

# Demokratska civilna kontrola obaveštajno-bezbednosnih službi u Srbiji

Saša Janković, saradnik BCBP

**Ključne reč:** službe, kontrola, nadzor, demokratija, srbija, zakon, parlament, skupština, mediji, bia  
**Citiranje:** Saša Janković. 2006. *Demokratska civilna kontrola obaveštajno-bezbednosnih službi u Srbiji.* [e-book] Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Društvo ostvaruje demokratsku civilnu kontrolu nad obaveštajno-bezbednosnim službama onda kada te službe, u skladu sa demokratskim principima, trajno i harmonično održava u funkciji zaštite i unapređenja nacionalne bezbednosti. Da bi takav demokratski bezbednosni model bio idealan, potrebno je da službe i drugi delovi oružanih snaga svoj zadatak izvršavaju i efikasno. Možemo postaviti pitanje koliko je Srbija daleko od ideala demokratske civilne kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi. U javnosti su sukobljena dva stava, a pitanje je koji je od njih bliži istini – prvi, da Srbijom (još uvek) vladaju tajne službe, ili drugi, da su one reformisane, stavljene pod kontrolu i, čak, priželjkuju još jaču.

Demokratsku civilnu kontrolu obaveštajno-bezbednosnih službi sprovode institucije sve tri klasične grane vlasti – zakonodavne, sudske i izvršne. Ukoliko postoje, u kontroli učestvuju i autonomne institucije kao što su ombudsman, poverenik, državna revizorska kuća ili generalni inspektor, kao i institucije građanskog društva – mediji, udruženja građana, ekspertske grupe i dr. Kontrolna ovlašćenja ovlašćenja razlikuju se po karakteru (formalna ili neformalna), sadržini i dometu. Akter u procesu kontrole su i same službe – u slučaju Srbije to je prvenstveno Bezbednosno-informativna agencija, a zatim i pojedine službe u okviru ministarstava unutrašnjih poslova i finansija. One takođe koriste specijalne metode i sredstva kojima se mogu ograničiti neka od zagarantovanih ljudskih prava i sloboda.

Demokratskom civilnom kontrolom obaveštajno-bezbednosnih službi ne uspostavljaju se odnosi samo između kontrolnih institucija, s jedne, i službi, s druge strane, već i između kontrolnih institucija međusobno. Neposrednom kontrolom službi parlament, na primer, kontroliše i ograničava vladu, a ustavni sud kontrolisanjem ustavnosti zakona omeđuje rad parlamenta. Kvalitet demokratske civilne kontrole "tajnih" službi rezultat je sveukupnih odnosa aktera te kontrole. Ti odnosi teško mogu biti izmereni, ali ih je moguće opisati. U krajnjoj liniji, njihov kvalitet zavisi od toga koliko su akteri dorasli izazovu procesa koji, zahtevajući sudejstvo raznorodnih i naoko raznosmernih društvenih funkcija, stavlja na ozbiljan test ukupan demokratski potencijal svakog, pa i najrazvijenijeg, društva današnjice.

Potrebno je osvrnuti se na čest stav da bezbednosne službe u praksi nije ni moguće kontrolisati, jer im legitimna tajnost operacija i korišćenje specijalnih sredstava i tehnika omogućavaju da se "poigravaju" svakim ko pretenduje na to da sazna njihove tajne. Dosledno zastupanje ovakvog stava nužno vodi jednom od dva moguća zaključka: prvom, da obaveštajno-bezbednosne službe treba ukinuti kako bi demokratija bila zaštićena, ili drugom, da društvo svesno pristaje na stanje prikrivene diktature koju sprovode njegovi "čuvari"! Savremeno bezbednosno okruženje i realistički aspekti međunarodnih odnosa ne ostavljaju prostor za ozbiljno razmišljanje o ukidanju službi (tendencija je upravo obrnuta). S druge strane, čovek prirodno teži slobodi, što ne ostavlja mesta drugoj opciji. Stoga se ipak moramo nadati da je u savremenim državama, pa i u Srbiji, moguće uspostaviti takav sistem provera i ravnoteža

