove iz svog delokruga obavljaju samostalno, ali i da ministar odbrane usmerava njihov rad i donosi propise iz njihovog delokruga, kao i da Vlada preko MO sprovodi kontrolu i ostvaruje svoja ovlašćenja prema VBA i VOA. Takav položaj VBA i VOA je saglasan sistemskim rešenjima o odnosu ministarstava i organa u njihovom sastavu (čl. 32 Zakona o državnoj upravi).

Dodatno i konkretnije uređenje pitanja usmeravanja, usklađivanja i koordinacije rada SB sadrže Strategija nacionalne bezbednosti i ZOUSB. Određujući Narodnu skupštinu, predsednika Republike i Vladu kao nosioce funkcije upravljanja sistemom nacionalne bezbednosti, Strategija daje i opšte sadržaje uloge ova tri organa u ostvarivanju te funkcije. *Narodna skupština* odlučuje o ratu i miru, donosi zakone i druge opšte akte u oblasti nacionalne bezbednosti, nadzire rad Vlade i, preko svojih odbora, ostvaruje nadzor i demokratsku i civilnu kontrolu nad sistemom nacionalne bezbednosti. *Predsednik Republike* predsedava Savetom za nacionalnu bezbednost i komanduje VS, u skladu sa Ustavom i zakonom, ukazuje na određena pitanja i probleme iz domena nacionalne bezbednosti, pokreće njihovo rešavanje i donosi akte iz svoje nadležnosti. *Vlada* usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u domenu nacionalne bezbednosti, predlaže i realizuje politiku nacionalne bezbednosti, usmerava i usklađuje funkcionisanje sistema nacionalne bezbednosti, obezbeđuje materijalna i finansijska sredstva za potrebe istog sistema, upravlja delatnošću državnih organa, organa državne uprave, ustanova i pravnih lica u oblasti ostvarivanja nacionalne bezbednosti i obezbeđuje realizaciju međunarodnih ugovora i sporazuma u oblasti nacionalne bezbednosti.

Posebno mesto u upravljanju sistemom nacionalne bezbednosti pripada Savetu za nacionalnu bezbednost i ono je određeno Strategijom i naročito ZOUSB-om (član 5). Pored staranja o nacionalnoj bezbednosti, ovo telo usmerava i usklađuje rad SB i nadzire njihov rad. Savet *usmerava i usklađuje rad SB* tako što: 1) razmatra obaveštajno-bezbednosne procene i donosi zaključke kojima određuje prioritete i načine zaštite i usmeravanja ostvarivanja nacionalnih interesa koji se sprovode obaveštajno-bezbednosnom delatnošću; 2) donosi zaključke u vezi sa radom SB i Biroa za koordinaciju; 3) donosi zaključke kojima usmerava i usklađuje rad SB; 4) donosi zaključke kojima usmerava saradnju SB sa SB 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 mišljenje o predlozima godišnjih i srednjoročnih planova rada SB; 8) daje mišljenje Vladi o predlozima budžeta SB i prati realizaciju odobrenih budžetskih sredstava, i 9) daje mišljenje Vladi o predlogu za postavljenje i razrešenje direktora SB.

Kada je reč o koordinaciji SB, odnosno operativnom usklađivanju njihovog rada, ta je funkcija poverena naročitom telu – Biroa za koordinaciju rada SB (član 3, stav 3 i čl. 11 i 12 ZOUSB-a). Čine ga direktori SB i sekretar Saveta, a u radu Biroa mogu po pozivu da učestvuju i predstavnici Ministarstva spoljnih poslova, direktor policije i načelnici uprava policije, Republički javni tužilac, direktor Uprave carina i rukovodioci drugih državnih organa, organizacija i institucija. Ovo telo operativno usklađuje rad SB, tako što: (1) utvrđuje zadatke koji se izvršavaju operativnim usklađivanjem SB i SB i drugih državnih organa, i koordinira te aktivnosti; (2) utvrđuje način operativnog usklađivanja za pojedine slučajeve; (3) osniva mešovite radne grupe za operativne zadatke koji se izvršavaju operativnim usklađivanjem delatnosti i (4) analizira rezultate usklađivanja i o tome po potrebi izveštava Savet.

