

КРИМИНАЛИСТИЧКО–ПОЛИЦИЈСКИ УНИВЕРЗИТЕТ



Департман криминалистике

Ивана Д. Митић

Могућности унапређивања стандарда и
процедура надзора и контроле служби
безбедности у Републици Србији

Докторска дисертација

Београд, 2024.

University of Criminal Investigation and Police Studies



Criminalistics Department

Ivana D. Mitic

Possibilities of improving standards and procedure
of supervision and control of security services in
Republic of Serbia

Doctoral dissertation

Belgrade, 2024.

Ментор: проф. др Саша Мијалковић, редовни професор на Криминалистичко-полицијском универзитету, Департмана криминалистике, Катедре безбедносних наука

Чланови комисије:

- **проф. др Зорица Вукашиновић-Радочић**, редовни професор на Криминалистичко-полицијском универзитету, Департмана криминалистике, Катедре правних наука
- **проф. др Младен Бајагић**, редовни професор на Криминалистичко-полицијском универзитету, Департмана криминалистике, Катедре безбедносних наука
- **проф. др Радочица Лазић**, редовни професор и декан на Факултету за дипломатију и безбедност, Катедра за дипломатију и безбедност

Датум одбране:

Изјаве захвалности

На крају овог великог пројекта, желим да се најпре захвалим свом ментору, проф. др Саши Мијалковићу, дипломираном официру полиције – како са поносом уме да истакне, на стрпљењу и што никада није одустао од мене. Његова посвећеност, његово знање, интелигенција, искуство и даровитост били су моја мотивација и подстрек. Хвала на свом знању које је са мном поделио, педагошком, професионалном и пријатељском односу у свим сатима уложеним у стварању овог рада и апсолутној доступности за консултације и савете. Велико хвала!

Особа без које све не би било могуће и коју неизмерно ценим, особи којој се дивим због поштења, чојства које у себи носи, стрпљења, знања, истрајности и успешности у обављању полицијских послова и руковођења у полицији и целокупном бићу које јесте, Дејану Бојовићу, једно велико хвала.

Хвала свакој појединачној особи која је учествовала у истраживању. Хвала Министарству унутрашњих послова које је срдечно изашло у сусрет свим траженим подацима и свој помоћи коју сам могла да замислим.

Овај рад посвећујем својим родитељима, Драгану и Снежани и мојој сестри Јелени, на понос, јер су ме волели и онда када то није било баш могуће. ХВАЛА.

„Боже, свуда сам те тражио а ти си био у мени а ја сам био ван себе“ – Преподобни Ава Јустин Ћелијски.

Могућности унапређивања стандарда и процедура надзора и контроле служби безбедности у Републици Србији

Сажетак:

Сагледавањем рада служби безбедности у контексту заштитника националне безбедности, кроз овлашћење да примењују посебне мере и поступке тајног прикупљања података којима се задире у људска права и слободе, у истраживању се указује на апсолутну неопходност адекватне контроле и надзора над њима. Надзор и контрола рада служби безбедности за предмет најчешће има контролу законитости, али и контролу обучености и опремљености припадника, контролу у области родне равноправности, контролу наменског трошења одређених средстава, као и контролу ажурног извештавања јавности. Надзор и контролу служби безбедности најпре врше специјализоване организационе јединице унутар самих служби безбедности (тзв. унутрашња контрола). Даље, то чине и специјализована тела законодавне, извршне и судске власти. Најзад, контролу над службама безбедности врше и независни органи и тела, као што су Заштитник грађана, Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправност, Координационо тело за родну равноправност, Агенција за спречавање корупције, Државна ревизорска институција, Државно правобранилаштво, као и медији, јавност и стручна јавност и научно-истраживачке институције (тзв. спољна контрола). Унакрсном анализом предмета, носилаца и начина спровођења контроле и надзора, података који су добијени од релевантних тела националног система безбедности, али и резултата спроведене анкете о ставовима и мишљењима припадника полиције о надзору и контроли, изведени су извесни закључци и на основу њих, препоруке за унапређивање постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у Републици Србији.

Кључне речи: контрола, надзор, безбедносно-обавештајне службе, Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција, Војнообавештајна агенција, полиција;

Научна област: друштвено-хуманистичке науке;

Ужа научна област: криминалистичке науке, безбедносне науке.

Possibilities of improving standards and procedures of supervision and control of security services in the Republic of Serbia

Abstract:

By looking at the work of the security services in the context of the protector of national security through the authority to apply special measures (technics) and secret data collection procedures that encroach on human rights and freedoms, the research indicates the absolute necessity of adequate control and supervision over them. Supervision and control of the work of the security services for the subject usually includes control of legality, but also control of the training and equipment of members, control in the field of gender equality, control of the intended use of allocated funds and control of public reporting. Supervision and control of the security services is primarily carried out by specialized organizational units in security services (as known as internal control). In addition to this, supervision and control are carried out by the legislative, executive and judicial authorities. Control over the security services is also exercised by independent bodies and bodies, such as the Ombudsman, The Commissioner for Access to Information of Public Importance and the Protection of Personal Data, The Commissioner for the Protection of Equality, Coordinating Body for Gender Equality, The Agency for the Prevention of corruption, The State Audit Institution, the State Attorney's Office, as well as the media, the public and professional public, and scientific and research institutions (as known as external control). By exhaustively looking at the subjects, the carriers and the way in which control and supervision are undertaken, as well as by empirical research, by presenting the data obtained from the relevant bodies, but also by conducting a survey on the attitudes and opinions of members of the police on supervision and control, certain conclusions are reached and based on them, a recommendation for improving the existing mechanisms of supervision and control of the security services in the Republic of Serbia.

Keywords: control, surveillance, security-intelligence services, Security-Information Agency, Military Security Agency, Military Intelligence Agency, police;

Scientific field: social and humanities;

Narrower scientific field: criminalistics and security sciences;

Садржај:

УВОД	1
I ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА, ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА И МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА	4
ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА	4
ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА.....	11
МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА.....	32
II МЕСТО И УЛОГА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У САВРЕМЕНОМ КОНЦЕПТУ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	35
1. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ	35
1.1. Традиционални концепт националне безбедности	37
1.2. Савремени концепт националне безбедности	40
1.3. Транзиција концепта националне безбедности у Републици Србији.....	42
2. САВРЕМЕНИ ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ НАЦИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ	44
2.1. Војни изазови, ризици и претње	48
2.2. Невојни изазови, ризици и претње	51
2.3. Агенда изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије	58
3. ПОЈАМ, ВРСТЕ И НАДЛЕЖНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ.....	61
3.1. Обавештајне службе	65
3.2. Безбедносне службе.....	68
3.3. Безбедносно-обавештајне јединице полиције	70
3.4. Најчешћи проблеми и контроверзе у раду служби безбедности	71
4. БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНЕ СЛУЖБЕ У ОКВИРУ НАЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	75
4.1. Безбедносно-обавештајни систем Републике Србије	76
4.1.1. Савет за националну безбедност.....	76
4.1.2. Биро за координацију рада служби безбедности	80
4.1.3. Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података	81
4.1.4. Безбедносно-обавештајне службе.....	85
4.1.4.1. Безбедносно-информативна агенција	85
4.1.4.2. Војнобезбедносна агенција.....	87
4.1.4.3. Војнообавештајна агенција.....	92
4.1.4.4. Безбедносно-обавештајне службе Министарства унутрашњих послова Републике Србије	96
4.1.4.4.1. Канцеларија за координацију активности у примени посебних доказних радњи	104
4.1.4.4.2. Одељење за борбу против корупције Управе криминалистичке полиције	105
4.1.4.4.3. Служба за борбу против организованог криминала Управе криминалистичке полиције.....	105
4.1.4.4.4. Служба за борбу против тероризма Управе криминалистичке полиције	108

4.1.4.4.5. Служба за откривање ратних злочина Управе криминалистичке полиције	109
4.1.4.4.6. Служба за криминалистичко-обавештајни рад	109
4.1.4.4.7. Служба за примену посебних доказних радњи Управе за технику	110
4.1.4.5. Начелна организација службе безбедности	112
III КОНТРОЛА И НАДЗОР БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ	115
1. ПОЈАМ И ПРЕДМЕТ КОНТРОЛЕ И НАДЗОРА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ	115
1.1. Појам контроле и надзора безбедносно-обавештајних служби	115
1.2. Предмет контроле и надзора безбедносно-обавештајних служби	124
1.2.1. Контрола законитости и целисходности рада	124
1.2.2. Контрола обучености, опремљености и припремљености припадника служби	126
1.2.3. Одговорно трошење наменских средстава	141
1.2.4. Благовременост, потпуност и тачност информисања јавности	143
1.2.5. Контрола у области родне равноправности	145
IV СПОЉНА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	165
1. КОНТРОЛНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ОРГАНА ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ – НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ	165
1.1. Доношење закона у области националне безбедности	166
1.2. Разматрање извештаја о раду службе безбедности	169
1.3. Буџетска контрола службе безбедности	170
1.4. Расправе на седницама Народне скупштине	172
1.5. Посланичка питања о раду службе безбедности	173
1.6. Надзор Одбора за контролу службе безбедности	174
1.7. Надзор Одбора за одбрану и унутрашње послове	179
1.8. Улога осталих одбора Народне Скупштине у контроли и надзору службе безбедности	181
1.9. Анкетни одбори и комисије	182
2. КОНТРОЛНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ОРГАНА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ	184
2.1. Улога Владе у надзору и контроли рада безбедносно-обавештајних служби	184
2.1.1. Буџетска контрола службе безбедности	185
2.1.2. Надзор Одбора за правни систем и државне органе	186
2.1.3. Надзор Савета за борбу против корупције	187
2.1.4. Улога Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података	188
2.1.5. Улога појединих министарстава и независних тела у контроли службе безбедности	189
2.2. Улога председника Републике у надзору и контроли рада безбедносно-обавештајних служби	195
2.2.1. Надлежности председника Републике као врховног команданта оружаних снага Републике Србије	197
2.2.2. Надлежности председника као председавајућег Савета за националну безбедност	199
2.2.3. Право председника на вето на законски акт	200

2.2.4. Право и дужност председника да поставља и разрешава функционере/руководиоце у сектору националне безбедности	201
2.3. Улога скупштине покрајинске аутономије или јединице локалне самоуправе, градске општине.....	202
3. СУДСКА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ.....	203
3.1. Одобравање и надзор судова над спровођењем посебних доказних мера и радњи	203
4. КОНТРОЛНЕ НАДЛЕЖНОСТИ НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА И ТЕЛА	217
4.1. Улога Заштитника грађана у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби	217
4.2. Улога Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби	239
4.3. Улога Повереника за заштиту равноправности у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби	254
4.4. Улога Државне ревизорске институције у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби.....	265
4.5. Улога Агенције за спречавање корупције у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби.....	272
4.6. Улога Државног правобранилаштва у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби.....	279
5. ЈАВНИ НАДЗОР НАД РАДОМ БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ	282
5.1. Улога медија у информисању о раду безбедносно-обавештајних служби	282
5.2. Улога невладиних организација у информисању о раду безбедносно-обавештајних служби.....	289
5.3. Улога научно-истраживачких институција у надзору и контроли рада безбедносно-обавештајних служби	297
5.4. Улога стручне јавности у информисању о раду безбедносно-обавештајних служби	302
V УНУТРАШЊА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	304
1. Појам унутрашње контроле и посебности у односу на спољну контролу и надзор рада безбедносно-обавештајних служби	304
2. Улога Министарства одбране – Генералног инспектора војних служби у надзору и контроли рада безбедносно-обавештајних служби	306
3. Посебности унутрашње контроле у Војнообавештајној агенцији и Војнобезбедносној агенцији.....	310
4. Посебности унутрашње контроле у Безбедносно-информативној агенцији.....	310
5. Посебности унутрашње контроле у Министарству унутрашњих послова	311
5.1. Улога Сектора унутрашње контроле	313
5.2. Кабинет министра.....	325
5.3. Улога Службе за безбедност и заштиту података.....	325
5.4. Служба интерне ревизије	325
5.5. Секретаријат Министарства унутрашњих послова	326
5.6. Дирекција полиције	326
5.6.1. Одељење за контролу рада у Управи полиције Дирекције полиције	327

5.6.2.	Одељење за контролу рада у Полицијској управи за град Београд.....	336
5.6.3.	Одсек за контролу рада у Одељењу за организацију и контролу рада, превенцију и рад полиције у заједници у Управи полиције у Полицијској управи за град Београд.....	337
5.6.4.	Управа за технику	339
5.6.5.	Канцеларија за координацију активности у примени посебних доказних радњи	340
5.7.	Сектор за логистику	341
5.7.1.	Управа за буџет и финансије	341
5.7.2.	Управа за људске ресурсе	342
5.7.3.	Управа за полицијску обуку	342
6.	ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ	344
6.1.	Дисциплинска одговорност запослених у полицији	344
6.2.	Дисциплинска одговорност у Безбедносно-информативној агенцији	366
6.3.	Дисциплинска одговорност припадника Министарства одбране (Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција)	368
VI	ИСТРАЖИВАЊЕ	378
	РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА.....	380
	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА ИСТРАЖИВАЊА.....	407
	ЗАКЉУЧАК.....	410
	Литература.....	418
	Прилози	443

Попис коришћених скраћеница са значењем:

БИА – Безбедносно-информативна агенција
ВБА – Војнобезбедносна агенција
ВОА – Војнообавештајна агенција
СИА – Централна обавештајна агенција
ДСАФ – Женевски центар за управљање безбедносним сектором
ГПС – систем за глобално географско позиционирање
ЕСКПО – светска изложба
ЕUROPOL – Европска полицијска организација (служба)
ICITAP – Међународни програм помоћи за обуку у кривичним истрагама
INTERPOL – Интернационална криминалистичка полицијска организација
МО – Министарство одбране
МУП – Министарство унутрашњих послова
НАТО – Северно–атлантски пакт
НМП – Национални механизам за превенцију тортуре (Заштитника грађана)
ОД – лице на одређеним дужностима
ОСЛ – овлашћено службено лице
ПД – лице на посебним дужностима
ПИ – Полицијска испостава
ППУ – подручне Полицијске управе
ПС – Полицијска станица
ПУ – Полицијска управа
СУК – Сектор унутрашње контроле
СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија
СОСТА – процена претње од тешког и организованог криминала
UNODOC – Канцеларија Уједињених нација за дроге и криминал
УОСЛ – униформисано овлашћено лице
СРТ (ЦПТ) стандард – стандард против тортуре лица лишених слободе
ЦОПО – Центар за основну полицијску обуку

Попис табела, слика и других илустрација:

Табела 1: Број издатих сертификата Канцеларије Савета за националну безбедност за период 2011-2023.

Табела 2: Суштинске разлике између надзора и контроле

Табела 3: Чиниоци квалитетне контроле служби безбедности

Табела 4: Разлике између унутрашње контроле и ревизије

Табела 5: Просечна годишња оцена на нивоу Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције и Управе криминалистичке полиције за период 2017-2022.

Табела 6: Процентуални удео запослених у Министарству унутрашњих послова према полу за период 2017-2022.

Табела 7: Процентуални удео запослених у Министарству унутрашњих послова према старосној доби и полу за период 2017-2022.

Табела 8: Процентуални удео запослених у Дирекцији полиције према старосној доби и полу за период 2017-2022.

Табела 9: Процентуални удео запослених према полу на извршилачким и руководећим радним местима у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022.

Табела 10: Процентуални удео запослених према полу на руководећим радним местима по нивоима руковођења у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022.

Табела 11: Процентуални удео запослених према полу на извршилачким и руководећим радним местима у Дирекцији полиције за период 2017-2022.

Табела 12: Процентуални удео запослених према полу на руководећим радним местима по нивоима руковођења у Дирекцији полиције за период 2017-2022.

Табела 13: Процентуални удео запослених према образовању и полу у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022.

Табела 14: Процентуални удео запослених према образовању и полу у Дирекцији полиције за период 2017-2022.

Табела 15: Процентуални удео запослених у Министарству унутрашњих послова према полу и статусу радних места за период 2017-2018.

Табела 16: Процентуални удео запослених у Министарству унутрашњих послова према полу и статусу радних места за период 2019-2022.

Табела 17: Процентуални удео запослених у Дирекцији полиције према полу и статусу радних места за период 2017-2018.

Табела 18: Процентуални удео запослених у Дирекцији полиције према полу и статусу радних места за период 2019-2022.

Табела 19: Процентуални удео примљених у радни однос на одређено и неодређено време у Министарство унутрашњих послова према полу за период 2017-2022.

Табела 20: Процентуални удео примљених у радни однос на одређено и неодређено време у Дирекцију полиције према полу за период 2017-2022.

Табела 21: Процентуални удео запослених којима је престао радни однос у Министарству унутрашњих послова према полу за период 2017-2022.

Табела 22: Процентуални удео запослених којима је престао радни однос у Дирекцији полиције према полу за период 2017-2022.