koji će omogućiti da bezbednost društva ne bude plaćena slobodom njegovih članova. Ukoliko rukovodstvo i zaposleni u službama ne dele demokratske vrednosti matičnog društva, svoja opredeljenja i aktivnosti uspevaće da prikriju samo dotle dok zaštitni mehanizmi demokratije ne prorade, ne prepoznaju i ne odstrane "loše tkivo". Vreme potrebno da dođe do te reakcije i način na koji se ona ispoljava neki su od pokazatelja stepena razvoja demokratije u datom društvu. Savremeni integrativni procesi, koji nisu mimoišli ni obaveštajno-bezbednosni sektor, dodatno skraćuju vreme potrebno za takvu reakciju.

## Pravni osnov

Prvu determinantu postojanja demokratske civilne kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi treba tražiti u domenu načela vladavine prava i ustavnosti i zakonitosti.

Savremeni demokratski standardi nalažu, a Evropski sud za ljudska prava i drugi međunarodni pravni mehanizmi osiguravaju to da rad službi, posebno kada on utiče na ostvarivanje ljudskih prava, bude uređen jasnim, detaljnim i dostupnim zakonima. Postavlja se pitanje koliko je dobar zakonski okvir za rad službi u Srbiji. Stručnjaci su odavno ukazali na ozbiljne nedostatke Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji[i]. Autori zakona u tadašnjem Resoru državne bezbednosti prihvatili su se pisanja iz nužde, nespremni ili nenaviknuti na to da u taj posao uključe i znalce van svojih redova, koji bi tekstu zakona mogli udahnuti više dugovečnosti i svrhe. Važeći Zakon o BIA praktično je nem po pitanju spoljne kontrole[ii], a unutrašnju kontrolu, na koju bi trebalo da se oslanja i od čijeg kvaliteta ozbiljno zavisi spoljna kontrola, Zakon i ne pominje. Bilo bi netačno reći da Zakon nije doneo ništa pozitivno (na primer, razdvajanje obaveštajno-bezbednosnih od unutrašnjih poslova), ali trasiranje puta demokratskoj civilnoj kontroli sasvim sigurno nije jedan od njegovih kvaliteta.

Pravni okvir za demokratsku civilnu kontrolu obaveštajno-bezbednosnih službi ne čine samo zakoni koji regulišu njihov rad. Demokratska civilna kontrola obaveštajno-bezbednosnih službi prožima mnoge društvene oblasti i zahteva njihovo kvalitetno i usklađeno normativno uređenje. Značajni su i zakoni koji uređuju funkcionisanje organa državne uprave (uključujući i odgovornost zaposlenih i rukovodilaca), njihovo finansiranje i kontrolu trošenja sredstava; Takođe su važni propisi o radu parlamenta, nevladinog sektora (mediji, udruženja građana), opšti i organizacioni propisi u pravosuđu, kao i sam ustavni okvir. Već prvim pogledom na kompleks navedenih propisa u Srbiji možemo uočiti "stanje tranzicije": neki propisi su već prošli kroz početne reformske zahvate (pravosuđe), u nekima su prve promene tek na pomolu (udruženja građana, državna revizorska ustanova), u nekima se početak rada već dugo iščekuje (Ustav), a u nekim se čini da ne postoji ni jasno formulisana potreba za poboljšanjem (Poslovnik Narodne skupštine RS). Ipak, iako nije posebno podsticajan, ne možemo reći da postojeći zakonski okvir u Srbiji sprečava demokratsku civilnu kontrolu obaveštajno-bezbednosnih službi.

## Institucije

Kontrola službi nije primaran zadatak nijednog od aktera demokratske civilne kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi (izuzetak bi bio generalni inspektor za rad službi, kada bi takva institucija postojala u Srbiji). Parlament donosi zakone, sud sudi, mediji izveštavaju javnost, službe pribavljaju informacije od značaja za nacionalnu bezbednost i sprečavaju njeno ugrožavanje... Od opšteg "stanja" svakog od aktera i njegovog uspeha u ispunjavanju "primarnog" zadatka umnogome zavisi i njegova mogućnost i spremnost da se posveti kontroli i odgovori njenim zahtevima. Ovde će biti razmotrena

situacija u karakterističnim predstavnicima "kontrolora" - parlamentu i medijima, kao i u samom "predmetu kontrole" - BIA.