Imajući u vidu sistemski rešenja o odnosima između Vlade i organa državne uprave (utvrđena Ustavom, Zakonom o Vladi i Zakonom o državnoj upravi), na jednoj, i rešenja ZOUSB-a, na drugoj strani, može se postaviti pitanje o međusobnom odnosu tih rešenja, a s obzirom na ulogu koja je data Savetu za nacionalnu bezbednost u pogledu usmeravanja i usklađivanja rada SB. Odnosno, može se postaviti pitanje da li je uloga Saveta komplementarna sistemskoj ulozi Vlade kao nosioca funkcije usmeravanja i usklađivanja organa državne uprave ili nije. Imajući u vidu činjenicu da sastav Saveta čine funkcioneri izvršne vlasti, moglo bi se reći da je reč o rešenju koje ne odstupa od sistemске postavke, odnosno koje je komplementarno ulozi Vlade.

3.3. KONTROLA I NADZOR NAD RADOM SLUŽBI BEZBEDNOSTI

Pored ustavne norme o parlamentarnoj kontroli SB i odredaba Poslovnika Narodne skupštine, osnovu pravnog uređenja kontrole i nadzora sadrže ZOUSB, Zakon o BIA i Zakon o VBA i VOA.

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti RS utvrđuje da je rad SB pod demokratskom civilnom kontrolom Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Saveta za nacionalnu bezbednost, drugih državnih organa i javnosti, u skladu sa zakonom. Poseban odeljak (čl. od 15 do 21) sadrži odredbe o načelima nadzora, skupštinskom i javnom nadzoru. Nadzor nad radom SB zasniva se na sledećim načelima: 1) podređenosti i odgovornosti SB izabranim vlastima RS; 2) političke, ideološke i interesne neutralnosti SB; 3) obaveze SB da informišu javnost o izvršavanju svojih zadataka, u skladu sa zakonom; 4) dužnosti nosilaca nadzora da obaveštavaju javnost o rezultatima nadzora i 5) profesionalne odgovornosti i operativne samostalnosti pripadnika SB u izvršavanju dobijenih zadataka i odgovornosti rukovodilaca SB za rad službi.

Skupštinski nadzor obavlja Narodna skupština neposredno i preko Odbora za kontrolu SB, koji ima devet članova. Odbor ima sledeće nadležnosti: 1) nadzire ustavnost i zakonitost rada SB; 2) nadzire usklađenost rada SB sa Strategijom nacionalne bezbednosti, Strategijom odbrane i bezbednosno-obaveštajnom politikom RS; 3) nadzire poštovanje političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu SB; 4) nadzire zakonitost primene posebnih mera i postupaka za tajno prikupljanje podataka; 5) razmatra predlog budžetskih sredstava potrebnih za rad SB i nadzire zakonitost

trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; 6) razmatra i usvaja izveštaje o radu SB; 7) razmatra predloge zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti SB; 8) pokreće inicijative i podnosi predloge zakona iz nadležnosti SB; 9) razmatra predloge, peticije i predstavke građana koji su upućeni Narodnoj skupštini u vezi sa radom SB i predlaže mere za njihovo rešavanje i o tome obaveštava podnosioca; 10) utvrđuje činjenice o utvrđenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu SB i njihovih pripadnika i o tome donosi zaključke; 11) izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima.

Pozivu za sednicu Odbora dužan je da se odazove direktor SB, a ako je sprečen dužan je da na sednicu uputi svog zamenika ili ovlašćenog predstavnika. Direktor najmanje jednom u toku redovnog zasedanja Narodne skupštine (takvih je zasedanja dva u toku godine), podnosi Odboru izveštaj o radu SB (redovan izveštaj). Po potrebi ili na zahtev Odbora podnosi se i vanredan izveštaj. Sednice Odbora mogu biti zatvorene za javnost i tada predsednik Odbora obaveštava javnost o radu Odbora, saglasno odlukama donetim na sednici Odbora. Članovi Odbora i lica koja učestvuju u radu Odbora dužni su da štite i čuvaju poverljive informacije do kojih dođu tokom rada Odbora. Radi toga, članovi Odbora potpisuju izjavu o obavezi čuvanja tajne posle izbora u Odbor, a lica koja učestvuju u radu Odbora – pre početka angažovanja u Odboru.