Табела 23: Процентуални удео жена у Министарству одбране (са Војском Србије) за 2019. и 2020. годину

Табела 24: Процентуални удео жена на руководећим/командним дужностима у Министарству одбране (са Војском Србије) за 2019. и 2020. годину

Табела 25: Процентуални удео запослених у Безбедносно-информативној агенцији као и на руководећим радним местима за 2017. и 2020. годину

Табела 26: Преглед посебних мера којима је овлашћена Безбедносно-информативна агенција

Табела 27: Преглед посебних поступака којима је овлашћена Војнобезбедносна агенција

Табела 28: Преглед посебних поступака којима је овлашћена Војнообавештајна агенција

Табела 29: Посебне доказне радње

Табела 30: Примењене посебне доказне радње у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022.

Табела 31: Поступање Заштитника грађана у области права лица лишених слободе за период 2017-2022.

Табела 32: Број датих препорука Заштитника грађана органима управе за период 2017-2022.

Табела 33: Поступање Заштитника грађана као Националног механизма за превенцију тортуре за период 2017-2022.

Табела 34: Број датих предлога (мишљења) Повереника за унапређење рада у области приступа информацијама од јавног значаја

Табела 35: Број поступања Повереника по жалбама на решења којима су повређена права на приступ информацијама од јавног значаја

Табела 36: Инспекцијски надзор Повереника у вези са заштитом података о личности за период 2017-2022.

Табела 37: Поступања Повереника по притужбама у вези са Законом о заштити података о личности за период 2017-2022.

Табела 38: Број поднетих захтева за приступ информацијама од јавног значаја Министарству унутрашњих послова и Министарству одбране (са органима у њиховом саставу)

Табела 39: Број изјављених жалби Поверенику против Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране (са органима у њиховом саставу)

Табела 40: Број извршених надзора Генералног инспектора служби за период од 2017 до 2021. године

Табела 41: Поступање Сектора унутрашње контроле према полицијским службеницима и другим запосленима у Министарству унутрашњих послова, период 2017-2022.

Табела 42: Поступање Сектора унутрашње контроле - поднето кривичних пријава против руководиоца у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022.

Табела 43: Поступање Сектора унутрашње контроле - пријављених кривичних дела са елементима корупције за припаднике Министарства унутрашњих послова за период 2017-2022.

Табела 44: Поступање Сектора унутрашње контроле - поднето кривичних пријава по линијама рада Министарства унутрашњих послова за период 2017-2022.

Табела 45: Број извршених контролних делатности Одељења за контролу рада полиције по подручним Полицијским управама за период 2017-2022.

Табела 46: Број разматраних предмета контроле употребе средстава принуде по подручним Полицијским управама за период 2017-2022.

Табела 47: Број извршених контролних делатности подручних Полицијских управа за период 2017-2022.

Табела 48: Број разматраних предмета по употреби средстава принуде подручних Полицијских управа за период 2017-2022.

Табела 49: Лаке повреде службене дужности припадника Министарства унутрашњих послова и дисциплинске мере

Табела 50: Тешке повреде службене дужности припадника Министарства унутрашњих послова и дисциплинске мере

Табела 51: Покренути дисциплински поступци за лаке и тешке повреде службених дужности за период од 2017-2022 за Министарство унутрашњих послова

Табела 52: Покренути дисциплински поступци за лаке и тешке повреде службених дужности за период од 2017-2022 за Дирекцију полиције

Табела 53: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Министарство унутрашњих послова

Табела 54: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Дирекцију полиције

Табела 55: Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Министарство унутрашњих послова

Табела 56: Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Дирекцију полиције

Табела 57: Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Министарство унутрашњих послова

Табела 58: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Министарство унутрашњих послова

Табела 59: Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Дирекцију полиције

Табела 60: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Дирекцију полиције

Табела 61: Лакше повреде војне дисциплине и дисциплинске мере по категоријама запослених

Табела 62: Теже повреде војне дисциплине и дисциплинске казне по категоријама запослених

Графикон 1: Пол испитаника

Графикон 2: Старосна доб испитаника

Графикон 3: Радно искуство испитаника у Министарству унутрашњих послова

Графикон 4: Приказ одговора на питање оцене значаја контролора служби безбедности.....

Графикон 5: Одговор испитаника на питање најреалнијег увида у рад служби безбедности

Графикон 6: Одговор испитаника на питање оцењивања рада контролора служби безбедности

Графикон 7: Одговор испитаника на питање учесталости појаве злоупотреба у службама безбедности

Графикон 8: Одговор испитаника на питање заступљености злоупотреба у полицији

Графикон 9: Одговор испитаника на питање пријаве злоупотреба овлашћења

Графикон 10: Одговор испитаника на питање постојања могућности контролора да злоупотребе своја контролна овлашћења

Графикон 11: Одговор испитаника на питање условљености појачаног обима надзора и контроле и квалитета и законитости у раду служби безбедности

Графикон 12: Одговор испитаника на питање најбитнијег предмета контроле

Графикон 13: Одговор испитаника на питање најзаступљенијих облика незаконитости у раду

Графикон 14: Одговор испитаника на питање препрека контроле над службама безбедности

Графикон 15: Одговор испитаника на питање препорука за унапређење надзора и контроле над службама безбедности

Графикон 16: Одговор испитаника на питање да ли је у Републици Србији достигнут задовољавајући ниво националне безбедности

Слика 1: Организација Безбедносно-информативне агенције

Слика 2: Организациона шема Министарства одбране

Слика 3: Организација Војнобезбедносне агенције

Слика 4: Организација Војнообавештајне агенције

Слика 5: Организациона шема Министарства унутрашњих послова

Слика 6: Пут закона

УВОД

Национална безбедност штити се националним системом безбедности, у оквиру којег делују службе безбедности. Безбедносне и обавештајне агенције примарни су и доминантни заштитници националне безбедности. Традиционално, фактички и политички, њихова основна мисија и циљ су чување уставног поретка и безбедности државе, а у новије време и међународних савеза. Самим тим, поверене су им одговорне дужности, али и озбиљна овлашћења да примењују посебне, законски нормиране мере, поступке и радње којима могу да задиру у лична права и слободе грађана и појединаца.

Наиме, методама рада којима се тајно прикупљају подаци кроз оптички и аудио надзор, праћење, обраду електронске комуникације итд., службама безбедности је додељена извесна доза „моћи“. Та моћ је ограничена законском нормом и усмерена према конкретним безбедносним претњама. Међутим, та моћ може и да се злоупотреби, како у службене, тако и у приватне сврхе. У прошлости многих служби безбедности познати су случајеви злоупотреба када су посебна овлашћења, под аргументом претежнијег интереса и под маском државне тајне, коришћена зарад незаконитих циљева, чиме су нарушавана права и слободе појединаца и група.

Дакле, свуда где постоји „моћ“, постоји и могућност злоупотребе моћи. Зато мора да постоји механизам „изнад“ поседника моћи, који ту моћ може да држи у границама прописаног, предвиђеног, нужно потребног. С тим у вези, у фокусу овог истраживања су механизми надзора и контроле рада служби безбедности које, током вршења безбедносних и обавештајних послова заштите грађана и Уставног поретка Републике Србије, неретко задиру у људске слободе и права, при чему поједини припадници агенција могу чак и да прекораче или да злоупотребе овлашћења у неслужбене и незаконите сврхе. Стога је неопходност надзора и контроле служби безбедности бескомпромисна и мора бити потпуна, озбиљна, вишеслојна и разноврсна.

Озбиљни, стручни, репресивни механизми надзора и контроле над службама безбедности су императив у заштити људских права и националне безбедности. Удвајањем овог појма – надзора и контроле, наглашава се да надзор подразумева превентивну активност, односно надзире саму радњу у поступку, а контрола представља евалуацију завршеног дела процеса

или читавог процеса и репресивног је карактера. Надзор успева да сузбије да до негативних последица и дође, или да се оне у поступку исправе, док се контролом исправљају последице које су након окончаног просеца наступиле. Поред тога, пропусти утврђени контролом могу да се санкционишу.

Надзор и контролу рада служби безбедности у Републици Србији у овом тренутку спроводе бројна тела, на различите начине, по различитим поводима и основима, са различитим нивоом обавезности испуњавања постављених захтева, и са различитим санкцијама за утврђене пропусте и преступе у раду. Могућност захтевања корекција у раду и могућности репресије по утврђеним пропустима служби безбедности нису исте код свих контролора.

Кроз контролну делатност специјализованих тела из тројне поделе власти (Народна скупштина, Влада, председник Републике, остали извршни органи, судови), институција различитих видова заштита права грађана (равноправност, приступ информацијама, заштита личних података, права поступка и др.), као и заштите својине и права Републике Србије и негативних последица по њу (ненаменско трошење средстава, корупција и др.), предузима се такозвана спољна контрола рада служби безбедности. Осим тога, медији и јавност у одређеним случајевима могу да врше велики притисак и да условљавају одређене радње државних органа које, иначе, вероватно не би биле предузете. Глас јавности, нарочито у доба када је доступност садржаја омогућена путем интернета, „чује“ се далеко и брзо, вести путују из једног краја земље у други брзином која се мери секундама. Самим тим, никако не треба да потцени и врсту спољне контроле над службама безбедности коју спроводе невладине и незваничне организације и појединци.

Јасно је да се најнепосреднија контрола одвија унутар самих служби безбедности, познатија као унутрашња контрола. Истовремено, механизми унутрашње контроле имају највећи утицај на квалитет рада служби безбедности, јер се подразумева да их покрећу и спроводе компетентна лица, која и сама припадају служби, да је пропусте лакше открити и отклонити у процесу, него када наступи лоша последица. Међутим, овај вид надзора и контроле за предмет најчешће и по правилу има законитост поступања припадника служби, док су други садржаји и аспекти рада служби занемарени.

У истраживању се, осим контроле законитости (која је свакако најчешћа), сагледава и контрола у области родне равноправности, обучености и припремљености припадника

служби безбедности за извршавање задатака, као и наменско трошење опредељених буџетских средстава. Свака служба безбедности има законске обавезе у овим областима, које су конкретизоване и интерним актима.

Све поменуте врсте надзора и контроле служби безбедности постоје и спроводе се у националном систему безбедности Републике Србије, тј. у оквиру безбедносно-обавештајног система и у оквиру полиције.

Међутим, историја нам указује на то да се пропусти ипак дешавају. Долазак до одговора које су мане тренутног система надзора и контроле служби безбедности подразумева исцрпну анализу сваког од механизма контроле појединачно. Само се тако могу уочити несавршености и недоследности, и дати евентуалне препоруке за унапређење система надзора и контроле над службама безбедности, у циљу њиховог законитијег рада и поштовања предвиђених обавеза.

І ПРОБЛЕМ ІСТРАЖИВАЊА, ПРЕДМЕТ ІСТРАЖИВАЊА И МЕТОДЕ ІСТРАЖИВАЊА

ПРОБЛЕМ ІСТРАЖИВАЊА

Национални систем безбедности и безбедносно-обавештајне службе су динамичне и прате развој безбедносне стварности и безбедносних потреба друштва, држава и међународног окружења. Наиме, бројни процеси који се одвијају на локалном, националном и на међународном нивоу у виду наглог технолошког развоја, глобализације економије, међународних интеграција и кретања, али и негативних појава попут неоколонијалистичке политике великих сила, регионалних и локалних криза и конфликта, неконтролисаних миграција, растућег тренда екстремизма и тешког криминала, захтевају од система безбедности да се трансформише, да поставља нове циљеве, ствара и усклађује стратегије деловања.

Дакле, савремена безбедност је очигледно интерактивна, па се мењају и концепцијска опредељења у погледу вредности, опасности које им прете, као и субјеката, начина и средстава којима се штите (Мијалковић, Поповић Манчевић, 2019: 39). Службе безбедности у таквом окружењу у основи задржавају исту функцију – безбедносно и обавештајну, уз евентуално ширење надлежности и овлашћења. Дајући службама безбедности шира овлашћења како би адекватно одговориле трендовима развоја угрожавајућих промена, истовремено се „шире“ и могућности њихове злоупотребе. Зато је потребно установити јасне смернице надзора и контроле служби безбедности, како би се несавесним припадницима служби онемогућила примена овлашћења и мера у сврхе које нису законите и оправдане.

Овлашћујући службе безбедности да употребе тзв. посебне мере и поступке¹ у свом раду, којима се задире у људска права и слободе, дата им је извесна моћ. *Моћ означава сваки*

¹Појмовно одређење и разлика у термиолошком означавању посебних мера које предузимају службе безбедности: **Безбедносно-информативна агенција** предузима *посебне мере и поступке* (чл. 13 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, „Службени Гласник РС“, бр. бр. 42/2002, 111/2009, 5/2014 – одлука УС, 66/204 и 36/2018); **Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција** предузимају *посебне поступке и мере тајног прикупљања података* из надлежности Војнобезбедносне агенције (чл. 12 и чл. 27 Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013); *посебне доказне радње* предузимају полиција, Безбедносно-информативна агенција и

степен вероватноће да се наметне своја воља у једном друштвеном односу упркос отпору; власт означава вероватноћу да ће одређена лица послушати једну заповест одређеног садржаја (Ђурић, 1964: 253). Бивајући легално овлашћене да примењују посебне доказне радње, посебне мере и поступке и мере тајног прикупљања података, полиција, Безбедносно-информативна агенција, Војнообавештајна агенција и Војнобезбедносна агенција, као службе безбедности, добијају широк ниво овлашћења али и „депозит одговорности“ за њихову примену. Препозната „моћ“ служби безбедност темељи се на тајном и ексклузивном приступу информацијама и њиховој контроли, на основу чега имају могућност тајног учешћа на најважније одлуке и токове у друштву и држави (Петровић, Пејић Никић, 2020: 4).

У прошлости је документовано више злоупотреба, односно ситуације када су службе безбедности коришћење за политичке потребе државне власти. За пример, постоји велики ризик да се службе безбедности злоупотребе за прикупљање информација о политичким противницима владе. Претерана тајност и задржавање потенцијално непријатних информација из разлога националне безбедности представља други могући проблем, који може настати из одлука руководства (Лазич, 2014).

Из овог разлога, потребно је постојање оформљених и унапређених чврстих, политички неутралних, делотворних радних механизма, стандарда и процедура надзора и контроле над службама безбедности и полицијом. Како у својим дневним пословима и задацима имају право и овлашћење да примењују радње којима задиру у људска права и слободе појединаца и група, те су отворене да примају инструкције у вези са њиховом применом, потребно је задржати их у границама дозвољеног – ограничити могућност злоупотребе. Формирањем оваквих механизма, пред њих се стављају два задатка: први задатак је да се онемогуће сваке манипулације вођене појединачним интересима чијим остварењем би биле вођене политичке и интересне групе; други кључни задатак је да се онемогући свака потенцијална злоупотреба тих институција од њихових припадника или њихових руководилаца (Лазич, 2014).

Војнобезбедносна агенција (чл. 162 Законика о кривичном поступку, *Службени Гласник РС*“ бр.72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС).

Овакви трендови надзора и контроле присутни су и у безбедносно-обавештајном систему Републике Србије. Наиме, Законом о основама уређења служби безбедности („Службени Гласник РС“ бр. 116/2007, 72/2012), наводи се да је *рад безбедносно-обавештајних служби под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности, у складу са законом*. Предмет контроле која се спроводи над службама безбедности, не састоји се само у контроли законитости, већ и у контроли целисходности рада, контроли обучености, опремљености и припремљености припадника служби, одговорног трошења наменских средстава, благовремености, потпуности и тачности информисања јавности, обавеза у области родне равноправности.

Тројна подела власти – на законодавну, извршну и судску, уз предуслов да свака од ове три гране мора бити независна од претходне, уз врховну законодавну и посебан акценат на судској, омогућава постојање владавине права, уставне категорије која почива на *неотуђивости људских права*. Само децидирано спроведеном и строгом поделом и немешањем осталих грана власти у судску, могуће је одржати правну и демократску државу. У складу са овим, може се начинити и категоризација надзора и контроле служби безбедности, у којој, свака грана власти у домету својих надлежности и послова, врши одређену врсту контроле.

Народна скупштина врши парламентарну, најширу и најдубљу контролу служби безбедности и полиције. Уосталом, сви остали облици институционалне контролне почивају на парламентарној.

Влада и председник Републике представници су извршне, у тројној подели власти. Влада има улогу контролора преко својих тела (надзора Одбора за правни систем и државне органе, Савета за борбу против корупције, Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, Бироа за координацију рада служби безбедности) и преко министарстава у свом саставу, било да су ресорно директно везана за област безбедности (Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство спољних послова) или нису (Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарство финансија....). Председник Републике, као део извршне власти, кроз своје

надлежности, могућности и улоге у којима се јавља, врши непосредну и посредну контролу над службама безбедности.

Правни механизам контролне функције успостављен је самим поступком издавања налога за предузимање посебних мера - улогом коју има Виши суд и Врховни касациони суд, који у иницијалној инстанци контролише да ли је предузимање посебних мера потребно и оправдано. У кривичном и парничном поступку, када је до повреда права или злоупотреба већ дошло, судови доносе одлуку и на тај начин спроводе контролу над службама безбедности.