## **Narodna skupština**

Parlament je institucija koja u najvećoj meri obezbeđuje demokratski karakter kontrole nad obaveštajno-bezbednosnim službama. Da bi na najosnovnijem nivou mogao da odgovori zahtevima parlamentarne kontrole, parlament mora imati dobar formalni okvir i ovlašćenja za rad (kvalitetna i zakonom uspostavljena kontrolna ovlašćenja), ljudski i materijalni potencijal (parlamentarce vične teoriji i praksi parlamentarne kontrole, kvalitetnu i brojnu stručnu službu, odgovarajući budžet...), te političku volju da kontrolu zaista i vrši (kako je već spomenuto, parlamentarna kontrola službi bezbednosti istovremeno je i kontrola vlade u kojoj, po pravilu, sede najviši funkcioneri stranaka iz kojih potiču parlamentarci). "Suptilniji" uslovi za uspeh parlamentarne kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi jesu visok autoritet i integritet parlamentaraca i parlamenta uopšte, praksa pretpostavljanja šireg interesa uskoj partijskoj politici i dnevopolitičkim ciljevima, specijalizacija pojedinih poslanika i poznavanje stručne obaveštajno-bezbednosne tematike, poštovanje bezbednosne kulture, razrađene procedure (posebno u radu specijalizovanog odbora), sistematičnost u radu, korišćenje kvalitetnih nezavisnih izvora informisanja, saradnja sa drugim institucijama kontrole, postojanje prave mere javnosti rada...

Narodna skupština Republike Srbije može se u ovom momentu pohvaliti velikim brojem novodonetih zakona. Zainteresovaniji posmatrač uočice i postepeno jačanje stručne službe i unapređivanje tehničkih uslova za rad, povećanu transparentnost i primenu informatičkih tehnologija, kao i interesovanje za razmenu iskustava sa parlamentarcima i parlamentarnim stručnim službama zemalja razvijene demokratije. Ali, rad Skupštine trenutno karakterišu i bojkot jedne od najvećih opozicionih stranaka, "afere" oko poslaničkih mandata, plata, dnevnica i (ne)prisustvovanja sednicama, te nepostojanje političkog konsenzusa oko načina ostvarivanja nacionalnih interesa (pa i sadržine samih interesa), što ozbiljno utiče na autoritet koji ona ima kod građana, ali i kod drugih institucija. Skupštinski odbor za odbranu i bezbednost ima relativno široka ovlašćenja. Sastav mu je proporcionalan snazi stranaka u parlamentu, a sednice Odbora su relativno česte. Predsednik Odbora je član najveće opozicione stranke. Sadašnji saziv Odbora je prvi saziv koji je posetio sedište BIA. Takođe je upamćena i zajednička sednica održana sa Odborom za međuetničke odnose koja je bila posvećena stanju međuetničkih odnosa u Vojvodini. Toj sednici, koja je održana u Subotici, prisustvovali su i direktor BIA, ministar unutrašnjih poslova i predstavnici zainteresovanih međunarodnih organizacija. Pojedini članovi Odbora učestvuju u seminarima i okruglim stolovima, koji predstavljaju dobru priliku za sticanje dodatnih informacija o sektoru bezbednosti i demokratskoj civilnoj kontroli. Ozbiljno "curenje" osetljivih informacija koje su dostupne članovima Odbora nije zabeleženo. Istovremeno, u radu Odbora ne učestvuju predstavnici značajne opozicione stranke (zbog njenog bojkota parlamenta), dok je većina članova preopterećena obavezama u drugim skupštinskim telima. Odboru nedostaje i specijalizacija – bavi se pitanjima unutrašnjih poslova, odbrane i obaveštajno-bezbednosnom službom. Stručna služba Odbora ima samo dva člana (troškove jednog finansira međunarodna nevladina organizacija). Takođe, Odbor nema ni svoj poslovnik o radu. Pojedini članovi Odbora ne libe se toga da, u vršenju kontrolne funkcije, daju pred medijima "carte blanche" BIA da ih prisluškuje i bez odobrenja suda (želeći da pokažu svoje neograničeno poverenje u Agenciju), dok drugi vreme predviđeno za ispitivanje direktora Agencije koriste da bi mu ponudili sopstvene "operativne podatke". Utisak je da delu članova Odbora nedostaje shvatanje da je kontrola BIA njihova obaveza prema građanima i demokratiji, a ne izraz poverenja ili nepoverenja u rukovodstvo Agencije ili zaposlene u njoj. Može se zaključiti da odnos poslanika prema kontroli BIA i