Posebno je uređen *neposredan nadzor Odbora*, pod kojim se podrazumeva pravo članova Odbora da obave nadzor u prostorijama SB. Direktor SB dužan je da, na zahtev Odbora, 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 tražiti podatke o: identitetu sadašnjih i bivših saradnika SB; pripadnicima SB sa prikrivenim identitetom; trećim licima kojima bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti; metodama 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 SB i međunarodnim organizacijama, i tajnim podacima i informacijama drugih državnih organa u posedu SB.

Javni nadzor, prema ovom zakonu, ostvaruje se (1) obaveštavanjem javnosti o radu SB preko organa kojima one dostavljaju izveštaje i (2) neposrednim obaveštavanjem javnosti koje vrši SB o pojedinim bezbednosim pojavama i događajima. Takvim obaveštavanjem ne mogu se ugrožavati prava građana, nacionalna bezbednost i drugi interesi RS.

Zakonom o BIA utvrđeno je da rad BIA kontrolišu nadležni državni organi u skladu sa zakonom i drugim propisima. Direktor je dužan da Narodnoj skupštini i Vladi dva puta godišnje podnese izveštaj o radu BIA i o stanju bezbednosti RS. Pored toga, propisano je da je tokom obavljanja poslova iz svog delokruga BIA obavezna da se pridržava načelnih stavova i smernica Vlade, koje se odnose na bezbednosno-obaveštajnu politiku RS, kao i da su lica koja učestvuju u kontrolisanju rada BIA obavezna da štite i čuvaju poverljivost podataka i informacija do kojih dolaze tokom kontrole i po prestanku svojih funkcija. Mada zakonom to pitanje nije posebno uređeno, obezbeđena je unutrašnja kontrola rada, na osnovu akta direktora BIA. Postoje Unutrašnja i budžetska kontrola i Interna revizija.

Zakon o VBA i VOA, u posebnom odeljku o nadzoru i kontroli (čl. od 52 do 57), najpre konstatuje da kontrolu nad radom VBA i VOA vrše Narodna skupština i Vlada preko MO. Kao poseban organ unutrašnje kontrole, ustanovljen je Generalni inspektor, nadležan za kontrolu obe vojne SB, koga postavlja Vlada¹⁶ i koji za svoj rad odgovara ministru odbrane. O sprovedenoj kontroli Generalni inspektor podnosi izveštaje ministru odbrane, a jednom godišnje i Odboru za kontrolu SB. Postavlja se na vreme od pet godina, a kako bi mu se obezbedila izvesna zaštita dok obavlja funkciju, zakon je predvideo i razloge za njegovo razrešenje.¹⁷ Generalni inspektor: 1) nadzire primenu načela političke, ideološke i interesne neutralnosti u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika; 2) nadzire zakonitost primene posebnih

16 Na predlog ministra odbrane i uz pribavljeno mišljenje Saveta za nacionalnu bezbednost.

17 Mada je organ unutrašnje kontrole, po nekim obeležjima svog statusa Generalni inspektor je približen poziciji spoljnih kontrolnih sredstava. Preciznije, on je organ unutrašnje kontrole, ali pod ingerencijom ministra odbrane, a ne direktora VBA i VOA.

postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka; 3) nadzire zakonitost trošenja budžetskih i drugih sredstava za rad; 4) daje mišljenje na nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti VBA i VOA; 5) utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu VBA i VOA i njihovih pripadnika, i 6) podnosi izveštaj ministru o rezultatima nadzora sa predlogom mera. Kao što se može uočiti, prva četiri njegova zadatka poklapaju se sa nadležnostima Odbora za kontrolu SB i u tom pogledu se može postaviti pitanje o međusobnom odnosu kontrole koju on i taj Odbor vrše.¹⁸ Tek peti od navedenih zadataka je njegovo originerno ovlašćenje, a u njegovom korišćenju on je u poziciji internog nadzornog organa koji vrši kontrolu u ime ministra i pod njegovim nadzorom. Ministar je inače i ovlašćen da propiše način izvršavanja njegovih zadataka, uz pribavljeno mišljenje Odbora za kontrolu SB.