Осим тога, контролу над службама безбедности врше и Заштитник грађана, Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Агенција за спречавање корупције, Државно правобранилаштво и други, Повереник за заштиту равноправности који, у циљу заштите права грађана и државе, проверавају испуњеност и поштовање Уставом, законом и међународним правом обећаних стандарда у области за које су надлежни. Ови органи имају могућност изрицања мера због непоступања служби безбедности по њиховим налозима.

Јавни надзор над радом безбедносно-обавештајних служби врше медији, невладине организације, стручна и научна јавност и научно-истраживачке институције.

Осим спољне контроле, контрола се врши и унутар самих безбедносних служби, од стране посебних организационих јединица (унутрашња контрола): Генерални инспектор војних служби за контролу у Војнообавештајној агенцији и Војнобезбедносној агенцији, посебна унутрашња организациона јединица за унутрашњу и буџетску контролу у Безбедносно-информативној агенцији као и Сектор унутрашње контроле у Министарству унутрашњих послова, за полицију.

Код унутрашње, као и спољашње контроле од стране законодавне, извршне и судске власти, увек се намеће питање непристрасности, политичке неутралности и реалности спроведене контроле.

Из приложеног се види да су механизми контроле безбедносних служби Србије бројни и да се простиру у многе гране државног система; међутим, поставља се и питање: да ли су довољни? Иако већина спољних контролора нема примарни задатак да директно надзире

службе безбедности (осим Народне скупштине, Савета за националну безбедност), поставља се питање да ли они, иако посредно, ипак ваљано обављају своју контролну функцију? Како је могуће да се у једној држави са устројеним и увезаним механизмима надзора и контроле, догоди афера прислушкивања на релацији Кабинет председника Републике – Владин биро за комуникације (2001) и још увек актуелни (али не и судски доказан), случај прислушкивања председника Републике Србије (2022)². Заправо, долазимо до запажања да реформисан сектор безбедности, који инсистира на променама у виђењу и практиковању безбедности, променама у конституционалним и институционалним аранжманима, успостављању демократске цивилне контроле над оружаним снагама и њихову реформу, уз редефинисање сврхе и задатака, као и структуре, обуке, опреме и капацитета свих њихових компонената, као и различите облике међународне безбедносне сарадње (Хацић, 2004: 15), није у пуном обиму испунила очекивану визију.

Надзор и контрола безбедносно-обавештајних служби и полиције јавља се као механизам уравнотежавања потребе за безбедношћу, с једне стране, и посебних средстава и овлашћења служби, с друге стране, односно заштите људских права, с једне стране и тежње и потребе за остварењем националних интереса, с друге стране. Субјективни осећај безбедности људи, који је незаобилазна компонента националне безбедности, омогућава се и обезбеђује радом безбедносно-обавештајних служби. Иронично, растрзаност између моћи коју службе имају на располагању и остварења функције заштите; односно жртвовање права једних, зарад заштите права (на сигурност) већине, занимљив је приказ рада служби, константна незахвална потреба за балансирањем, што и доприноси осетљивости и комплексности њихове природе. Нужно „зло“ је да поједини носиоци власти, ма колико у својим начелима власт била демократски оријентисана, изабрана легитимном већином и на легалан начин, временом добијају одлике бирократа³ и њихово деловање постепено постаје неусаглашено

² Из излагања министра унутрашњих послова, Александра Вулина, на седници Одбора за одбрану и унутрашње послове (*Девета седница*, одржана дана 11.05.2021. године, 59. минут излагања. Доступно 26.04.2022.

http://www.parlament.gov.rs/Deveta_sednica_Odbora_za_odbranu_i_unutra%C5%A1nje_poslove.41344.941.html). У излагању министра је истакнуто да је одобрењем суда, а на образложени предлог Министарства унутрашњих послова, над председником Републике Србије, Александром Вучићем, спровођена посебна мера тајног слушања комуникација, заједно са 26 комуниканата, укључујући и чланове породице именованог, где је преслушано 1882 комуникације телефонских разговора.

³ Појам *бирократија* користи се у негативном контексту. Њиме се жигосу појаве одуговлачења, спорости и бездушности у раду органа државне управе или неких других друштвених организација (Ђурић, 1964).

са потребама и интересима истих тих грађана због којих је власт изабрана (Миленковић, Копивица, Тодоровић, 2011). Прихватљиво је осећање несигурности произведено реалним претњама по безбедност, али је забрињавајуће осећање неповерења у службе безбедности и арсенала мера које имају на располагању за продор у туђу „приватност“. Добро спроведена и устројена контрола и надзор имају бенефите како за службе безбедности, тако и за појединца. Поштовање људских права омогућава се постојањем независних државних органа и њихових представника, неподложних утицају актуелне политике и манипулативним методама (Матијашевић Обрадовић, 2017: 247).

У најширем смислу, *проблем овог истраживања односи се на несигурност у непогрешивост и апсолутну делотворност рада тренутно постојећих механизма контроле и надзора безбедносно-обавештајни служби, што је довело до потребе преиспитивања начина на који се све надзор и контрола врше, од стране кога и у којој мери, као и који су резултати извршених контрола.* Да ли контрола и надзор који су тренутно актуелни, могу да буду довољни, сврсисходни, да ли су показали недоследност у раду служби, да ли им је потребно побољшање? Шта се дешава уколико дође до сазнања о повреди законитости, које мере су на располагању контролорима? Да ли службе безбедности успевају да буду транспарентне и јавне како им то закон налаже, а да истовремено не наруше потребу за тајношћу деловања?

Дакле, основно *истраживачко питање* на које ће покушати да се одговори овим истраживањем је: *како су у прошлости, а и данас, и поред постојања тела, механизма, стандарда и процедура надзора и контроле, проналажени простори за злоупотребу овлашћења припадника служби безбедности и полиције, у политичке и криминалне сврхе, и које су могућности унапређивања постојећих механизма надзора и контроле над службама безбедности?*

Ово, основно истраживачко питање, операционализовано је кроз више посебних истраживачких питања:

- Ко све врши функцију надзора и контроле служби безбедности и полиције, како спољне, тако и унутрашње?

- На који начин и у којој мери свако од њих користи могућност својих овлашћења да спроводи контролу и надзор и који су исходи спроведене контроле?
- Да ли је тренутно устројена унутрашња и спољашња контрола служби безбедности и полиције довољна и ефикасна?
- Које су мањкавости тренутног система контроле и надзора?
- Да ли постоји релација – узрочни однос између појачане контроле и побољшања рада служби безбедности и полиције?
- Да ли службе безбедности и полиција имају користи од отвореног односа и сарадње са јавношћу и са онима који их контролишу?
- На који начин они који контролишу и који су контролисани виде своју улогу у процесу контроле и надзора?
- Које су могућности да они који контролишу рад безбедносно-обавештајних служби злоупотребе своја овлашћења током вршења контроле?
- На који је начин могуће унапредити надзор и контролу служби безбедности и полиције?

Имајући у виду то да је ово истраживање превасходно експлоративног карактера, те да за циљ има стварање могућности за генерисање хипотеза будућих истраживања, његова хипотетичка основа је посредно дефинисана кроз предмет и циљ истраживања. Јасно је да се хипотетичко полазиште односи на то да се: *Идентификовањем прекорачења и злоупотреба овлашћења у раду припадника служби безбедности, мањкавости постојећег правног оквира и идентификовањем пропуста вршиоца контроле током поступака вршења контроле рада служби безбедности, стварају могућности да се утврђене незаконитости и неправилности отклоне, чиме ће се унапредити механизми надзора и контроле рада служби безбедности.* Овакво полазиште може се операционализовати следећим посебним хипотезама:

1. Ефикасност механизма спољног надзора и контроле служби безбедности, који су мање ефикасни него механизми унутрашње контроле, могуће је унапредити повећањем непосредности у спровођењу надзорно-контролних активности и унапређењем компетенција лица које ове активности непосредно спроводе.

2. Ефикасност механизма унутрашњег надзора и контроле служби безбедности могуће је унапредити ширењем предмета контроле који се тренутно и генерално своди на законитост у раду и унапређењем професионалног интегритета лица која спроводе надзорно-контролне активности.
3. Ефикасност надзорно-контролних механизма јавности могуће је унапредити повећавањем транспарентности у раду служби безбедности и рестриктивнијим приступом у додељивању ознака поверљивости садржаја рада.

ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет истраживања су *могућности унапређивања стандарда и процедура надзора и контроле рада безбедносно-обавештајних служби у Републици Србији.*

Како би се истражио овако постављен предмет истраживања, потребно је подробно сагледати безбедносно-обавештајне службе у Републици Србији, послове које обављају и мере које примењују ради заштите националне безбедности, као и све постојеће механизме контроле и надзора над њима, ради утврђивања недостатака садашњег стања, могућности за злоупотребе у раду служби, као и могућности унапређивања контролних и надзорних механизма.

Како би истраживање надзора и контроле служби безбедности и полиције и давање препорука за њихово унапређење било реализовано, у раду су:

- дефинисани основни појмови,
- сагледана је функција и улога коју безбедносно-обавештајне службе имају у националном систему безбедности,
- сагледана је законска регулатива, послови и овлашћења безбедносно-обавештајних служби и полиције, уз осврт на посебне мере којима се задире у слободу и права грађана,
- начињен је преглед постојећих органа, механизма и врста надзора и контроле и начина спровођења контроле, као и мере којима располажу када утврде пропусте,
- утврђени су извесни недостаци тренутног система надзора и контроле анализом прописа, радњи, овлашћења и начина вршења контроле,

- утврђене су могућности злоупотребе овлашћења у раду од стране припадника служби безбедности,
- утврђене су и могућности да контролно-надзорна тела изврше злоупотребе у процесу надзора и контроле.

С тим у вези, циљеви истраживања били су следећи:

- указати на апсолутну неопходност и на значај квалитетног надзора и контроле,
- представити досадашње моделе контроле и надзора безбедносно-обавештајних служби и полиције,
- указати на могућности злоупотребе овлашћења у раду служби безбедности, посебно обрађујући пажњу на нарушавање људских права и слобода грађана применом посебних мера,
- указати на мањкавости у прописима и на могућности настанка пропуста/злоупотреба у раду служби безбедности,
- указати на проблеме у вршењу контроле служби безбедности са којима се срећу контролори (Народна скупштина, Влада, судска контрола, као и контрола од стране независних органа и тела, грађана, медија),
- указати на могућности злоупотреба у раду контролних и надзорних тела при спровођењу надзора и контроле безбедносно-обавештајних служби.

Главни циљ: *на основу свега наведеног, предложити мере којима би се унапредили постојећи механизми надзора и контроле безбедносно-обавештајних служби у Републици Србији.*

У теоријском одређењу предмета истраживања кренуло се од појма националне безбедности.

Концепт *националне безбедности* еволуирао је од *традиционалног*, у којем су доминирале војне претње безбедности и где је основна мисија безбедносно-обавештајних служби била борба против шпијунаже, појединачног или колективног деловања против интереса народа,

контраобавештајна заштита територије, сузбијање екстремизма и теоризма, ка *модерном*, где су претње војне природе потиснуте невојним, иако се и оне у потпуности не искључују. У корак са тим, данас имамо установљен и прилагођен безбедносни систем. Ако узмемо да пун домет националне безбедности представља синтезу безбедности и сигурности, целовитост и неозлеђеност основних елемената државе – људи, територије, институција, националне и традиционалне вредности и др, национална безбедност би могла бити дефинисана као субјективан осећај сигурности грађана (људи под јурисдикцијом једне државе, без обзира на сва својства која их разликују) и објективно стање заштићености државе од претњи споља и изнутра. Дакле, национална безбедност је стање несметаног остваривања, развоја, уживања и оптималне заштићености националних и државних вредности и интереса које се достиже, одржава и унапређује функцијом безбедности грађана, националног система безбедности и наднационалним безбедносним механизмима, као и одсуство (појединачног, групног и колективног) страха од њиховог угрожавања, те колективни осећај спокојства, извесност и контрола над развојем будућих појава и догађаја од значаја за живот друштва и државе (Мијалковић, 2009: 180-185). Односно, национална безбедност је *објективно стање заштићености њених националних вредности и интереса од свих облика угрожавања, те субјективан осећај безбедности грађана Републике Србије. Представља резултат утицаја стратегијског окружења и предузетих мера и активности државних органа и институција у извршавању безбедносних функција, те деловања других субјеката у свим областима друштвеног живота* (Стратегија националне безбедности „Службени Гласник РС“ бр. 116/2007, 72/2012). Данас национална безбедност обухвата безбедност друштва (без обзира на етничко, верско, расно и идеолошко опредељење његових чланова) и безбедност државе, али и њихово партиципирање у међународној и глобалној безбедности (Мијалковић, Благојевић, 2014: 67). У односу *безбедност државе – безбедност појединца*, држава има међународне и националне обавезе да појединцу и групама осигура безбедност коју, истовремено, често нарушава, органишавајући им таква права или игноришући појаве таквих ограничавања и угрожавања (Мијалковић, 2018: 130).

Национална безбедност се штити националним системом безбедности. Безбедносно-обавештајни систем само је један од подсистема националне безбедности. *Национални систем безбедности*, у ширем смислу, обухвата све потенцијале (природне, људске, материјално-техничке, нормативно-политичке и институционалне ресурсе) једне земље,

који су ангажовани на очувању виталних националних и државних, али и међународних и глобалних вредности и интереса. У ужем смислу, то су само делови ових ресурса који су специјализовани и професионално, легално и легитимно, директно или индиректно, реализују функцију националне безбедности (Мијалковић, 2018: 120).

Јединствени безбедносно-обавештајни систем Републике Србије чине службе безбедности, Савет за националну безбедност, Биро за координацију рада служби безбедности (Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије „Службени Гласник РС“ бр. 116/2007, 72/2012).

Службе безбедности је синтагма која се у нашем систему безбедности (као и за потребе овог рада) најчешће користи за означавање безбедносно-обавештајних служби (Безбедносно-информативна агенција, Војнообавештајна агенција и Војнобезбедносна агенција), али и за и специјализоване службе полиције (Министарства унутрашњих послова). То су органи државне управе који поседују широка овлашћења којима се, најшире, зарад заштите људске и националне безбедности, задире у људска права и слободе.

Комплементарност потребе за заштитом националне безбедности с једне, и потребе за идентификовањем, спречавањем и неутралисањем изазова, ризика и претњи, с друге стране, од служби безбедности у модерном друштву, прожетом све већим безбедносним захтевима невојног карактера, али и све тежим и озбиљнијим кривичним делима организованог и системског типа, захтева одржавање равнотеже по танкој линији између дозвољеног, допуштеног и недозвољеног, осуђујућег и кажњивог. Безбедносне и обавештајне службе, субјекти су националног система безбедности, и у непосредној функцији безбедности држава и друштава, као и међународних организација и савеза у којима државе имају чланство или учествују, као и планетарног живота (човечанства) (Мијалковић, Милошевић, 2013: 11).

У Србији постоје три безбедносно-обавештајне службе, односно две безбедносне и једна обавештајна служба. *Неформално се, заједно са полицијом, називају службама безбедности.* Како су специфичне по начину и врсти послова које обављају, за потребе рада истражиће се детаљно њихови циљеви, надлежност, статус, методе које у раду примењују, овлашћења која поседују за примену посебних мера и посебне мере, као и начин на који су службе представљене у доступним документима. Ово у циљу увида у то да ли је тренутна

контрола прилагођена службама безбедности и да ли постоје пропусти у прописима који допуштају могућност злоупотребе овлашћења и избегавања контролних механизма, али и могућности притисака на службе безбедности и, у складу са тим, давање препорука за унапређење надзора и контроле.

Безбедносно-информативна агенција (БИА) је посебна организација у својству правног лица, чији су послови: заштита безбедности Републике Србије и откривање и спречавање дела усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије; истраживање, прикупљање, обрада и процена безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, и др. (чл. 2, Закон о Безбедносно-информативној агенцији „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 111/2009, 5/2014 – одлука УС, 66/204 и 36/2018). При остваривању задатих циљева на располагању агенцији су *посебне мере* којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења (посебне мере) у које спадају: тајни надзор и снимање комуникације без обзира на облик и техничка средства преко којих се обавља или надзор електронске или друге адресе; тајни надзор и снимање комуникације на јавним местима и местима којима је приступ ограничен или у просторијама; статистички електронски надзор компјутера и информационих система у циљу прибављања података о комуникацијама или локацијама коришћене мобилне терминалне опреме; рачунарско претраживање већ обрађених и других података и њихово упоређивање са подацима који су прикупљени применом мера из претходних наведених (чл. 13, исто).