rad Odbora uopšte verno odslikavaju nedovršenost procesa političke diferencijacije i "sazrevanja" parlamenta kao demokratske institucije, kao i mnogobrojne kompromise koji karakterišu rad srpskog parlamenta uopšte.

## Mediji

Smatra se da su više afera i zloupotreba povezanih sa velikim obaveštajno-bezbednosnim agencijama otkrili mediji, nego sve ostale kontrolne institucije zajedno. Jedan od uslova za takvu ulogu medija je njihova sloboda. Imajući u vidu i situaciju u drugim zemljama, teško je braniti tezu da danas mediji u Srbiji nisu slobodni. Pisani i elektronski mediji su brojni i lako dostupni, nema zabranjenih tema i "nedodirljivih" ličnosti. Teme vezane za bezbednost relativno su često na dnevnom redu, čak bismo mogli reći da postoji svojevrsna medijska fascinacija tajnim službama. Nedeljni i dnevni listovi objavili su više intervju sa aktuelnim i bivšim direktorima Agencije odnosno direktorima nekadašnjeg Resora državne bezbednosti. Nedavno je zabeležen i tematski razgovor sa aktivnim funkcionerima BIA. Ipak, istraživači ukazuju na to da medijima u bavljenju sektorom bezbednosti nedostaje analitički pristup i istraživački metod. Praćenje događaja vezano je za incidente, a u strukturi izveštaja prevladaju jednostavne agencijske vesti<sup>[iii]</sup>. U Srbiji se, pored svih bombastičnih naslova, "senzacionalnih" otkrića i citiranja "vrlo pouzdanih izvora iz vrha obaveštajne zajednice", još uvek nije desio ni jedan "Votergejt"! Nerešeno ubistvo Slavka Ćuruvije, kao i neki drugi slučajevi u kojima se osnovano može pretpostaviti da su prema novinarima primenjivane nezakonite mere mere iz arsenala tajnih službi, predstavljaju značajne kockice mozaika odnosa medija i obaveštajno-bezbednosnih službi u Srbiji.

## BIA

Bezbednosno-informativna agencija Republike Srbije prolazi kroz svoju reformu "tiše" nego većina drugih institucija. Osim izjava da je Agencija poslednjih godina doživela najveću kadrovsku obnovu u istoriji službe, te najava o skorom donošenju zakona o otvaranju dosijea i nešto usputnih detalja koji su se mogli čuti na prijemima za novinare i predstavnike domaćih i stranih institucija sektora bezbednosti, ne zna se mnogo o dešavanjima u srpskoj tajnoj službi. BIA je, sasvim sigurno, razapeta između teške političke zaostavštine koju je nasledila od svog pretka (Resora državne bezbednosti MUP-a Srbije), i velikih zahteva današnjice koja kombinuje opštost tranzicionih muka sa srpskim bezbednosnim specifikumom, tj. imperativom pune saradnje sa Haškim tribunalom (čitaj: "hvtanjem" haških optuženika Karadžića i Mladića) i problemom Kosova. Rukovodstvo BIA je, čini se, svesno činjenice da je demokratska civilna kontrola princip koji se ne sme dovoditi u pitanje. Koliko je, međutim, među pripadnicima službe jasno šta ona u praksi znači, koje vrednosti štiti i kakve koristi od nje može biti, manje je izvesno. U situaciji u kojoj od "kontrolora" ne dobijaju jasan signal o tome, teško je očekivati da će pripadnici BIA u sopstvenim krugovima naći odgovore na pitanja kako razgraničiti državnu i partijsku politiku, nacionalnu i državnu bezbednost, efikasnost i prekoračenje ovlašćenja, imperativ bespogovornog izvršavanja naređenja i poštovanje zakona. Nije za pretpostaviti ni da će, u mnoštvu drugih tema koje ih zaokupljaju, te odgovore uopšte i tražiti. Takođe, nije izvesno ni to da bi pripadnici BIA, kada bi trebalo da se odupru eventualnim pokušajima zloupotreba, imali oslonac u demokratskim institucijama. Ipak, treba konstatovati da BIA pokazuje korektan stav prema (skromnim) zahtevima koje parlamentarna kontrola stavlja pred nju. Takođe, dok izvršna vlast i dalje traži najbolje mehanizme koordinacije obaveštajno-bezbednosnim aktivnostima, kao i mehanizme utvrđivanja prioriteta i izdavanja smernica za rad (nedavno osnivanje Saveta za nacionalnu bezbednost ostaće upamćeno po političko-partijskim nesuglasticama koje su ga pratile), BIA ostaje u senci tih previranja, ostavljajući utisak i nadu da nije aktivan učesnik političkih procesa. U odnosima BIA i sudske vlasti nisu zapaženi incidenti<sup>[iv]</sup>. Može se, dakle, zaključiti da institucije koje imaju formalna kontrolna