Obe vojne SB imaju i posebnu unutrašnju kontrolu, koja nadzire zakonitosti rada ovih službi i primene ovlašćenja njihovih pripadnika. Rukovodilac unutrašnje kontrole je neposredno potčinjen direktoru i redovno mu podnosi izveštaje o radu i o eventualnim zloupotrebama i nepravilnostima u radu. Kada ima saznanja da direktor nije otklonio nezakonitost ili nepravilnost u radu koju je utvrdila unutrašnja kontrola, njen rukovodilac dužan je da o tome obavesti Generalnog inspektora, a po potrebi i Odbor za kontrolu SB. Na zahtev unutrašnje kontrole, a po odluci direktora, pripadnik VBA i VOA obavezan je da se podvrgne bezbednosnoj proveru, proveru psihofizičke sposobnosti i zdravstvenog stanja, poligrafskom testiranju i drugim proverama. Način vršenja unutrašnje kontrole, kao i druga pitanja značajna za njen rad, uređuje ministar odbrane.

Pored navedenih oblika unutrašnje kontrole, u SB sprovode se hijerarhijska kontrola (oblik autoritativne i redovne kontrole koji se obavlja kao sastavni deo procesa rukovođenja), instanciona kontrola (nadzor viših nad radom nižih organizacionih jedinica) i disciplinska kontrola (kontroliše poštovanje pravila discipline na radu i disciplinske odgovornosti).

Na drugoj strani, pravno uređenje nepomenutih mehanizama spoljne kontrole (kontrola koju vrše Vlada, sudovi, Ustavni sud, drugi državni organi i nezavisne kontrolne institucije), kao i naročito uređenje budžetske kontrole, biće u ovoj analizi izostavljeni.¹⁹ Ipak je vredno napomenuti da prilikom uređivanja tih mehanizama nisu uočeni i uređeni takvi oblici kontrole koji bi bili prilagođeni potrebama kontrole specifične delatnosti SB.

18 Očigledan je nesklad između ovog rešenja u Zakonu o VBA i VOA i rešenja u ZOUSB-u (član 16, stav 2), kao i identičnog rešenja u Poslovniku Narodne skupštine koje odgovara ovom drugom zakonu.

19 Navedeni mehanizmi kontrole bili su inače predmet analize BCBP-a u više navrata. O tome videti, na primer: Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji, urednici Hadžić, M.; Milosavljević, B.; Stojanović, S. i F. Ejđus, Beograd: CCVO, 2009; Petrović, P., Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: slučaj Srbija, Beograd: BCBP (bez oznake godine izdanja).

4.

NEKI OD VAŽNIJIH NEDOSTATAKA U PRAVNOM UREĐENJU

Kao važniji nedostaci u pravnom uređenju OBS RS mogli bi se, u prvom redu, izdvojiti sledeći:

1) *Parcijalno i nepotpuno regulisanje u ZOUSB-u* – Mada je zamišljen i nazivom označen kao zakonski propis koji uređuje osnove OBS i SB, ovaj Zakon zapravo potpunije uređuje samo dva pitanja: (1) usmeravanje i usklađivanje rada SB kroz institucionalizovanje Saveta za nacionalnu bezbednost i Biroa za koordinaciju SB (čl. od 5 do 14) i (2) skupštinski nadzor nad radom SB (čl. od 16 do 20). Osim toga, ovaj Zakon sadrži Osnovne odredbe (čl. od 1 do 3), jedan član u okviru poglavlja o SB (član 4), dva člana opštijeg karaktera o nadzoru nad radom SB (načela nadzora – član 15 i javni nadzor – član 21), kao i prelazne i završne odredbe (čl. 22 i 23). Osnovni zaključak je, dakle, da je predmet ovog Zakona krajnje osiromašen, jer u njemu nedostaje uređenje čitavog niza pitanja koja su po prirodi stvari zajednička za sve tri SB i koja bi nesporno trebalo da budu sastavni deo osnova uređenja njihovog položaja, organizacije, ovlašćenja, načina delovanja i kontrole nad njihovim radom. To osiromašenje predmeta uređenja u ovom Zakonu je, na drugoj strani, omogućilo da u zakonima o SB (Zakon o BIA i Zakon o VBA i VOA) neka od temeljnih pitanja budu različito (nesistematski) regulisana. Uz to, i na ona dva pitanja koja je ZOUSB potpunije uređio mogu se staviti opravdane zamerke, kako u pogledu sastava i nadležnosti Saveta za nacionalnu bezbednost, tako i u pogledu skupštinske kontrole.

2) *Koncepcijska i sadržinska prevaziđenost Zakona o BIA* – I prema ZOUSB-u (član 22), Zakon o BIA je trebalo da bude usklađen sa ZOUSB-om, a istovrsna obaveza je proistekla i pre toga – iz činjenice donošenja novog Ustava. Mada je 2014. godine Zakon o BIA revidiran u jednom svom bitnom delu (odredbe o posebnim postupcima i merama), velika je šteta što ta prilika nije iskorišćena za njegovu potpunu reviziju. Preostalih dvadesetak članova ovog zakona (ne računajući prelazne i završne odredbe) ipak terminološki i sadržinski odražavaju duh ranijeg Ustava. Uz to, nedovoljno obuhvataju materiju koju je potrebno urediti i nisu na nivou savremenih zahteva u ovoj oblasti.

3) *Različiti pristupi u uređivanju posebnih postupaka i mera* – Kao pitanje koje je naročito važno za poštovanje ljudskih prava, različito uređenje posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka opravdano privlači veliku pažnju i tome srazmerne kritike. Različiti nazivi za posebne mere i postupke koji su sadržinski isti, ali i različite procedure i nadležnosti sudova za njihovo određivanje, koje uređuju Zakon o BIA i Zakon o VBA i VOA, u najmanju ruku su dokaz nesolidnosti zakona, odnosno slabosti pravnog sistema. Dodatno, a kao što je već primećeno, Zakon o VBA i VOA kod posebnih postupaka i mera predviđa i tzv. dodatne mere u nadležnosti VBA, a zatim te iste dodatne mere kod VOA kvalifikuje kao posebne postupke i mere. Različito od toga, takve se dodatne mere u Zakonu o BIA uopšte ne spominju, pa nije jasno ni da li one treba da budu uopšte regulisane, a ako je to potrebno, otvara se pitanje zašto nisu regulisane u oba zakona i na isti način. Sa svoje strane, takve razlike u zakonima, uz posve različito uređenje posebnih dokaznih radnji u ZKP-u i broj subjekata koji primenjuju mere, izvesno komplikuje mogućnosti za kontrolu i nadzor nad njihovom primenom.

4) *Manjkavosti rešenja u Zakonu o VBA i VOA* – Pored navedene razlike u uređivanju posebnih postupaka i mera koje mogu da primenjuju VBA i VOA, postoje i druge razlike koje nije lako opravdati (na primer, VOA je ovlašćena da prikuplja podatke razmenom podatka sa drugim službama bezbednosti, dok se prema članu 3 saradnja i takva razmena podataka ne smatraju ovlašćenjem). U primeni posebnih ovlašćenja obe vojne SB mogu da koriste podatke, dokumenta i sredstva koja služe za prikriivanje identiteta njihovih pripadnika i same službe, što može biti problematično za nadzor i građane prema kojima se postupci i mere primenjuju. Na drugoj strani, VBA i VOA mogu „ako bezbednosni razlozi to zahtevaju” da koriste poslovne i stambene prostorije i druge nepokretnosti u svojini RS, uključujući u to i mogućnost osnivanja pravnih lica i uređivanje njihovog rada „na način koji ih ne dovodi u vezu sa VBA, odnosno