Посебне мере припадници Безбедносно-информативне агенције примењују уколико постоје основи сумње да лице, група или организација предузима или припрема радње усмерене против безбедности Републике Србије а околности случаја указују да се на други начин те радње не би могле открити, спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност. На образложени предлог директора Агенције, суд може да одреди примену посебне мере (председник Вишег суда у Београду-судија којег он одреди из посебног Одељења за дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела). Трајање мере ограничено је на три месеца, али се може продужити још највише три пута по три месеца (укупно 12 месеци, што је изузетно дуг период). Ако се приликом примене посебне мере дође до сазнања да лице, група или организација користи

друго средство комуникације, електронску или другу адресу, или да се комуникација обавља на другим местима којима је приступ ограничен или у другим просторијама, обавестиће о томе одмах директора Агенције, који може наредити проширење посебне мере, којом приликом у року од 48 часова подноси предлог за *накнадно* одобрење проширења примене посебне мере, о чему одлучује судија у року од 48 часова од часа пријема предлога. Ако предлог не буде усвојен, материјал који је прикупљен у складу са претходним одобрењем се уништава по прописаној процедури (чл. 13-16, исто). Накнадно одобрење проширења примене посебне мере ствара извесну могућност злоупотребе. Сам закон којим је регулисана Безбедносно-информативна агенција штур је (не постоји ниједна клаузула која се односи на избор директора агенције, осим да га поставља Влада), суздржан, изузетно кратак и сажет, самим тим нетранспарентан, те је тајновитост која се наслућује, као и негативно искуство из прошлости, један је од узрока неповерења које јавност према њој има. Истраживањем се тежи утврдити које су све мане, пропусти, недоречености у законским одредбама Агенције које омогућавају евентуалну арбитрарност и простор за дискреционо поступање.

Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА) су органи управе у саставу Министарства одбране, који обављају безбедносно обавештајне послове од значаја за одбрану (чл. 2, Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији „Службени гласник РС“, бр.88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013). Имају статус правног лица и политички су, идеолошки и интересно неутралне.

Посебни поступци и мере које су Војнобезбедносној агенцији на располагању јесу оперативни продор у организације, групе и институције; тајно прибављање и откуп докумената и предмета; тајни увид у евиденције података, у складу са законом; тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава; (ове мере се примењују на основу писаног и образложеног налога директора Војнобезбедносне агенције или овлашћеног службеног лица Војнобезбедносне агенције које он овласти); тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања задржаних података о телекомуникационом саобраћају, без увида у њихов садржај (предузима се на основу образложене одлуке надлежног вишег суда, а на основу предлога поднетог надлежном Вишем суду од стране директора Војнобезбедносне

агенције или овлашћеног службеног лица које он овласти); тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава; тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни електронски надзор садржаја телекомуникација и информационих система; тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета (предузимају се на основу писане и образложене одлуке Врховног касационог суда а након предлога директора Војнобезбедносне агенције) (исто). Након добијања одлуке суда о примени посебног поступка и мере, директор Војнобезбедносне агенције издаје налог за примену посебног поступка и мере.

Уколико разлози хитности то захтевају, а посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма, директор Војнобезбедносне агенције може да наложи почетак примене посебног поступка и мере уз претходно прибављену сагласност надлежног судије, који ће, на основу поднетог предлога за примену посебних поступака и мера, донети одлуку о наставку примене одговарајућих мера, односно њиховој обустави у року од 24 сата од почетка њихове примене. Ако надлежни судија не одобри примену посебних поступака и мера у предвиђеном периоду, директор Војнобезбедносне агенције је дужан да одмах прекине њихову примену и наложи комисијско уништавање прикупљених података, а записник о томе достави надлежном суду. Што значи, чак и уколико судија одлучи да не одобри меру, она може бити примењивана 24 часа. Истраживањем се тежи утврдити да ли „празан простор“ (24 часа) пружа могућности за неку врсту злоупотребе у раду агенција.

Посебни поступци и мере за тајно прикупљање података Војнообавештајне агенције су: тајна сарадња са физичким и правним лицима ради прикупљања података и информација; тајно прибављање и откуп докумената и предмета; оперативни продор у организације, институције и групе; предузимање мера на прикривању идентитета и својине; оснивање правних лица и уређење њиховог рада на начин који их не доводи у везу са Војнообавештајном агенцијом; прикривено коришћење имовине и услуга физичких и правних лица уз накнаду; коришћење посебних докумената и средстава којима се штити Војнообавештајна агенција, њени припадници, просторије и средства (чл. 27, исто).

Посебни поступци и мере Војнообавештајне агенције предузимају се на основу налога директора или лица које он овласти. Приметно је да посебни поступци и мере примењиване

код Војнообавештајне агенције не подлежу судским одобравањима и „лакшег“ су карактера него мере које примењују остале службе. Међутим, изостанак иницијалне правне контроле код Војнообавештајне агенције, даје могућност да се, иако ограничени опсегом мера који је ужи и „плићи“ од осталих агенција, опет злоупотребе.

Сама дефиниција *полиције* је спорна. Самим тим што је Законом о полицији наведено, између осталог, да полиција представља *организован начин....* (Закон о полицији, „Службени Гласник РС“ бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), не одређује шта је, заправо, полиција. У циљу овог истраживања, сагледане су организационе целине Министарства унутрашњих послова које обављају послове безбедности грађана и имовине и пружају подршку владавини права. У раду се под полицијом посебно посматра *Дирекција полиције*, организациона јединица Министарства унутрашњих послова у којој се обављају претежно полицијски послови, и то *Управа криминалистичке полиције* са организационим јединицама у саставу, где се предузимају посебне радње којима се задире у права и слободе – посебне доказне радње. Чињеница да су функције полиције заштитно-безбедносна, социјално-услужна, образовна, али и одбрамбена (Субошић, 2017: 120), сврставају је у службе безбедности. Дакле, полиција јесте служба безбедности због сличности са осталим безбедносним и обавештајним службама које се огледају у циљевима постојања, пословима, начелима уређења и поступања, као и овлашћењима да предузима посебне радње.

Поред посебних мера и поступака којима су агенције овлашћене законима којима су основане, постоји и низ мера које захтевају пажњу због своје природе, које се предузимају по посебном поступку и у посебним условима. По члану 162. Законика о кривичном поступку („Службени Гласник РС“ бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС), *посебне доказне радње* које су овлашћени да примењују припадници полиције, Безбедносно-информативне агенције и Војнобезбедносне агенције су: *тајни надзор комуникације, тајно праћење и снимање, симуловани послови, рачунарско претраживање података, контролисана испорука и прикривени иследник*, а примењују се само за тежа кривична дела у којима поступа тужилаштво посебне надлежности, кривична дела са елементима организованости, посебне тежине последица по безбедност и државно уређење Србије и др. Све доказне радње на *образложени* предлог јавног тужиоца одобрава суд, наредбом. Напомињемо да

Војнообавештајна агенција није овлашћена да предузима посебне доказне радње (видети више: Законик о кривичном поступку, „Службени Гласник РС“ бр.72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС).

Након упознавања са основама служби безбедности и полицијом и изложеног спектра расположивих посебних мера, запажа се да поседују извесну „моћ“, па су јасне и оправдане потребе за постојањем инструмената одговарајућег надзора и контроле. Детаљним истраживањем контролора, како спољашњих, тако и унутрашњих, метода контроле и њеног предмета, тежи се утврђивању следећег: да ли је контрола која се спроводи над службама безбедности њима прилагођена, да ли је довољна, да ли је довољно непосредна и објективна као и да ли има реалан увид у њихов рад. Само након њихове детаљне анализе, сагледавају се евентуалне мањкавости тренутних процедура и механизма надзора и контроле и утврђује се да ли постоје могућности за унапређење и препоруке са тим у вези.

Надзором и контролом називамо све радње и активности институција, организација и тела задужених за увид у рад служби безбедности којим се упоређује очекивано стање са оствареним. Иако у бројној литератури поистовећени, надзор и контрола су два одвојена појма.

Под надзором се подразумева трајнији процес који има превентивни карактер, док је контрола краћи процес који се најчешће предузима по наступелим последицама и махом је репресивног карактера. Надзор и контрола служби безбедности специфичне су у односу на остале субјекте над којима се контрола и надзор могу спроводити, не само због њихових овлашћења, већ и због чињенице да се задирање у људска права и слободе не може надоместити. По обављеним подступцима надзора и контроле, предузимају се корективне мере које су на неки начин и вид превенције за будуће случајеве. На тај начин јача се безбедносна функција служби безбедности и њихово законито поступање.

У сврху предмета истраживања, најпре су сагледани сви досадашњи механизми надзора и контроле служби безбедности и полиције, и то како спољна контрола, тако и унутрашња контрола. Надзор и контрола служби безбедности за предмет може имати различите области, те се у истраживању фокусирамо на надзору и контроли законитости и целисходности рада, обучености, опремљености и припремљености припадника служби, одговорном трошењу наменских средстава, благовремености, потпуности и тачности

информисања јавности и контроле у области родне равноправности. У сагледаној стручној литератури приметно је да је акценат готово увек на контроли законитости у примени посебних радњи служби безбедности.

Народна скупштина врши законодавану контролу служби безбедности и полиције, својим примарним задатком – доношењем закона у области безбедности и јасно прописаном надлежношћу да надзире рад служби безбедности (Члан 15. Закон о народној скупштини, „Службени Гласник РС“ бр. 9/2010). Законодавна функција је основ осталих функција у држави, па се кроз њу могу сагледати и механизми контроле и надзора служби безбедности и осталих грана власти. Уосталом, сви остали облици институционалне контролне почивају на парламентарној. Народна скупштина одлучује о постављењу функционера, тако и председавајућих независним телима. Посредством Одбора за одбрану и унутрашње послове и Одбора за контролу служби безбедности, али и осталих бројних одбора које има, сагледава достигнути ниво рада и разматра извештаје о раду служби безбедности.

Разматрање извештаја главни је начин на који одбори остварују увид у рад служби безбедности и полиције. Такође, одбори имају могућност и непосредног увида у рад, у виду посета службама⁴, али се истраживачким радом тежило доласку до података да ли је таквих посета и било и који су њихови резултати. Код надзора који се врше преко стручних Одбора, поставља се питање да ли је разматрање извештаја и одржавање седница за контролу служби (које располажу овлашћењем или чак, обавезом да спроводе посебне мере) довољно, те да ли је састав одбора довољно стручан да контролише службе безбедности, да ли има професионалну и политичку културу на задовољавајућем нивоу. Формирањем *анкетних одбора и комисија* у вези са одређеним питањем, парламент се усредсређује на одређено питање. Истраживањем се тежило доласку до сазнања да ли је у вези са овом темом било формираних посебних анкетних одбора и комисија. Доношењем буџета, односно његовом расподелом утиче се на финансијски моменат служби безбедности и на преиспитивање наменског трошења средстава. Наравно, посланичка питања, јавна слушања, отвореност за јавност седница Одбора и расправе на седницама Народне скупштине у нераздвојивој су вези са појединим аспектима контроле и надзора над радом

⁴ Једна и једина посета Безбедносно-информативној агенцији реализована је у току 2021. године Одбор за контролу служби безбедности извршио је контролну посету централи Безбедносно-информативне агенције у Београду: *Информатор о раду Безбедносно-информативне агенције 2008-2022*, ажуриран 06.01.2022.

служби безбедности. Истраживачким радом тежило се сазнању колико је оваквих случајева и било.

Влада, као извршни део у тројној подели власти, има улогу контролора преко утврђивања и вођења безбедносно-обавештајне политике, предлагања закона у области безбедности, усвајања нацрта закона, предлагања буџета Народној скупштини, разматрања извештаја агенција⁵, као и преко надзора *Одбора за правни систем и државне органе*, који, између осталог, разматра питања која се односе на: одбрану и унутрашње послове;⁶ који закључком одређује спровођење јавне расправе у вези са усвајањем аката у области безбедности, где чланови Одбора дају примедбе и предлоге (Пословник Владе, „Службени Гласник РС“ бр.61/2006-пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019-др.уредба). Одбор саставља извештај за Владу који, поред осталог, садржи закључак којим се Влади *предлаже да донесе или не донесе акт*, односно да утврди или не утврди предлог акта, издвојена мишљења чланова одбора и спорна питања. Уз сагласност предлагача, Одбор може донети закључак да предлагач после седнице усклади своје ставове са ставом Одбора и закључак којим се разматрање тачке дневног реда одлаже док се не ускладе ставови о спорним питањима. Одбор одређује известиоца за седницу Владе. Имајући ово у виду, Одбор се јавља као снажан механизам који на предлоге министарстава даје мишљење-примедбе и сугестије, којима може да успори или онемогући усвајање одређеног акта. *Савет за борбу против корупције*, представља стручно, саветодавно тело Владе Србије основано са задатком да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, као и да прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области. Овај орган поступа по представкама грађана само уколико они указују на масовну појаву, не појединачно.⁷

⁵ Влада одобрава годишњи програм активности Безбедносно-информативне агенције.

⁶ Одбор се бави и питањима везаним за: уређење правосуђа; поступак пред државним органима; кривично, прекршајно и привреднопреступно законодавство; државну управу; територијалну организацију Републике Србије; територијалну аутономију; локалну самоуправу; међународну правну помоћ; уређење и начин рада Владе; државне симболе; референдум и изборе за републичке органе; наслеђивање; статистику; дијаспору; односе са Српском православном црквом и верским заједницама и остала питања везана за правни систем и државне органе

⁷ *Савет за борбу против корупције-оснивање и надлежност* <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/content/cid1015/osnivanje-i-nadleznost>, доступно 26.04.2022.

Савет за националну безбедност је орган који обједињава у себи све елементе у функцији националне безбедности Србије, и настао је из потребе да на једном месту буду окупљени главни доносиоци одлука у сектору безбедности и да буде успостављена координација елемената овог сектора.⁸ Укратко се старање Савета за националну безбедност (Савет) заснива на 1) разматрању питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности, 2) подстицању и утврђивању достигнуте међусобне сарадње наведених органа међусобно, са органима страних држава и међународних организација, 3) унапређење безбедности сопственим виђењем и на основу предлога служби, 4) разматрање питања од значаја за националну безбедност од стране општина, локалних самоуправа и аутономних покрајина. Савет у раду разматра обавештајно-безбедносне процене, даје мишљења и доноси закључке и прати њихово извршавање. Такође, стара се о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права која могу да буду угрожена разменом информација или другим оперативним радњама (чл. 5, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 116/2007 и 72/2012). Савет се састоји од следећих чланова: *председник Републике* као председавајућег Саветом, председника Владе; министра одбране; министра унутрашњих послова; министра правде; начелника Генералштаба Војске Србије; директора служби безбедности (исто). Чињеница да сам врх кључних органа учествује у његовом раду и предлаже и предузима послове и радње који се тичу безбедности и служби безбедности, говори и да сваки од поменутих појединачних чланова Савета врши неки вид контроле над службама безбедности и полицијом, из области из које долази. Постојање дужности и обавезе сарадње са Саветом и извршавања његових закључака, говори да је у питању снажан механизам контроле и надзора служби безбедности. Истраживањем се тежи показати каква је ситуација у пракси.

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, обавља стручне и административне послове за потребе Савета и Бироа, а нарочито: послове у вези са сазивањем и припремањем седница Савета; стручне послове у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета; послове стручне и административно-техничке подршке Бироу за координацију; чува и ставља на увид члановима Савета извештаје и друга

⁸ *Савет за националну безбедност-оснивање и надлежност*, доступно 28. 4.2022.
<https://bezbednost.org/publikacija/savet-za-nacionalnu-bezbednost-republike-srbije/>.

акта Савета. Канцеларија издаје сертификате за приступ подацима са ознаком степена тајности „поверљиво“, „строго поверљиво“ и „државна тајна“.

Биро за координацију рада служби безбедности оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности, кроз утврђивање задатака који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа и с тим у вези координира њихове активности; утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима; оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке; анализира резултате оперативног усклађивања и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци (исто). Састав Бироа чине директори служби и секретар Савета (кога именује председник републике), али могу да учествују и представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа, Републички јавни тужилац, директор Управе царина, руководиоци други државних органа, организација и интитуција. Истражиће се строго контролна улога Бироа, која се смањује на уштрб његове координирајуће-усмеравајуће функције.

Влада врши контролу и надзор и посредством *министарстава* у свом саставу, било да су ресорно директно везана за област безбедности (Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство спољних послова) или се дотичу неких питања која су предмет интересовања или контроле (Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарство финансија...). Контрола Владе огледа се и у избору (постављењу и разрешењу) директора Безбедносно-информативне агенције као и директора полиције, на предлог министра унутрашњих послова а након спроведеног јавног конкурса.

Председник Републике, као део извршне власти, појављује се као врховни командант оружаних снага, председавајући Савета за националну безбедност, поседује право на вето законског акта, право и дужност постављења и разрешења функционера и руководиоца у сектору националне безбедности (поставља и разрешава директоре и заменике Војнообавештајне и Војнобезбедносне агенције указом на предлог министра одбране, ако се ради о професионалном војном лицу (Закон о председнику републике, „Службени Гласник РС“ број 111/2007), као и секретара Савета (чл. 7, Закон о основама уређења служби

безбедности, *Службени Гласник РС* 116/2007 и 72/2012, чл. 7), доноси Правило о војној дисциплини („*Службени војни лист*“ 9/2016), који се примењује на припаднике војних служби безбедности у дисциплинском поступку, те на тај начин посредно може утицати на начин вршења унутрашње контроле.