ovlašćenja u odnosu na BIA, u meri u kojoj one ta ovlašćenja vrše, nemaju poteškoća u njihovom sprovođenju.

Odnos BIA sa medijima i drugim delovima civilnog društva, a tu se prevashodno misli na razne nevladine organizacije, protivrečniji je od prethodnog. Mediji i civilno društvo u modernom dobu imaju razne uloge, između ostalih i ulogu "psa čuvara" demokratskih vrednosti. U ostvarivanju te svoje uloge oni često ispoljavaju "fah idiotizam" (Ž. Puhovski[V]), emotivnost, pristrasnost pa čak i ostrašćenost. To, međutim, ne znači da su njihove kritike, čak i kada su neobjektivne, nužno i destruktivne! Nije izvesno da u BIA, kao uostalom i u drugim državnim organima, ima dovoljno razumevanja da je su "žestoka reč, provokativno pitanje i podozriv stav" privilegije nevladinog sektora za koje njegovi predstavnici ne moraju nikom da se pravdaju, između ostalog i zbog toga što ne polažu pravo na državni budžet. Za razliku od njih, sve državne organizacije, pa i BIA, moraju profesionalno i strpljivo da polažu račun za svaki potrošeni dinar, kao i za činjenje ili nečinjenje, jer su za to odgovorni građanima koji ih po sili zakona izdržavaju. Sasvim je izvesno i to da još uvek nisu proradili državni mehanizmi korišćenja potencijala, znanja i alternativnih prilaza rešavanjima bezbednosnih izazova koji postoje u nevladinom sektoru. Tu se verovatno krije i najveća rezerva za razvoj demokratske civilne kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi kod nas. Formalne kontrolne institucije često su sputane administrativnim i birokratskim preprekama, nedostatkom specifičnih znanja, manjkom vremena i viškom prioriteta, što su objektivne prednosti nevladinog sektora. Takođe, čini se da je obrazovni sistem BIA suviše zatvoren i izolovan. To bi moglo biti prevaziđeno sistematičnijim i širim učešćem pripadnika BIA na predavanjima, seminarima, radionicama, kursovima i drugim obrazovnim aktivnostima koje organizuju akademske institucije i nevladine organizacije, a koje su posvećene zaštiti ljudskih prava, iskorenjivanju korupcije, promociji demokratskog karaktera civilno-vojnih odnosa i sl. Upotreba ekspertize i učešće civilnog sektora u pisanju zakona, strategija i drugih propisa u oblasti bezbednosti nužni su ukoliko se želi doći do najboljih mogućih tekstova i njihovog uspešnog i harmoničnog sprovođenja. Nezavisne analize opštih i konkretnih bezbednosnih izazova trebalo bi da imaju neprocenjivi značaj za nacionalnu bezbednosnu službu, a do njih se ne dolazi operativnim i "saradničkim" radom, već saradnjom.