VOA” (u slučaju VOA osnivanje pravnog lica predstavlja jedan od posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka). U najmanju ruku, sporno je ko i kako može da kontroliše svrsishodnost korišćenja takvih nepokretnosti i legalnost poslovanja tako osnovanih pravnih lica, kao i da li je to doista potrebno. Posebno je pitanje načina uređivanja policijskih ovlašćenja koja koriste OSL VBA, a naročito ovlašćenja iz tačke 9, stava 1 člana 23, prema kojoj OSL VBA imaju „ovlašćenja policije za vršenje nadzora i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima i optička snimanja lica i preduzimanje drugih mera i radnji, u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak”. Postavlja se pitanje kakav je uopšte odnos ove odredbe sa pravnim režimom posebnih dokaznih radnji iz ZKP-a i da li je potrebno da se to pitanje i u ovom zakonu reguliše. Već je napomenuto i da se ovlašćenja Generalnog inspektora u većem delu preklapaju sa nadležnostima Odbora za kontrolu SB i da stoga nije jasan odnos između normi o nadležnosti Generalnog inspektora i Odbora. Na osnovu detaljnije analize mogle bi se staviti i primedbe na niz drugih rešenja (na primer, koja to naučna istraživanja vrši VBA – član 6, stav 3, tačka 2; za koja to još druga lica VBA obavlja bezbednosnu proveru – tačka 7 istog člana i stava itd.).

5) *Slabosti uređenja kontrole i nadzora nad radom SB* – Dok u Zakonu o VBA i VOA postoje nedostaci u uređenju položaja i nadležnosti Generalnog inspektora, dotle Zakon o BIA uopšte nema odredaba o unutrašnjoj kontroli. Skupštinski nadzor je najdetaljnije regulisan, pri čemu se Poslovnik Narodne skupštine zadržava na ponavljanju odredaba ZOUSB-a, bez njihove dalje konkretizacije. Mogućnosti za javni nadzor, prema odredbama ZOUSB-a, praktično neposredno zavise od volje Odbora za kontrolu SB i drugih organa kojima SB dostavljaju izveštaje, kao i samih SB, jer je tim organima i SB ostavljeno da odluče kada će i o čemu će obavestiti javnost. Mogućnosti budžetske kontrole su takođe ograničene, što se odnosi i na oblast javnih nabavki. I poziciju ostalih spoljnih nadzornih mehanizama trebalo bi jasnije urediti kako bi njihova kontrolna akcija mogla biti efikasnija, razume se uz uvažavanje neophodnosti adekvatne zaštite bezbednosnih interesa, odnosno specifične prirode SB i njihove delatosti.

6) *Nedovoljna usklađenost sa zahtevima vladavine prava i poštovanja ljudskih prava* – Kao pitanja značajna za obezbeđenje vladavine prava i poštovanje ljudskih prava moguće je naznačiti najpre nedostatak odredaba o potpunijim garantijama prava na zaštitu podataka o ličnosti, a zatim i određena druga pitanja. Prema Ustavu (član 42, stav 4), svako ima pravo „da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe”. O oba elementa ovog prava raspravlja se još od 2002. godine, ali ni u jednom od važećih zakona o SB nema odredaba o tome. Slično tome, nije rešeno nijedno od osnovnih tranzicionih pitanja o sudbini nasleđenih arhiva i dosijea SB, vođenih o ideološkim i političkim neistomišljenicima i protivnicima ranijih opresivnih režima. Među „starija” pitanja spada i pitanje o proceni prednosti i nedostataka eventualnog formiranja jedinstvenog operativno-tehničkog centra za realizaciju naloga kojima se tajno prikupljaju podaci prisluškivanjem i presretanjem telekomunikacija, a koji bi te aktivnosti sprovodio za potrebe svih ovlašćenih aktera. Postoji, naravno, i niz drugih konkretnijih pitanja kojima bi se rešenja u zakonima o SB doslednije uskladila za zahtevima vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, a koja su na odgovarajućim mestima u ovoj analizi naglašena.