Извршна грана власти, као „ближа“ службама безбедности, односно министарствима којима припадају, може имати бољи увид у њихов рад и самим тим спроводити бољу контролу и надзор. Међутим, не сме бити ни превише уплетена у послове и задатке које службе безбедности извршавају, јер услед тога, може имати необјективан став. У постојећој светској литератури у вези са темом, приметно је да се обраћа пажња на политичку повезаност између функционера и оних који их постављају и на подређеност коју службе имају у односу на владу и председника државе и могућности политичког притиска. Наведено ће бити искоришћено за основу овог истраживања, али ће се доградити и поткрепити емпиријским материјалом.

Судска грана власти надгледа све елементе система безбедности и судски процесуира неправилне поступке њених припадника кроз цивилне, управне, грађанске и кривичне поступке (Даниловић, 2021: 83). *Контролу* над службама безбедности и полицијом, врши на већ поменути начин, најпре при одлучивању да ли је примена посебне мере потребна и оправдана. Такође, судови одлучују о законитости коначних управних аката у управном спору, евентуалној кривичној одговорности припадника, као и о накнади штете коју службе безбедности нанесу грађанима појединачно. Такве надлежности имају виши судови и Врховни касациони суд Србије. Гаранцијом тајности писама и других средстава општења, али и установљавањем услова под којим могу бити нарушена, само и искључиво на основу судске одлуке, Устав је успоставио судски надзор над могућношћу одступања од уставних и законских одредби и њихових евентуалних злоупотреба (Лазих, 2014: 157).

Осим поделом власти установљених тела, контролу над службама безбедности врше и *независни органи и тела*, као што су *Заштитник грађана*, који представља независан и самосталан државни орган, задужен да штити и унапређује поштовање слобода и права (Заштитник грађана. *Улога и функција Заштитника грађана*“ доступно 28.04.2022. <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija>). Поставља га Народна скупштина, чиме парламентарна контрола прожима и овај сегмент контроле. Контролну

функцију спроводи проверавајући наводе притужби или по сопственој иницијативи, да ли органи управе и други органи и организације са јавним овлашћењима поступају законито према грађанима и у складу са начелима „добре управе“. Законом успостављеном обавезом да сарађују са Заштитником грађана, органи јавне управе дужни су да му омогуће приступ својим просторијама, дају на увид и на располагање податке, чак и оне који носе ознаку степена тајности, уколико је то од значаја за поступак који се води. Мере које стоје Заштитнику грађана на располагању су: препорука Народној скупштини за разрешење функционера, предлог за покретање дисциплинског поступка против припадника, подношење пријаве за покретање кривичног, прекршајног или другог поступка. Годишњи извештај који подноси Народној скупштини, такође садржи податке од важности за процену стања и нарушавања људских права, као и јавно објављивање извештаја на својој веб презентацији. Мере које немају облигаторни карактер већ су у форми препорука, опомена итд, прете да немају велики утицај на службе безбедности. У истраживању ће бити изложени примери поступања Заштитника грађана у вези са службама безбедности и полицијом.

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, служба је која се стара о поштовању обавеза органа власти у вези са Законом о слободном приступу информацијама од значаја *Службени Гласник РС*“ бр. 120/20014, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021) и Закона о заштити података о личности („Службени Гласник РС“ бр. 87/2018) а инициране мере и радње, дужности су за органе јавне власти, па самим тим и за службе безбедности. Информатори о раду служби морају бити редовно ажурирани и јавно доступни. Обавеза је и достављање годишњих извештаја служби безбедности Поверенику, до 20. јануара текуће за претходну годину (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени Гласник РС“ бр. 120/20014, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021). Принудна примена мере-новчана казна, коју Повереник може у поступку одредити, као и притисак преко Владе у управном извршењу, чине га једним од снажнијих механизма спољне контроле.

Контрола у вези са заштитом родне равноправности утврђена је доношењем Закона о родној равноправности („Службени Гласник РС“ бр. 52/2021). Обавеза је јавних органа који

имају више од 50 запослених и радно ангажованих лица, да одреде лице одговорно за родну равноправност, које ће се старати о уродњавању, родно одговорном буџетирању, извештавању о стању родне равноправности, и др, који ће бити обавеза органа јавне управе од 2022. године. Тренутан тражени однос полова је 60:40 (мушкарци:жене), где ће се постепено тражити уједначено присуство жена на извршилачким и руководећим радним местима. Контрола коју Повереник у овом случају има, велика је, с обзиром да су казне за правна лица и до 150 000 динара уколико не поступе по одредницама Закона или својим веб презентацијама не учине доступним јавности стање родне равноправности. Надзор над применом Закона у делу који се односи на област одбране (у које се сврставају војне безбедносне-обавештајне службе) врши министарство надлежно за послове одбране (Министарство одбране), а инспекцијски надзор врши Инспекторат одбране. Такође, истакнуто је да надзор над применом Закона у делу који се односи на безбедност (полиција) врши министарство задужено за унутрашњу безбедност (Министарство унутрашњих послова), а инспекцијски надзор врше органи и тела надлежни за област безбедности (исто). Како акти о систематизацији и унутрашњем уређењу радних места у агенцијама и полицији, поготово о броју радних места, представљају тајну, забрињавајуће је како ће родна равноправност бити пренета јавности.

Државна ревизорска институција, постављена од стране Народне скупштине, финансијски прегледа буџет, надгледа трошење средстава и осигурава његово наменско коришћење. Конкретније, Државна ревизорска институција врши ревизију финансијских извештаја (при чему даје мишљење да ли они истинито и објективно приказују финансијско стање надгледаног субјекта, резултате пословања и новчане токове), ревизију правилности пословања (испитивањем трансакција и одлука у вези са примањем и издацима) и ревизију сврсисходности пословања (*Надлежности Државне ревизорске институције*, доступно 15.04.2023.

<https://www.dri.rs/%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.340.html>). У истраживању ће бити представљени подаци о буџетским средствима служби и полиције, као и њиховој расподели и годишњем утрошку, извршеним ревизијама од стране овог надзорног тела и исхода по њима.

Агенција за спречавање корупције независан је државни орган, чијег директора бира Народна скупштина и њој је одговорна. Главне надлежности Агенције су поступање поводом Закона о спречавању корупције („Службени Гласник РС“ бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021-аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022) (његове примене, предлога за измену и др.), надзор над спровођењем стратешких докумената, подношење извештаја Народној скупштини, изрицање мера у случајевима повреда, иницирање поступака зарад подношења кривичних, прекршајних пријава, дисциплинских поступака, проверавање извештаја о имовини функционера, као и евиденција које су предвиђене законом, приликом чега води и регистар, обавља послове у складу са законом који уређује финансирање политичких активности, односно законом који уређује лобирање; поступа по представкама физичких и правних лица; истражује стање корупције, анализира ризике од корупције и сачињава извештаје са препорукама ради отклањања ризика; надзире доношење и спровођење планова интегритета; доноси програм обуке и упутство за обуку у области спречавања корупције и прати спровођење обуке у органима јавне власти; обавља послове међународне сарадње у области спречавања корупције (*Агенција за спречавање корупције*“, <https://www.acas.rs/o-agenciji/osnivanje-i-status/nadleznosti/>, доступно 28.04.2022). Ризик од корупције је свеprisутан, а агенције и полиција, због своје природе, спадају у службе које су јој подложније. Знајући да је корупција нераскидиво повезана са злоупотребама свих врста, овај механизам спољне контроле јесте од великог значаја за њихову контролу. Начин на који је посредно врши и резултати који ће бити приказани кроз овај истраживачки рад теже приближити и овај механизам контроле и надзора. Најчешћи уочени недостаци у процесу доношења аката државних органа су следећи: одсуство транспарентности у свим фазама израде и доступности прописа, усвајање прописа са „одредиштем“ („law with destination“), односно прописа који се доносе под привидом регулисања општег интереса, а за циљ имају остваривање појединачних интереса, као и усвајање прописа са одредбама које садрже уграђене ризике за настанак корупције у њиховој примени (*Анализа узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу*, Агенција за борбу против корупције, РС). Истраживањем се тежи показати да ли прописи који регулишу област служби безбедности имају недостатке који су претходно наведени али и какво је стање корупције унутар безбедносних служби.

Државно правобранилаштво, као један сегмент извршне функције државне власти, стара се о остваривању и заштити имовинских права и интереса државе, кроз правно заступање и саветовање Републике Србије, односно њених органа и организација (*Државно правобранилаштво*, доступно 28.04.2022, <https://dpb.gov.rs/nadleznost-pravobranilastva>). Има овлашћење да покрене поступак за оцену уставности закона, или других правних аката ако би њима била повређена имовинска права и интереси државе. Такође, пред Европским судом за људска права, уколико оцени да домаћи пропис није у складу са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, иницира усклађивање прописа (Закон о правобранилаштву, „*Службени Гласник РС*“ бр.55/2014).

Јавни надзор над радом служби безбедности и полиције врше медији, невладине организације, стручна и научна јавност и научноистраживачке институције. Од служби безбедности и полиције све се више инсистира на транспарентности, па се кроз новинарска питања, обраћања појединаца поводом добијања информација од јавног значаја и др, повећава јавност рада служби безбедности, али и врши контрола кроз упознавање јавности.

Осим спољне контроле, биће сагледана и *унутрашња контрола*, која се врши у организационим јединицама унутар безбедносних служби. Најшире, за унутрашњу контролу Војнообавештајне агенције и Војнобезбедносне агенције овлашћен је *Генерални инспектор служби*, који је потчињен министру одбране; у Безбедносно-информативној агенцији овлашћена је посебна унутрашња организациона јединица (унутрашња и буџетска контрола), чији је руководиоца потчињен директору агенције; као и Сектор унутрашње контроле у Министарству унутрашњих послова, за полицију, чији је начелник помоћник министра и њему потчињен. Код унутрашње контроле, дискутабилна је њена непристрастност и реалност спроведене контроле, како су на њеном челу опет, руководиоци проистекли из исте службе.

Дисциплинска одговорност припадника Војнообавештајне агенције и Војнобезбедносне агенције утврђује се на основу акта – Правила о војној дисциплини (*Службени војни лист*, 9/2016; Правило о изменама и допуни правила о војној дисциплини, *Службени војни лист*, 16/2016), које доноси председник републике. Правилем је утврђено да постоје лакше и теже дисциплинске повреде, за које првостепени поступак покреће непосредно претпостављени

старешина. Ако претпостављени старешина надлежан за расправљање дисциплинске одговорности сматра да је учињен дисциплински преступ, у обавези је да поступи према прописима о расправљању одговорности за дисциплинске преступе. Ако сматра да је дисциплинском повредом учињено и кривично дело, предмет редовним путем доставља надлежном јавном тужиоцу, а ако сматра да то захтевају посебни интереси војне службе, предузима мере да се таква повреда војне дисциплине расправи и у дисциплинском поступку. Ако је учињена повреда војне дисциплине која по својој природи има обележја кривичног дела против Војске Србије које се према одредбама Кривичног законика може расправити у дисциплинском поступку, претпостављени старешина је у обавези да поступи према прописима о расправљању одговорности за дисциплинске преступе. У другостепеном поступку, уколико је припадник поднео жалбу (приговор на донету наредбу) одлучује претпостављени над старешином који је одлучивао у првостепеном поступку, у року од 8 дана.

Поступак по тежим дисциплинским прекршајима-повредама, врши се преко првостепених и виших војних судова. Виши војни дисциплински суд образује се при Министарству одбране, који је надлежан да одлучује о жалбама против одлуке првостепених војних дисциплинских судова и о захтеву за ванредно ублажавање казне, решава сукобе надлежности између првостепених војних дисциплинских судова, одлучује о надлежности судова, доноси друге одлуке у складу са Закоником о кривичном поступку. Пред првостепеним војним дисциплинским судовима оптужне предлоге подносе и оптужбу заступају војни дисциплински тужиоци, а пред Вишим војним дисциплинским судом оптужбу заступа Виши војни дисциплински тужилац при Министарству одбране. Војне тужиоце поставља министар одбране (Правило о војној дисциплини *Службени војни лист*, 9/2016).

Дисциплинска одговорност припадника Безбедносно-информативне агенције утврђује се по Уредби коју доноси Влада, а у хитном поступку се предузима по правилима управног поступка. Дисциплински поступак покреће руководица организационе јединице у којој ради припадник против кога се поступак покреће, по сопственој иницијативи или на предлог руководиоца унутрашње организационе јединице у којој припадник ради. Сваки припадник који сазна за учињену повреду службене дужности може руководиоцу

организационе јединице да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Ако сазна за учињену повреду службене дужности, припадник је дужан да сазнање о томе у писаном облику достави без одлагања непосредном руководиоцу (Уредба о дисциплинској одговорности припадника Безбедносно-инормативне агенције „Службени Гласник РС“ бр. 48/2012). Одлуку у првом степену доноси дисциплински старешина а по жалби дисциплинска комисија чије чланове одређује директор агенције (исто). Дисциплинске повреде су лакше и теже, сразмерне мерама које могу да буду изречене а поступак је искључен за јавност.

Дисциплинска одговорност припадника Министарства унутрашњих послова утврђује се према Уредби коју доноси Влада, на дисциплинским судовима оформљеним за ниво полицијске управе пред дисциплинским старешинама за лакше или теже повреде радне дужности. У оквиру полицијских управа у Управи/Одељењу полиције постоје Одсек (у Полицијској управи за град Београд) и Официри за контролу рада униформисаних припадника полиције (у осталим подручним полицијским управама) или Одељење (у Полицијској управи за град Београд) или Одсеци (у осталим подручним полицијским управама) за контролу рада запослених при начелствима управа (подређене су непосредно начелнику Полицијске управе). Њихов примарни задатак је праћење понашање полицијских службеника, иницирање дисциплинског поступка за повреде и праћење тока поступка и изрицања мера. Како се дисциплински поступци покрећу а одговорност утврђује унутар организационе јединице у којој је пропуст и настао, поставља се питање пристрасности и објективности „пресуђених“ мера. Председника, чланове и секретаре Дисциплинске комисије именује министар унутрашњих послова. (Закон о полицији, чл. 210). За сада не постоји спољашњи контролни механизам над овом категоријом, нити су подаци транспарентни. *Сектор унутрашње контроле* у Министарству унутрашњих послова подређен је министру унутрашњих послова, где је начелник Сектора – помоћник министра. Обавља послове контроле законитости рада полицијских службеника и других запослених у Министарству, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању полицијских задатака и примени полицијских овлашћења, односно при вршењу послова из свог делокруга. Предузима низ радњи у вези са корупцијом и другим кривичним делима полицијских службеника и других запослених у

Министарству, извршених на раду или у вези са радом. У раду поступа по сопственој иницијативи, на захтев надлежног јавног тужиоца, на основу прикупљених обавештења и других сазнања, писаних обраћања полицијских службеника и других запослених у Министарству, грађана и правних лица у случајевима који нису предвиђени одредбама којима се регулише притужбени или скраћени поступак или одредбама других закона. Уколико су уочене незаконитости и пропусти у раду, након извршених контрола, налаже мере, сачињава препоруке, иницира измене прописа за отклањање утврђених незаконитости и контролише реализацију мера одговорности. Овај Сектор је овлашћен да спроводи тест интегритета, анализу ризика од корупције за свако радно место у Министарству. Води евиденцију и контролу промене имовног стања руководиоца, као и за запослене на високоризичним радним местима у Министарству. У раду остварује сарадњу са сродним службама, међународним институцијама и организацијама које имају исти или сличан делокруг, а за примарни циљ имају борбу против корупције (*Информатор о раду Министарства унутрашњих послова*, децембар 2021). Начин вршења унутрашње контроле, анализе ризика од корупције као и Теста интегритета, прописује министар.

Сагледавајући све могуће облике и носиоце контроле рада (спољашње и унутрашње) служби безбедности, уочава се постојање могућности за злоупотребу и за нарушавање начела политичке неутралности и непристрасности, које су донекле условљене начином на који се функционери у контролним телима постављају и коме су подређени. Јачањем унутрашње контроле, већом транспарентношћу и темељним и неутралним спољашњим надзором и контролом, као и евентуалним изменама у законским одредбама појединачних служби, службе безбедности могу, вршећи своје безбедносно-обавештајне послове, пружати подршку људским правима а не представљајући им у неким случајевима, традиционално, претњу.

МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Комплексност истраживања захтевало је коришћење метода *анализе садржаја* како домаћих, тако и страних аутора. Непостојање јединствене пубикације која обухвата све механизме, стандарде и процедуре контроле и надзора над службама безбедности укључујући и полицију, указује на то да ова област није свеобухватно и детаљно истражена.