## **Zaključak**

Demokratska civilna kontrola obaveštajno-bezbednosnih službi izmiče lakom merenju i karakterisanju. U okviru nje se odvijaju procesi i uspostavljaju odnosi koji od svojih aktera zahtevaju visok stepen društvene, bezbednosne i političke svesti kako bi sistem zadržao ravnotežu. Zakoni čak i da su idealni za to nisu dovoljni. Za dobru demokratsku civilnu kontrolu obaveštajno-bezbednosnih službi potrebna su ne samo snažna kontrolna ovlašćenja koja se uspešno primenjuju, već i "razuman stepen međusobnog uvažavanja" (Hans Born) između kontrolora i kontrolisanih. Takođe je potrebno i shvatanje o zajedničkoj odgovornosti za bezbednost nacije, u kojoj je pojedinačna odgovornost i nadležnost svakog od aktera jasno definisana. Svaki akter kontrole – parlament, sudovi, nevladine organizacije, mediji, službame... treba da ima društvenu, institucionalnu i individualnu demokratska "zrelost" kako bi se uspešno nosio sa izazovima koje postavlja ovaj proces. Nevolja je u tome što se, imajući pogotovo u vidu bližu srpsku istoriju, demokratska civilna kontrola obaveštajno-bezbednosnih službi smatra isto toliko uslovom potrebnim za razvoj demokratije koliko i njenim rezultatom. Rešenje tog začaranog kruga mogu dati samo građani: pod paskom najšireg javnog mnjenja nosioci zakonodavnih, sudskih, izvršnih funkcija, akteri civilnog društva koji pretenduju na to da štite opšti interes, te obaveštajno-bezbednosne službe, moraju biti svesni toga da demokratski razvoj ne sme biti zaustavljen. U protivnom kazna će uslediti na izborima, a u krajnjem slučaju, ukoliko to bude neophodno ponovo i na ulici. Čini se da je vrata koja vode ka poslednjem scenariju Srbija, u doglednoj

budućnosti, zahvaljujući i dostignutom nivou demokratske civilne kontrole obaveštajno-bezbednosnih službi, ipak zatvorila.

(Autor je pravni savetnik u Odeljenju za demokratizaciju Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori. Stavovi i mišljenja iskazani u tekstu njegovi su i ne predstavljaju nužno i stavove Misije)

[i] (B. Milosavljević, Novo zakonsko uređenje službe državne bezbednosti Republike Srbije, 2002, dostupno na <http://www.ccmr-bg.org/analize/rec/rec2.htm>)

[ii] (Iz zakona: "Kontrolu rada Agencije ostvaruju nadležni organi, u skladu sa zakonom i drugim propisima";

"Direktor Agencije dužan je da dva puta godišnje podnese izveštaj o radu Agencije i o stanju bezbednosti Republike Srbije, Narodnoj skupštini i Vladi Republike Srbije". "U obavljanju poslova iz svog delokruga Agencija je obavezna da se pridržava načelnih stavova i smernica Vlade koje se odnose na bezbednosno-obaveštajnu politiku Republike Srbije." )

[iii] Jovanka Matić, Okrugli sto u organizaciji OEBS i CCMR "Uloga nevladinog sektora u reformi sektora bezbednosti i demokratskoj civilnoj kontroli oružanih snaga", februar 2005, Kanjiža).

[iv] Pred Vrhovnim sudom Srbije trenutno se vodi spor po tužbi BIA protiv jednog rešenja republičkog Poverenika za dostupnost informacija od javnog značaja. S obzirom da je Agencija u dosadašnjem toku slučaja poštovala zakonsku proceduru – podnosiocu zahteva dala je odgovor (negativan) u zakonskom roku, a na rešenje Poverenika koji je dao za pravo drugoj strani žalila se nadležnom sudu, za očekivati je i da će BIA ispoštovati konačnu odluku suda.

[v] Puhovski je to, prema mišljenju autora, rekao u pozitivnom smislu.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: [office@bezbednost.org](mailto:office@bezbednost.org)

Web: [www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)