5.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Postoji evidentan prostor za unapređenje pravnog okvira koji uređuje OBS RS, a kao dva prioriteta pitanja izdvajaju se izrada novog osnovnog zakona o uređenju SB i izrada novog zakona o BIA. Kao što je već navedeno, prvim bi zakonom trebalo celovitije i sadržajnije zahvatiti sve zajedničke elemente uređenja SB, a drugim na novim osnovama detaljnije urediti organizaciju, nadležnosti i ovlašćenja BIA, kao i nadzor nad njenim radom.
2. Revizija određenih rešenja u Zakonu o VBA i VOA mogla bi da doprinese otklanjanju uočljivih nedostataka (koji su delimično već naznačeni na odgovarajućim mestima u ovoj analizi) i time većoj pravnoj izvesnosti u primeni tih rešenja.
3. Potrebno je međusobno usklađivanje rešenja u Zakonu o BIA i Zakonu o VBA i VOA, naročito u delu njihovih odredaba kojima se uređuju ovlašćenja i procedure za primenu posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka. Bilo bi izvodljivo i da se ti postupci i mere urede u novom zakonu o osnovama uređenja SB kako bi se obezbedio njihov jedinstven pravni režim ili barem isti ključni elementi tog režima.
4. Predviđeni zakonski instrumenti za kontrolu i nadzor nad radom SB mogli bi biti znatnije unapređeni, kako otklanjanjem određenih nesolidnih rešenja, tako i pronalaženjem novih i naprednijih rešenja za one elemente koji su se u praksi pokazali kao nefunkcionalni ili nedovoljno efikasni.
5. Potpunije usklađivanje zakona o SB sa zahtevima vladavine prava i poštovanja ljudskih prava zahtevalo bi, pored drugog, da se urede pitanja koja nameću ustavna jemstva zaštite podataka o ličnosti i pitanje sudbine nasleđenih dosijea iz vremena opresivnih režima.

Prilog 1.

POPIS KORIŠĆENIH I NAVEDENIH PRAVNIH I DRUGIH IZVORA

1. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 98/06)
2. Važniji ratifikovani međunarodni ugovori (izbor):
 - Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sa protokolima od 1 do 14;
 - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, sa Fakultativnim protokolom I i II;
 - Konvencija UN protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka;
 - Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, sa protokolima 1 i 2;
 - Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, sa Protokolom za suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom;

- Konvencija o pranju, traženju i zaplenu i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom;
- Konvencija o borbi protiv trgovine ljudima;
- Konvencija UN protiv korupcije;
- Krivičnopravna konvencija o korupciji;
- Građanskopravna konvencija o korupciji;
- Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma;
- Međunarodna konvencija o sprečavanju terorističkih napada bombama;
- Međunarodna konvencija protiv uzimanja talaca;
- Evropska konvencija o suzbijanju terorizma.

3. Sistemski propisi:

- Zakon o Narodnoj skupštini („Službeni glasnik RS”, broj 9/10)
- Poslovnik Narodne skupštine (Isto, broj 20/12)
- Zakon o predsedniku Republike (Isto, broj 111/07)
- Zakon o Vladi (Isto, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 74/12, 7/14 – US, 44/12)
- Zakon o državnoj upravi (Isto, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14)
- Zakon o ministarstvima (Isto, br. 44/14, 14/15, 54/15 i 96/15 – dr. zakon)
- Zakon o državnim službenicima (Isto, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14)
- Zakon o platama državnih službenika i nameštenika (Isto, br. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 142/14)
- Zakon o budžetskom sistemu (Isto, br. 54/09, 73/10, 101/10, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14)
- Zakon o javnim nabavkama (Isto, br. 124/12, 14/15, 68/15)

4. Propisi o službama bezbednosti:

- Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 116/07 i 72/12)
- Uredba o osnivanju Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost (Isto, br. 12/09)
- Uredba o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata (Isto, br. 72/10 i 64/13).

- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (Isto, br. 42/02, 111/09, 65/14-US i 66/14)
 - Uredba o načinu evidentiranja, obrade, čuvanja, korišćenja, zaštite i dostavljanja drugim nadležnim državnim organima informacija i dokumenata o poslovima iz nadležnosti Bezbednosno-informativne agencije (Isto, br. 68/02)
 - Uredba o službenim legitimacijama pripadnika Bezbednosno-informativne agencije (Isto, br. 68/02 i 82/02)
 - Uredba o korisnicima eksternih informacija Bezbednosno-informativne agencije i vrstama edicija (Isto, br. 38/04 i 52/07)
 - Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti „Poverljivo” i „Interno” u Bezbednosno-informativnoj agenciji (Isto, br. 70/13)
 - Uredba o disciplinskoj odgovornosti pripadnika Bezbednosno-informativne agencije (Isto, br. 48/12).
 - Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji (Isto, br. 88/09, 55/12 – US, 17/13)
 - Uredba o posebnim kriterijumima i postupku za prijem u radni odnos i prestanak radnog odnosa u Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (Isto, br. 86/10)
 - Uredba o vrsti, obliku i sadržaju službene legitimacije i izgledu značke Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije (Isto, br. 54/10)
 - Uredba o izgledu i načinu korišćenja znakova, simbola i drugih obeležja i oznaka Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije (Isto, br. 61/10)
 - Uredba o načinu i uslovima davanja na korišćenje nepokretnosti u svojini Republike Srbije za potrebe Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije (Isto, br. 60/10)
5. Ostali propisi koji uređuju ovlašćenja i način rada službi bezbednosti, položaj njihovih pripadnika, kontrolu i nadzor nad radom i druga pitanja:
- Zakon o policiji (Isto, br. 6/16), sa podzakonskim aktima
 - Zakon o Vojski Srbije (Isto, br. 116/07, 88/09, 101/10 – dr. zakon i 10/15)
 - Zakon o odbrani (Isto, br. 116/07, 88/09 – dr. zakon, 104/09 – dr. zakon i 10/15)
 - Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma (Isto, br. 20/09, 72/09)
 - Zakon o tajnosti podataka (Isto, br. 104/09), sa uredbama za njegovo sprovođenje
 - Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (Isto, br. 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – US i 107/12)
 - Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Isto, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10)
 - Zakon o zabrani diskriminacije (Isto, br. 22/09)

- Zakonik o krivičnom postupku (Isto, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14)
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela (Isto, br. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – dr. zakon, 45/05, 61/05, 72/09 – dr. zakon, 101/11 – dr. zakon i 31/13)
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine (Isto, br. 67/03, 135/04, 61/05, 101/07, 104/09, 101/11 – dr. zakon i 6/15)
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv visokotehnološkog kriminala (Isto, br. 61/05, 104/09)
- Zakon o elektronskim komunikacijama (Isto, br. 44/10, 60/13 – US i 62/14))
- Zakon o telekomunikacijama (Isto, br. 44/03, 36/06, 50/09 – US)
- Krivični zakonik (Isto, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 108/14)
- Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku (Isto, br. 85/05)
- Zakon o saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom (Isto, br.72/09)
- Zakon o Zaštitniku građana (Isto, br. 79/05, 54/07)
- Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji (Isto, br. 101/05, 54/07, 36/10).

6. Strateški dokumenti:

- Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (Isto, br. 88/09)
- Strategija odbrane (Isto, br. 88/09)
- Strategija borbe protiv trgovine ljudima (Isto, br. 111/96)
- Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala (Isto, br. 23/09)
- Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (Isto, br. 89/08)
- Strategija integrisanog upravljanja granicom (Isto, br. 111/12)
- Strategija za borbu protiv korupcije (i druge strategije).