О наведеној теми урађен је мали број теоријских истраживања, а доступна истраживања нису новијег датума. Битно је поменути то да је у досадашњим радовима на ову тему, акценат био стављан на упознавању са формама контроле и надзора, уз мали број радова који се базирају и на конкретним препорукама за његово унапређење. Уз то, уколико их и има, препоруке су даване само опширно, не у вези са процедуром и стандардима контроле и надзора и, готово увек, раздвајајући полицију од безбедносно-обавештајног система. Такође, стална промена легислативе у овој области, чини још компликованијим истраживање ове области.

За истраживање кључни битни писани извори су истакнути у попису литературе, који се налази на крају рада.

За потребе истраживања је начињена и у раду представљена и анализа чланова одбора Народне скупштине у погледу стручности, из доступних података на интернету. Такође је начињена и представљена анализа прерасподеле и трошења буџетских средстава агенција и полиције.

Сви подаци који нису доступни јавности на веб презентацијама, писаним формалним путем затражени су од органа контроле Безбедносно-информативне агенције, Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране. Писма је званично упутио Криминалистичко-полицијски универзитет.

Методом *квантитативне – статистичке анализе* података обрађени су подаци који се односе на:

- број обраћања Заштитнику права грађана у вези са радом агенција и полиције, а у вези са нарушавањем њихових права и слобода,

- број обраћања и поступања Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности према полицији и агенцијама у вези са облашћу за коју је надлежан,
- број извршених контрола од стране јединица унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова,
- број извршених контрола Генералног инспектора служби за Војнообавештајну и Војнобезбедносну агенцију,
- број покренутих дисциплинских поступака и изречених мера и категорије службеника према којима је дисциплински поступак покренут (руководиоци-извршиоци, лакше-теже повреде) за припаднике полиције за период 2017-2022.
- структура запослених према полу у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022. године,
- оцењивање у Министарству унутрашњих послова.

Подаци који су планирани да се у истраживању прикажу, а који нису добијени од стране надлежних органа, су:

- структура запослених према полу у Безбедносно-информативној агенцији, Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији за период 2017-2022.
- број покренутих дисциплинских поступака и изречених мера и категорије службеника према којима су дисциплински поступци покретани у Безбедносно-информативној агенцији, Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији за период 2017-2022.
- број издатих налога о примени посебних мера и поступака од Вишег суда у Београду за период 2017-2022.

Компаративни метод искоришћен је зарад упоређивања предности и недостатака постојећих механизма надзора и контроле, како би се донели закључци и предложило њихово унапређење. Такође, намера је да се упоређивањем одобрених/доступних података за последњи петогодишњи период, донесу закључци о томе да ли је долазило до евентуалних измена у врсти, начину, броју, обиму, исходима надзора и контроле над службама безбедности.

Методом анкете је, помоћу унапред припремљених анкетних упитника са затвореним и отвореним питањима, о ставовима и виђењима надзора и контроле над службама безбедности анкетирано 911 припадника Министарства унутрашњих послова.

За потребе истраживања предвиђена је и анкета са по 20 представника из Одбора за одбрану и унутрашње послове и Одбора за контролу служби безбедности о ставовима о надзору и контроли служби безбедности. Међутим, Народна скупштина није изашла у сусрет молби.

Метода интервјуа је спроведена са представницима Министарства унутрашњих послова и то: са представником из Сектора унутрашње контроле, два државна секретара, саветником министра – шефом Кабинета, замеником шефа Кабинета министра, шефом Кабинета директора полиције, начелником и замеником начелника Управе за технику, Дирекције полиције.

Поред тога, интервју је начињен са заменицом Заштитника грађана, са два представника из службе Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, док је са Повереником за заштиту равноправности интервју спроведен писаним путем, где је представница послала одговоре путем електронске поште. Одређен број одговора је путем електронске поште упутио и Генерални инспектор војних служби, Министарства одбране.

За потребе истраживања, предвиђен је интервју са представником унутрашње контроле или представником из седишта Безбедносно-информативне, Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције, који нису изашли у сусрет молби. Поред тога, предвиђен је и интервју са представником из Канцеларије Савета за националну безбедност као и Координационог тела за родну равноправност, који, такође, нису изашли у сусрет молби.

II МЕСТО И УЛОГА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У САВРЕМЕНОМ КОНЦЕПТУ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. РАЗВОЈ КОНЦЕПТА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Концепт националне безбедности доживљавао је трансформацију с променама у међународном окружењу и условљен је унутрашњим развојем друштва, безбедносних потреба и претњи.

Иако се о концепцији националне безбедности може говорити тек од тренутка настанка државе, њене извесне одреднице приметне су још у првобитним - преддржавним друштвима. Наиме, нагон за преживљавањем и опстанком доминирао је људском врстом као примарни инстинкт⁹. Када је увидео да од неких опасности не може сам да се заштити, појединац је почео да се удружује. Прве примитивне безбедносне формације биле су ловачке скупине, из којих су настале прве војске. Оне су штитиле територију, чланове првобитне заједнице, имовину и изворе хране од других група и опасности из природе. То су обриси првих *организација безбедности*.

Даље, појединци се од вајкада удружују и групишу по основу извесних истих или сличних својстава. Бројне друштвене групе имају својствена (етничка, верска, расна, географска, сексуална, политичка итд.) обележја – идентитете (Мијалковић, 2016: 25). Временом су се овакве групе организовале, најпре територијално (становништво), а потом и политички – успостављањем власти над територијом и становништвом. С првом државом развијају се и разноврсне организације које се повезују и координирано сарађују у заштити територије, становништа и власти – што су назнаке првих *система безбедности*.

⁹Ради се о природном „нагону – биолошкој програмираности јединке и колектива“ и о потреби државе да преживе, одрже се и развију. *То је услов за достизање, развој и уживање осталих вредности*. Видети више: Мијалковић: 2018: 73.

Дакле, безбедност¹⁰ је схваћена као услов индивидуалног и колективног опстанка и штитила се од потенцијалног угрожавања; и сами механизми (снаге и активности) заштите безбедности такође се називају безбедношћу.

Обим и садржај безбедности савремених држава свакако је много шири и разноврснији него обим и садржај безбедности традиционалних држава. Данас су у фокусу и безбедност и права појединаца и друштвених група, животна средина, енергија, економија, међународно право, међународне организације итд. Савремено друштво од ових опасности штите специјализовани субјекти и службе безбедности које су у оквиру *националног система безбедности вођени извесном политиком и стратегијом националне безбедности*.

Савремене опасности су бројне, почев од оружаних, насилних и криминалних, али и оних које укључују сиромаштво, незапосленост, наркоманију, економске недаће, проблеме урушавања еколошког система и природне непогоде као што су поплаве, пожари, земљотреси, катаклизме, епидемије болести људи и животиња. Уопштено, безбедност савремених држава угрожавају све појаве и процеси који су деструктивни по референтне вредности и интересе, јер онемогућавају или отежавају њихово достизање, постојање (одржање и опстанак), уживање и развој. Генерално, то су појаве природног, техничко-технолошког и људског (друштвеног) порекла (Мијалковић, 2009: 109; Стајић, 2006: 44).

Јасно је да је национална безбедност концепт који еволуира – развија се у зависности од развоја: друштва, вредности које се штите и опасности које им прете. Процес еволуције одвија се у матрици *одсуства* угрожавања, као што су криза, претње људског повређивања, али и *присуства* мира, сигурности, среће и заштите људи и физичких ресурса (Otto, Ukpere, 2012).

Дакле, безбедност је одуство опасности и присуство стабилности у свакој сфери појединачног, државног и глобалног живота. Може се дефинисати кроз мир, отпорност,

¹⁰ Сматра се да је српска реч безбедност сложеница речи „без” и „беда”, што у пренесеном смислу значи: „без невоље” (Костић, 2016; Мијалковић, 2018). Када говоримо о енглеском *'security'*, номинатив речи повезујемо са лицима, објектима и робом којима се пружа извесна заштита од опасности. Реч *'secure'*, с друге стране, упућује на омогућавање да се нешто догоди, без ометања. Слична је разлика и у *'freedom from'* – безбедности од и *'freedom to'* – безбедности кога/чега (McSweeney, 1999). У преводу на наш језик, безбедност би се посматрала објективно, односно у постојању „чуvara” који неутралишу опасности, а сигурност субјективно, као индивидуални осећај мира и спокојства. Дакле, безбедношћу желимо да обухватимо и један и други термин: и *одсуство зла* и *присуство сигурности* (Wolfers, 1962: 153).

напредак и извесност позитивног исхода и изостанак негативних догађаја и изненађења у делу материјалног и духовног постојања појединца, његовог идентитета и опстанка, државе и њених односа на међудржавном нивоу. Безбедносни систем брани и штити безбедност како појединца, тако и државе, али и међународне заједнице.

Неспорно је да су у фокусу националне безбедности држава, тј. територија, становништво и суверена власт, али и бројне друге вредности појединца, друштва, државе и међународне заједнице.

1.1. Традиционални концепт националне безбедности

Традиционални концепт националне безбедности настао је са Вестфалским миром 1648. године. Њиме је окончан тридесетогодишњи верски рат у Европи (1618-1648). По многим, тада је рођена модерна држава - политички организовано и правно уређено друштво које живи на једној територији, под једном сувереном влашћу, које је у односу на друге државе равноправно и независно на међународној сцени.

По другима, *„рођено је модерно и универзално право“* (Кривокапић, 2023) и створена прекретница у међународном праву, стварањем међународног правног система у којем учествују равноправне државе, које имају одређена права и дужности.

Иако је то била модерна држава, данас је многи сматрају превазиђеном, јер наводно живимо у постмодерним државама. Самим тим, можемо да разликујемо три типа државе и – 3 типа концепција националне безбедности.

Предвестфалски концепт карактерише то што су виталне вредности и интереси очување: територије, пољопривредних ресурса и имовине чланова заједнице. Доминантне претње су: природне опасности, болести, сукоби. Вредности и начин њихове заштите уређени су обичајним правом.

У **вестфалском** концепту ове вредности шире се на вредности државе, територијални интегритет, суверенитет, националну економију, мир и слободу, спољнополитичке интересе. Доминантне претње су војног карактера и штите се војним средствима. Вредности и начин њихове заштите уређени су националним и међународним правом.

У поствестфалском концепту доминирају свеобухватно: државане вредности, правни поредак, владавина права, национална енергетика, информациони ресурси, квалитет живота, национални идентитет, понос, част достојанство, људске слободе и права, као и међународни поредак, право итд. Претње по ове вредности су природне, војне, невојне, техничко-технолошке. Вредности и начин њихове заштите уређени су национаним и међународним правом, у чему учествују међународне организације.

Дакле, у средиштву традиционалног - превестфалског и вестфалског концепта безбедности налази се *суверена држава*, односно њен опстанак, државна територија и национални суверенитет као виталне вредности и интереси које се штите војним капацитетима (Мијалковић, 2009: 58). Национална безбедност се у овим приликама изједначавала са државном безбедношћу, док су безбедност и права појединца и друштва стављани у други план и често спутавани и угрожавани зарад заштите националних интереса.

Традиционални концепт националне безбедности се односи на заштиту државе и људи од туђе силе, и апсолутно је повезан са заштитом територије од страних војних претњи и напада (Kelsen, 1957). Самим тим, главни заштитни објекат традиционалног концепта је држава, њен суверенитет, интегритет, политичка индивидуалност и њени унутрашњи послови. Њени „чуvari“ су држава и војни капацитети, али и полиција и обавештајне и безбедносне службе.

Национална безбедност у традиционалном концепту дефинише се као *способност државе (нације) да опстане тако што ће заштитити територијални интегритет и суверенитет, остварити политичку самосталност и уз помоћ државних и војних атрибута заштитити своје унутрашње вредности, од угрожавања које може доћи споља или изнутра* (Бодин, 2017). Дакле, начин заштите референтног објекта – државе је доминантно војни и активностима специјализованих служби безбедности, а угрожавања углавном спољна. Обавештајне и безбедносне активности у тим приликама врло често „не маре“ за људска права, а контрола рада безбедносног сектора је скромна или не постоји ни у назнакама.

У временском раздобљу по окончању Другог светског рата, заоштрени су односи двеју великих сила – Сједињених Америчких Држава и Совјетског Савеза (тзв. Хладни рат), у

којим приликама се национална безбедност изједначава са спољном безбедношћу државе, која се достиже увећањем моћи (Buzan, 1991; према: Бајагић, 2007: 33). Након завршетка Хладног рата, а нарочито након 11. септембра 2001. године и напада на Светски трговински центар у Њујорку, као и након низа тзв. „обојених“ револуција и локалних ратова у Ираку, Либији, Сирији, безбедносно окружење се изменило појавом нових безбедносних ризика и претњи по националну безбедност. *Нова парадигма у области безбедности полако се помера са безбедности државе на безбедност друштва и грађана.* С тим у вези, јавили су се нови погледи са акцентима на људској безбедности, друштвеној безбедности, еколошкој безбедности, економској безбедности, енергетској безбедности и др. (Стајић, Радивојевић, Мирковић, 2017).

Стога у безбедносним агендама с краја двадесетог века почињу да се јављају и нове претње као што су: унутардржавни конфликти, идентитет, миграције, организовани криминал, животна средина, епидемије заразних болести, одрживи развој, доступност хране и природних ресурса (Поповић Манчевић, Ружић, 2017). Тиме је условљена неопходност редефинисања традиционалног концепта безбедности који може да одговори новој динамици опасности. Издвојила су се два правца процеса редефинисања: први који указује да концепт безбедности треба проширити тако да поред претњи војне и политичке природе укључује и претње које долазе из економског, социјеталног и еколошког сектора; други правац захтевао је његово продубљење, односно одступање од уског издвајања државе као јединог референтног објекта безбедности. Поред државе, као равноправни објекат безбедности наводе се појединац, друштво и регион, али и глобални поредак (исто). Уз то, закључено је да *безбедност мора да има смисла на базичном нивоу људске појединке, да би имала смисла на националном и на интернационалном нивоу* (McSweeney, 1999). Овим је суштински и преображен појам безбедности по формули да *националне безбедности нема уколико нема безбедности јединике.*

Транзицијом из традиционалног у савремени концепт безбедности, промењено је поимање, продубљено је и проширено, умрежено и мултипликовано све оно што је до тада брањено и штићено под „капом“ националне безбедности. Нове претње захтевале су формирање нових субјеката безбедности и реформу традиционалних система безбедности.

Истовремено, претеран развој безбедносних снага појединих држава почео је да буде опасност по безбедност других држава.¹¹

Ширење садржаја националне безбедности рефлектовало се и на међународну и на глобалну безбедност: између државе и народа, као два референтна објекта, као и између унутрашњих и спољашњих претњи и механизма њихове заштите - успоставио се дијалектички однос (Мијалковић, 2023: 47). Редифинисање националне безбедности полази од традиционалне идеје: државе и њених спољних односа. Иако егзистира у границама нације, сам дискурс националне безбедности временом се проширио и обухватио и спољне елементе. Зато се расправља о ширењу појма „националне безбедности“ (Ahmed, 2023: 375).

1.2. Савремени концепт националне безбедности

Уважавањем стварности међународне безбедности која обухвата безбедност заједница држава, а не само појединачних држава-нација, промењена је и агенда безбедносних претњи од војних (пре свега, глобални или нуклеарни рат) ка ширем спектру других, попут оних који се односе на животну средину, миграције или род. Национална безбедност је деконструисана јер се нација и држава најчешће географски не подударају, и фокус националне безбедности је релоциран са државе на појединце и заједнице као примарне референте безбедности (Shaw, 2000; према: Хаџић, 2003: 186).

Стога савремено поимање националне безбедности подразумева синтезу безбедности грађана и безбедности државе, али и њихово партиципирање у сферама међународне и глобалне безбедности. Тако данас, осим државе, у дефиницијама националне безбедности можемо пронаћи и безбедност појединца и група, кроз концепт очувања и неповредивост људских права и слобода, безбедност природе, космичког пространства, безбедност

¹¹ Запањујуће запажање професора Стенфорда Скота Сагана, којег је рад на политици нуклеарног оружја навео да закључи, да „*што се више заштите уграђује у систем, донекле контрадикторно, то систем може постати мање безбедан.*“ (Sagan, 2004: 935).

привреде и економије, религије и националног идентитета, миграција итд. (Мијалковић, 2023).

У новом концепту, војна сила и традиционалне обавештајне службе нису једини заштитници безбедности. У превласти овог концепта, заштита свим референтним објектима омогућава се кроз војне али и цивилне безбедносне службе, приватне организације и др.

Јасно је да су у фокусу савременог концепта националне безбедности мир и слобода, безбедност националног суверенитета, безбедност територије, безбедност политичког система и политичка независност, безбедности правног поретка, економска, енергетска, информациона, социјална, еколошка и безбедност националног идентитета, част и достојанство (Вишњић, 2019: 256), као и индивидуална безбедност, људска права и слободе, безбедност појединца али и глобална безбедност, до нивоа универзума¹².

Од државе се у савременим приликама очекује и захтева формирање нових субјеката безбедности, који ће пружити безбедносне услуге које држава занемарује. Тако је настао цивилни сектор безбедности, пре свега невладине организације и сектор приватне безбедности.

Повећано усмеравање пажње на заштиту људских права захтевало је и формирање Међународног суда за људска права, као и многих других институција које за главни задатак имају заштиту људских права и слобода појединаца и група.

Најзад, уочава се потреба и неминовност адекватне контроле служби безбедности и формирана су тела чија је званична улога контрола и надзор над њима. Истовремено, у улози контролора појављују и све бројније невладине организације и удружења.

Дакле, савремена национална безбедност постаје средњи пут између традиционалних државоцентричних и савремених људскоцентричних приступа безбедности (Мијалковић, 2018). Тако закључујемо да су људска, државна и међународна безбедност тесно повезане, али и да једино државе поседују обавезе и капацитете да их све заштите.

¹² Безбедност свемирског пространства, неретко се доводи у контексту националне безбедности. Међутим, свемир није својина било које државе. Државе настоје да активности у свемиру регулишу као део свог суверенитета, домаћим правом. Међународним актима прописана је употреба информационих и комуникационих технологија у свемиру (Pedram, Georgiades, 2024).

Јасно је да савремени концепт националне безбедности произилази из традиционалног, на који је надграђен и усавршен. Међутим, мора се нагласити то да ни савремени концепт безбедности у инсистирању и пренаглашавању појединачних представа безбедности, није општеприхваћен као савршен. *Држава и друштво морају водити рачуна да потребе појединаца и лични интереси не преузму доминацију над општим, заједничким интересима. Потчињавање општег интереса личном неминовно доводи до кризе привреде и друштва, а затим до дисфункционалности државних органа и институција* (Милошевић, Стајић, 2018: 522).

Мора се истаћи и то да савремено безобално ширење појма националне безбедности, кроз некритичко додавање нових заштитних објеката и функција, на неки начин може да обесмисли сам њен појам. Уколико се под националном безбедношћу уважава много више заштитних објеката од оних који то заиста и треба да буду, свеобухватност појма доводи до његовог преливања у друге, не нужно, релеванте, области. Самим тим, појам националне безбедности може изгубити смисао у својој преобимности.

1.3. Транзиција концепта националне безбедности у Републици Србији

Измена укупног контекста безбедности догодила се у другој половини XX века, када је са државе, као јединог заштитника безбедности, та улога расподељена и на недржавне и међународне актере. Истовремено, држава више није ни једини заштитни објекат, већ су то постали и појединци, друштвене групе, међународна заједница и човечанство. Промениле су се и претње, тако да се, осим војних, јављају и многе невојне претње. Самим тим, референтне вредности се не штите само војним арсеналима. Коначно, читава ова промена захтевала је и условила је реформу сектора безбедности (Мијалковић, 2018).

Ширење (транзиција) традиционалног концепта националне безбедности приметно је у три правца:

1. Првим приступом се превазилази схватање по којем је највећа претња националној безбедности војна агресија и овим приступом укључују се нове, шире потенцијалне претње попут негативног економског развоја, еколошке деградације, нарушавања људских права, угрожавања демократије и великих миграционих кретања. Дакле,

заштитни објекти не штите се више само војним капацитетима и безбедносно-обавештајним службама и полицијом, већ и бројим националним и међународним секторским политикама.

2. Другим приступом шири се садржај безбедности укључујући бројне аспекте индивидуалног, преко регионалног до глобалног нивоа безбедносних питања. Овим се у безбедносне субјекте укључују и међународне организације и међународни судови, а потенцира се и међународна сарадња у безбедности.
3. Трећи приступ темељи се на традиционалном државоцентричном приступу безбедности, али укључује нове форме и садржаје безбедности (заједничку, колективну и кооперативну безбедност) (Таталовић, 2006: 8). У овом приступу се препознаје наглашавање потребе за јачањем и заштитом људских права и слобода.

У Републици Србији, која се крајем XX века суочила са бројим унутрашњим проблемима, почев од распада и грађанског рата у СФРЈ, преко оружане побуне на Косову и Метохији, НАТО агресије, велике и дубоке економске и политичке кризе, транзиција концепта безбедности се спорије одвијала.

Процес трансформације безбедности кретао се у више праваца и био је различите обухватности. Трајао је дуго и одвијао се кроз неколико фаза. Генерално, ширење фокуса националне безбедности у транзицији од старог ка модерном приступу креће се:

- на горе – ка међународној и глобалној безбедности
- на доле – ка појединачној, људској и друштвеној безбедности
- на страну (бочно) – ка културној, политичкој, еколошкој, економској, енергетској, медицинској, информационој и ка другим сферама безбедности (Alkire, 2006: 109; према: Мијалковић, 2023: 48).

Пут развоја померио се од политичко-војног концепта, који је био фокусиран на државе и њен суверенитет, до новог – свеобухватнијег и холистичког погледа на мир и међународну стабилност, који се заснива и на заштити појединца (Илијић, Вујичић, 2020). Појам националне безбедности више није ограничен на традиционални оружани сукоб између државе и државе, сада укључује низ питања од терористичких и сајбер напада до пандемије грипа (Giurco, Turner, Fane, White, 2014), али и личних права и права миграната.

* * *

Ширењем обима и садржаја појма националне безбедности, јачају и организациони (реорганизовањем постојећих и формирањем нових безбедносних служби), логистички (материјални, финансијски, кадровски, технички и др) и легислативни капацитети служби безбедности (усвајањем нових, допуњавањем и мењањем постојећих прописа), трансформише се читав систем безбедности гашењем, спајањем или стварањем нових радних тела.

Приметно је и оснивање специјализованих тела за надзор и контролу рада служби безбедности, како од стране самих служби, тако и од стране органа законодавне и извршне власти.

Међутим, уз поједностављење поступака примене овлашћења и уз све шира овлашћења у заштити националне безбедности, службе безбедности постају поседници велике моћи и стичу велике могућности задирања у живот и у приватност других. У таквом амбијенту, могуће је да основне вредности појединаца „случајно“ или крајње намерно угрозе управо службе безбедности.

2. САВРЕМЕНИ ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ НАЦИОНАЛНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ

Угрожавање националне безбедности је дејство и последица свих штетних појава усмерених против виталних друштвених и државних (националних) вредности и интереса. То су све појаве, процеси, догађаји који су деструктивни по референтне вредности и интересе и угрожавају безбедност јер спречавају или отежавају њихово достизање, постојање (одржање и опстанак), уживање и развој (Мијалковић, 2023: 126).

Углавном се сви угрожавајући догађаји, радње или објекти, процеси, зависно од свог порекла деле на природне, техничко-технолошке и људске (друштвене) (Мијалковић, 2009: 109; Стајић, 2006: 44). У стварности се у већини безбедносних проблема преплиће динамика из више безбедносних сектора (политички, војни, економски, социјетални, еколошки и информациони). Према *пореклу*, разликују се оне опасности које су потекле унутар

политичке заједнице – унутрашњи изазови, ризици и претње, и оне које су потекле изван ње – спољни (Бојанић, 2022)

Дакле, у фокусу приче о угрожавању националне безбедности су референтне вредности и интереси и изазови, ризици и претње по те референтне вредности и интересе.

Вредност је унапред одређени идеал, циљ који је потребно достићи, очувати или обезбедити. У овом случају, вредности су све оно што се гарантује Уставом и штити казним правом и националним системом безбедности. Угрожавање постоји онда када је нарушена нека вредност (објекат или интерес) или њена компонента који се штити (Мијалковић 2018).

Интереси су корист, погодност од посебног значаја да државу и друштво, а који су тесно повезани са вредношћу и у функцији су вредности (исто).

Вредности и интереси могу се поделити на појединачне, друштвене, националне и међународне.

Вредности појединца су генерално сагледане кроз концепт људских права (Мијалковић, 2018: 35). Оне се најчешће везују за опстанак, живот и тело, здравље, имовину, квалитет живота, испуњеност права и слобода.

Вредности друштвених група су својствене друштвеним групама и мањинама, попут националних, избеглица, интерно расељених лица, особа са инвалидитетом, родних, полних, професионалних, сексуалних и других мањина. Свака група има своје специфичне вредности (језик, култура, обичаји, религија, уметност, фолклор итд.) које се, генерално и збирно, називају *идентитетом* (Мијалковић, 2023: 16).

Националне вредности су опстанак државе и нације, пре свега одржање њихових конститутивних елемената и бића; мир, слобода, људска права, социјално благостање и квалитет живота народа и нације; уставни и правни поредак државе и владавина права; економски и енергетски систем и информациони ресурси; политичка стабилност, односно легална и легитимна власт и јединство нације у погледу националних вредности и интереса; територијални интегритет по коме све административне области државе функционишу као целина; суверенитет којим држава на својој територији несметано уређује унутрашњи

поредак и врши законодавну, извршну и судску власт и независно учествује у међународним односима; национални понос и достојанство, односно част и углед које држава црпи из своје историје, традиције и међународног права, али и национална толеранција према угледу, вредностима и интересима других држава; национални идентитет, односно посебности по којима се државе и нације међусобно разликују; здрава животна средина и друге вредности (исто).

Међународне вредности су: међународни мир и безбедност, опстанак човечанства, међународно пријатељство, односно искрена сарадња и пријатељски међудржавни и међунационални политички, економски, културни, социјални, хуманитарни, војни и други односи; искрена међународна помоћ угроженим државама и народима; међудржавна и међунационална толеранција и уважавање, те поштовање различитости, права, части, угледа, достојанства и осталих вредности других; међународно право, стандарди и принципи којима су дефинисане вредности појединаца, држава и међународне заједнице и начини њиховог очувања и унапређивања; међународна правда, којом се међународни правни поредак штити од свеколиког угрожавања, чиме се гарантује остваривање међународних и осталих вредности; међународни поредак, заснован на систему наведених вредности и друге (исто).

Глобалне вредности су опстанак људске врсте, демографска стабилност и подмлађивање човечанства; квалитет живљења и здравље светског становништва; здрава животна средина и нови (обновљиви) извори енергије; безбедност космичког пространства; стабилна и прогресивна светска привреда, заснована на недискриминацији, неексплоатацији и равномерној географској заступљености и развијености; контролисаност ширења оружја за масовно уништавање и појава којима се масовно угрожава безбедност људи; глобална безбедносна култура и етика засновани на компромисно дефинисаним универзалним вредностима, мирољубивој коегзистенцији и толеранцији и друге (исто).

Достизање, одржавање и унапређивање вредности и интереса често је скопчано са извесним **изазовима, ризицима и претњама**. Ова класификација је, после петооктобарских промена 2000. године у Републици Србији, здушно прихваћена из англосаксонске безбедносне теорије и праксе. До данас нису дефинисани јасни и прецизни критеријуми за њихово

препознавање и дистинкцију, иако се увелико користе у доктринарно-стратегијским документима и у пракси националног система безбедности Републике Србије.

Изазов је одређена активност, процес, појава (феномен) или конкретан догађај који, својом природом, динамиком и потенцијалном енергијом може у одређеним околностима променити или утицати на промене одређених стања, уверења, вредности, потреба, интереса и сл. и подстаћи конкретне актере на одређену реакцију као конкретан одговор на тај изазов. То је, у ствари, нека врста подстицаја, стимуланса, подражаја, који тера оног коме је упућен на одговор, реакцију или неку конкретну радњу (Бајагић, 2007: 130). Дакле, нетерминализован карактер изазова указује на то да опасност још увек није наступила, а самим тим ни кобна последица. Изазови су извориште ризика и претњи.

Ризик се може дефинисати као „могућност губитка, повреде, стварања неугодне ситуације или уништења” (Ејдус, 2012). Може се превести у стварну штету, што би практично значило - претњу, и постоји доза извесности и реалности у тој могућности. Извесност наступања негативне појаве код ризика виша је него код изазова. Ризик је прелазно стање ка претњи и појава је која је надмашила изазов, али још увек није дефинитивно трансформисана у претњу (Hammerstad, Voas, 2015: 478).

У односу на изазов, ризик је по интензитету конкретнији, видљивији, блискији и вероватнији од изазова, и носи вероватноћу или могућност од одређене опасности, губитка, озледе или неке друге штетне последице по одређени ентитет. Његово неправовремено уочавање га веома брзо претвара у јасну претњу (Бајагић, 2007).

Претња је најконкретнији и најнепосреднији облик угрожавања националне безбедности (Бојанић, 2022). Претње имају јасне, предвидљиве и одређене облике угрожавања – рат, економске санкције, терористички напади, организовани криминал, сајбер напад, шпијунажа итд. – и негативне су по опстанак државе и друштва. То су коначни, најдиректнији извод изазова и ризика (Орлић, 2004).

Дакле, претња је свесна намера наношења или свесно наношење конкретне штете или казне, назнака да нешто непожељно и непријатно долази, носећи у себи директне негативне последице. У односу на изазове и ризике, претња је по интензитету непосредна, или

посредна са јасним назнакама веома скорог наношења штете у случају изостанка брзог реаговања на њу (Бајагић, 2007: 134).

Најопштија подела изазова, ризика и претњи јесте на оне војног и невојног карактера.

2.1. Војни изазови, ризици и претње

Опасности војног карактера традиционално су најозбиљнији вид угрожавања националне безбедности. Изазови, ризици и претње војног карактера у најширем смислу су врсте опасности у којима доминира употреба оружане силе, али и оружја за масовно уништење.

Претња од напада може долазити споља и изнутра. Спољне врсте претњи испољавају се као: оружана агресија, оружана интервенција и оружани притисци, док у унутрашње спадају оружана побуна и грађански рат (Мијалковић 2018).

Оружана агресија, односно рат¹³ је најоштрији и најозбиљнији облик друштвеног сукоба. Државе, савези држава или организације, посредством оружане силе, теже да остваре циљ - да се покори противник и да се принуди да прихвати и поступа по условима победника (Милетић, 1993: 953; према Ђорђевић, Мачак, Бјеговић, 2018: 124). Према међународном праву, рат се у принципу може одвијати само између суверених политичких субјеката, односно између држава (Van der Dennen, 1981).

Осим оружаних сукоба који су описани ратом, постоје и они које спроводе *паравојне оружане формације*. Њих углавном обучавају, финансирају, контролишу и инструишу политички центри моћи: иностране владе и обавештајне службе, непријатељска политичка емиграција, политичке партије, криминалне и друге екстремистичке (псеудопатриотске, националистичке и параверске) организације, за чији рачун су паравојне формације и заузеле део територије суверене државе у којој се одвија оружани конфликт и на њој „успоставиле власт“ (Мијалковић, 2018).

¹³ Само неки од изабраних савремених и ванвременских ставова су да: *Рат ствара државе* (Taylor, Botea, Tally: 2008), *Иза оба феномена, и рата и мира, лежи иста димензија моћи* (Barbera, 1973), *Само су мртви видели крај рату* (Платон), *Што у рату не однесе непријатељ, однесе пријатељ* (Чешка пословица), *Да ли ратове губе генерали или политичари?* (Backstrom, 2012).

У случају оружаних напада на Републику Србију, врховни командант Војске Србије је председник Републике, а полиција своје редове престојава и ставља под команду Војске. Полиција обавља послове заштите и спасавања људи у ванредним ситуацијама (које подразумевају и ратна стања), превасходно кроз Сектор за ванредне ситуације, али и одржава припремљеност људства за случај ванредних или ратних околности у организационим јединицама Дирекције полиције. Ратне злочине прати и открива посебна Служба (Служба за откривање ратних злочина у Управи криминалистичке полиције у Дирекцији полиције). Министарство унутрашњих послова у сарадњи са Министарством одбране, креира план одбране у ратном и ванредном стању. Све остале службе безбедности штите уставни поредак Републике Србије. Како се Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција и налазе у саставу Министарства одбране, које има главну улогу у одбрани Републике, и оне обављају послове и задатке у области одбране¹⁴. Дакле, у случају рата, цео сектор безбедности се уједињује, прегрупише, ставља под команду Војске Србије и обавља своју одбрамбену функцију.

Оружана интервенција је недозвољено мешање у унутрашње ствари једне државе применом оружане силе, којим се негирају њена сувереност и самосталност. Бројни су облици војне интервенције. Почев од најекстремнијих оружаних видова примене силе у међународним односима који подразумева слање сопствених оружаних снага у страну државу како би се наметнуо жељени политички исход али и оружана помоћ или хуманитарна интервенција (помоћ). Војна сила је у протеклим вековима најчешће употребљавана за постизање геополитичких циљева неке државе ради заштите и/или унапређења своје територије, становништва и других критичних ресурса. Ретко су државе или међународне организације користиле силу у „хуманитарне“ сврхе у нерешивим сукобима који су се често еуфемистички називали „сложеним ванредним ситуацијама“. Још ређе је било коришћење оружаних снага у операцијама које су имале за циљ да једном заувек реше сукоб. Најчешће су лако наоружане трупе коришћене у мировним операцијама када је већ постигнут прекид ватре. Стога су оружане интервенције једнако битне колико

¹⁴ Одбрана Републике Србије се остварује ангажовањем расположивих људских и материјалних ресурса, а употребом Војске Србије и других снага на заштити суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности. Основни циљ одбране је одвраћање од напада и супротстављање војним и невојним изазовима, ризицима и претњама безбедности земље и заштита грађана, материјалних добара и животне средине (чл.2, Закон о одбрани, „Службени Гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018).

су и контроверзне (Hauss, 2003). Принуда може бити: војна (оружана), политичка и економска а манифестује се као застрашивање, самопомоћ или изнуда (Мијалковић, 2018).

Војни притисци¹⁵ су продужетак политичких притисака на суверене државе како би устукнуле пред политичким затхевима. Манифестују се као: отворено условљавање земаља, непосредно застрашивање употребом војне силе, индиректно застрашивање масовном војном мобилизацијом, извођењем војних вежби и меневара, тестирањем новог оружја, прекомерним наоружавањем сопствене војске, пријемом принудитеља у војне блокове и савезе, гомилањем војних снага у пограничним зонама итд. (Мијалковић, 2018).

Оружана побуна је масовна акција групе људи ради насилног обарања неког друштвеног или државног система или ради супротстављања неком органу или некој мери државне власти. Као повод може имати националистичке, сепаратистичке, религиозне или социјалне мотиве. Често се повезује са изазивањем грађанског рата, а у неким законодавствима се третира као посебан облик велеиздаје (Милојевић, 2008: 6). Има сличности са грађанским ратом, с разликом што је код оружане претње циљ усмерења агресивног дејства на свргавање одређене групе на власти, система или уређења, док се код грађанског рата (који може ескалирати из побуне) сукоб дешава између друштвених класа у сврху остварења неког од зацртаних циљева који као мотив могу имати веру, политику, или уже интересе (п)одређене класне групације (Мијалковић, 2018).

Грађански рат је оружани сукоб између класних, националних, верских, политичких или других друштвених група унутар једне државе, за остварење извесних политичких, економских, социјалних или других циљева. Води се између великих друштвених група унутар државе, па стога није рат у правом и у правном смислу речи. Грађански рат је по обележјима сличан оружаној побуни, а по деструкцијама оружаној агресији (Мијалковић, 2018).

¹⁵....Реч је о томе да је у сваком сукобу, „хладном” или „врућем”, једна страна агресор, који усклађеном применом несмртоносних и смртоносних делатности настоји да систематски изненађује другу страну и уколико у томе успева, има изгледе да је принуди на делимичне или потпуне безусловне уступке (Мијалковски, 2007: 582).

Очекивало би се да број грађанских ратова у модернијим временима опада. Међутим, у периоду од шездесетих до две хиљадитих година, упркос глобалном расту без преседана, учесталост грађанских ратова је расла, а не опадала (Mask, 2002).

Све безбедносне службе Републике Србије у описима својих послова наводе да бране Уставни поредак Републике Србије. То значи да се у случајевима рата ангажују на пословима одбране у границама својих овлашћења и капацитета. Између осталог, у својим пословима и задацима, службе безбедности сарађују на локалном, регионалном, међудржавном и међународном нивоу.

2.2. Невојни изазови, ризици и претње

Невојни изазови, ризици и претње у себи не садрже елемент организованог војног напада или претњу и непосредну употребу оружаних средстава. Далеко су бројније од војних и могу се поделити (Мијалковић, 2018) на:

1. природне;
2. људске
3. техничко-технолошке
4. комбиноване

Природне опасности (катастрофе) наступају спонтано, изазвано променама у природи, које, ипак не искључују подстакнутост људским фактором. Изложеност становништва овим опасностима је углавном случајна (нехотична), обично због затицања људи у опасним зонама и областима, а већина директних губитака се претрпи одмах након догађаја (Млађан 2020: 107).

Услед немогућности потпуног предвиђања настајања ових опасности, главна улога безбедносног система у овом случају је превентивна, и састоји се од адекватних припрема снага за одбрану, материјалне и техничке опремљености (исто). Ова врста опасности, односно климатске, еколошке промене, на неки начин су „мултипликатор претњи“, што

значи да ће климатски утицаји вероватно појачати и погоршати стресоре који су већ присутни широм света (сиромаштво, деградација животне средине, политичка нестабилност и тиме узроковане социјалне тензије). Улога служби безбедности у овим случајевима је одржавање реда и штићење имовине и живота.

Човек често у својим намерама за остваривањем напретка и развоја занемарује чињеницу да је део животне средине и угрожава је (Стајић, Радивојевић, Мирковић, 2020). Док климатске промене саме по себи не изазивају сукобе, оне могу убрзати нестабилности или сукобе, где терет одговора стављају на цивилне институције и војске широм света (U.S. Department of defence (2010), *Quadrennial defence review report*, преузето 28.05.2024. <http://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>).

На систему безбедности је да предузме превентивне активности у циљу спречавања или ублажавања последица овакве врсте опасности, као и да брзо реагује својим капацитетима и могућностима у циљу санирања насталих последица, и да делује на даљи ток ситуације и могућности настанка нових изазова, ризика и претњи.

У **изазове, ризике и претње друштвеног порекла** сврстава се читава лепеза угрожавајућих појава. Заједничко за све њих је да их је узроковао и да их спроводи човек (појединац, група, организација, држава, савез, међународна организација) и да се не спроводе масовним војним ресурсима (војскама, паравојскама, побуњеницима, војним наоружањем) .

Најзаступљенији вид ових угрожавајућих појава је криминал и то свих врста и облика:

- **Класични криминал**, са којима се припадници полиције најчешће срећу. Од имовинских, до сексуалних и крвних као и саобраћајних деликата, супротстављање овој врсти криминалитета свакодневни је посао припадника полиције. Самим тим, Министарство унутрашњих послова кроз бројне службе, управе, одељења, станице, испоставе, штити безбедност грађана и имовине. Узимајући у обзир да и „класична“ кривична дела могу носити епитет тешких и компликованих, полиција користи посебне мере, поступке, радње у њиховом откривању и расветљавању.
- **Привредни криминал** обухвата бројна кривична дела, од примања мита у пословању, преко фалсификовања до прања новца, чиме се подрива држава и угрожава национална безбедност. Осим тога, привредни криминал се не јавља

засебно, него у комбинацији са другим врстама криминалитета и све чешће је организованог типа. Њиме се угрожава *економска безбедност*, тј. економски систем и економски односи, те животни стандард и социјални систем земље (Ницевић, Ивановић, 2012), али и друштвени поредак у целини услед економског сиромаштва (Шкулић, 2017: 70). У овом тренутку ова врста кривичних дела у Републици Србији спада у веома заступљена.

У Министарству унутрашњих послова у Дирекцији полиције, Управи криминалистичке полиције, постоје специјализоване службе за борбу против привредног криминала, као што је Служба за борбу против криминала, посебно Одељење за сузбијање привредног криминала, као и Служба за борбу против организованог криминала, Јединица за финансијске истраге.

- **Еколошки криминал**, који се најчешће сагледава у контексту еколошке безбедности и концепта одрживог развоја, заправо је озбиљна претња политичкој стабилности (Тошовић, 2022: 391), квалитету живота и здрављу људи.

Настојања Министарства унутрашњих послова да заштити еколошку безбедност резултирала су формирањем Јединице за екологију у Управи криминалистичке полиције у Дирекцији полиције која је, због процене на стратешком нивоу, изменама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, 2023. године престала да постоји. Опстала су појединачна радна места у подручним Полицијским управама која у опису послова и задатака имају борбу против кривичних дела и прекршаја везаних за област екологије.

- **Политички криминал** подразумева специфичне облике кривичних дела, извршених из политичких побуда, која угрожавају унутрашњу и спољну безбедност државе, као и све криминалне активности које се врше из идеолошких или политичких разлога унутар и изван државе (Савић, 2009: 13). Свакако, у ову групу противправних дела спадају тајне полиције, кршење људских права, геноцид, незаконито праћење, прислушкивање, експериментисање. Карактеристично за ова дела је што угрожавају безбедност – спољашњу и унутрашњу и представљају злочине злоупотребе моћи – „криминалитет владајућих“ (Савић, 2009: 12).

- **Високотехнолошки криминал** је вршење кривичних дела код којих се као средство извршења јављају рачунари, рачунарски системи, мреже, подаци или њихови производи у материјалном или електронском облику (Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, „Службени гласник РС“, бр. 61/2005, 104/2009, 10/2023 и 10/2023 – др.закон). У данашње време када готово сви послови и ванпословне активности укључују употребу рачунара, интернета или других средстава на мрежи, чини их погодном метом за нападе и урушавање система, што може да доведе до озбиљне опасности по информатичку безбедност и последица везаних за њу.

У Министарству унутрашњих послова у Дирекцији полиције у Управи за технику организована је Служба за борбу против високотехнолошког криминала. Њени послови су превасходно садржани у спречавању сајбер напада и заштите личне својине и безбедности у интернет простору. Послови заштите од високотехнолошког криминала предузимају се и у Одељењу за међународну оперативну полицијску сарадњу (некада Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу) у Управи криминалистичке полиције у Дирекцији полиције.

- **Организовани криминал** је вршење кривичних дела од стране групе са елементом организованости, која броји три или више лица, постоји одређено време и споразумно и сагласно делује у циљу вршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна затвора од четири године или тежа казна, ради непосредног или посредног стицања финансијске или друге користи (Законик о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС). Ово је историјски развијен криминални концепт вођен трима различитим фокусним питањима: организацијом злочина, организацијом злочинаца и организацијом друштвених сфера од стране криминалаца (Von Lampe, 2019). Организована група нема идеолошке, политичке циљеве, већ као своје кључне мотиве и циљеве генерише новац¹⁶ и моћ (Чворовић, 2022: 6).

¹⁶Размере међународне трговине кривотвореном робом су у 2007. години износиле око 250 милијарди долара. Глобална трговина наркотицима се у првој деценији XX века мери стотинама милијарди долара. Само тржиште кокаина у свету вреди 88 милијарди долара, док вредност тржишта хероина износи 65 милијарди долара. Присилни рад широм света генерише 150 милијарди долара нелегалног профита годишње. Илегална

Министарство унутрашњих послова Републике Србије континуирано предузима радње против организованог криминала, посредством Службе за борбу против организованог криминала, али и посредством осталих организационих јединица. У сузбијању организованог криминала, Служба примењује методу прикривеног иследника и посебне доказне радње. Иначе, Министарство унутрашњих послова носилац је активности у сузбијању организованог криминала кроз многе пројекте, акте, стратегије, и уопште, праћење хармонизације правних прописа са важећим међународним актима.¹⁷

У невојне изазове, ризике и претње људског порекла убрајају се и:

- **Прекршаји** представљају дела противна прописима којима је уређен јавни поредак. Прекршаји могу бити „кривични“ и управни (Ђорђевић, 2013). Због своје „лакше“ природе далеко су заступљенији од кривичних дела и привредних преступа. Подсетимо се да су функције Министарства унутрашњих послова: нормативна, управна, кривична, а овде се убраја и прекршајна функција коју полиција има (Милошевић, Кесић, Бошковић, 2016). Самим тим, у раду поступа по прекршајима а као један од основних задатака има њихово сузбијање. По истраживању 2011.

трговина органима расте – годишњи остварени профит износи између 600 милиона и 1,2 милијарде долара, не рачунајући трансплантације срца, плућа и панкреаса, за које подаци нису доступни. Проституција или комерцијализовани секс је једна од грана секс индустрије кроз коју се остварују огромни профити – годишње се пружањем сексуалних услуга у свету оствари приход од 180 милијарди долара. Трговина малим и лаким ватреним оружјем у свету, за 2006. годину, износила је око 1,58 милијарди долара. Незаконита трговина цигаретама Европску унију, кроз изгубљене пореске и царинске приходе, годишње кошта преко 10 милијарди евра, док око 65% заплењених цигарета чине фалсификати. Сума опраног новца на годишњем нивоу износи два до пет процената укупног годишњег бруто светског дохотка, односно између 800 и 2.000 милијарди долара. (Маринковић, 2015: 1729).

¹⁷ Навешћемо само неке од њих, а то су: презентација документа SOCTA за период 2023-2024, учествовање у изради Конвенције о полицијској сарадњи у Југоисточној Европи, израда нацрта закона у области трговине људима као и извештавање о Програму за спречавање и борбу против трговине људима 2024-2027 и Акционог плана 2024-2026, измена упутства о стандардима оперативне процедуре примене радњи тајног праћења, извештавање о спровођењу акционог Плана за спровођење Програма Владе. Поред наведеног, Министарство сарађује са Канцеларијом Уједињених нација за дроге и криминал (UNDOC), Канцеларијом ICITAP у Београду (Програм међународне помоћи у обуци у кривичним истрагама) са ОЕБС-ом (организација за европску безбедност и сарадњу) у области организованог криминала, са другим државама: Литванијом, Румунијом, Шведском и др. Учествоје у Правном тиму ЕКСПО 2027, у раду експертских радних група европске мреже форензичких института, у Прашком процесу, организује обуке полицијских службеника за претраге отворених извора (OSINT) и друге, све у области борбе против организованог криминала, корупције и трговине људима.

године, упоређивањем прекршајних и кривичних евиденција, утврђено је да су учиниоци кривичних дела у исто време и учиниоци прекршаја, те да је у циљу превенције кривичних дела, кључно праћење пораста прекршаја, јер лако прелазе из једног у друго (Пашалић, 2011: 371).

- **Привредни преступи**, који представљају повреду прописа о привредном или финансијском пословању, која је могла или је проузроковала теже последице и за њих одговара правно лице или одговорно лице у правном лицу (Закон о привредним преступима, „Службени лист СФРЈ“ бр. 4/77, 36/77 – испр., 14/85, 10/86 (пречишћен текст), 74/87, 57/89 и 3/90 и „Службени лист СРЈ“ бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94. 28/96 и 64/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 – др. закон). Ова појава је друштвено штетна и може да узрокује велике материјалне губитке где штету сnose и државе и грађани.

Превредни преступи најчешће су: избегавање плаћања пореза и социјалних доприноса запосленима, злоупотребе у поступцима спровођења јавних набавки и јавних радова, сива економија, злоупотреба хуманитарних фондова и донација, прање новца, берзанске и банкарске малверзације, корупција и трговина утицајем итд. (Мијалковић, 2023: 228).

- **Социјалне девијације**, које подразумевају сиромаштво, незапосленост, бексућништво, дисфункционалност породица, поремећаје у функционисању друштвено-политичког система и његових појединих саставних делова (Матковић, 2021: 39), као и алкохолизам, наркоманију, самоубиства, самоповређивање, одавање проституцији (Мијалковић, 2023: 225).

Са наведеним облицима угрожавања безбедности, најчешће се сусреће полиција. Остале службе безбедности се у њихово решавање укључују када добију организовани или масовни карактер или, уопште, карактер који представља претњу по националну безбедност.

Најзад, у невојна угрожавања људског порекла спадају и облици примене силе у међународним односима:

- **Политички притисци**, који имају за циљ да се од државе-мете изнуде одређени уступци. Методе политичког притиска се састоје из: интернационализације унутрашњих питања под формом заштите људских права; политике „двојаким стандарда“; наметање и пружање тзв. добрих услуга, преко посредничких група, комисија и медијатора; захтева за промену устава; захтева за стварање система власти у складу са интересима центара моћи; политика „штапа и шаргарепе“; уцене; осуда од међународних организација и институција; суспензија или искључење из међународних организација (статус празне столице); суспензију или прекид дипломатских односа; редеофинисање улоге међународних организација; „политику преседана“; „право на интервенцију“; „превентивну дипломатију“ као легализацију међународног интервенционизма итд. (Савић, 2000: 152).

- **Мере економске принуде**, које подразумевају методе затраживања, односно кад једна или више земаља, односно међународне организације земљи или групи земаља стављају до знања да ће им забранити увоз робе, услуга, права и капитала, њихов извоз, или и једно и друго, односно онемогућити располагање њиховим средствима у иностранству (економски притисци) или изричу и спроводе мере забране увоза и/или извоза и располагања имовином у иностранству (економске санкције), како би се оне кроз могуће или стварне економске штете и осиромашење принудиле на политичке уступке који се од њих захтевају. Економски притисци се манифестују као претња и политика условљавања – уцењивање и изнуђивање (Мијалковић, 2018).

Трећи вид невојног угрожавања јесу **техничко-технолошке претње националној безбедности**. То су дисфункције техничко-технолошких система због преоптерећености или грешке у систему, или непажње и нестручности људског фактора. У ову врсту претњи спадају и ванредне ситуације изазване експлозијом, пожаром и истицањем, удесима опасних хемијских материја, нуклеарним и радиолошким акцидентима-удесима, удесима на хидроакумулационим објектима, изненадним рушењем објеката за становање и друштвене активности, транспортним удесима и незгодама, хаваријама на магистралним цевоводима, хаваријама на комунално-енергетским мрежама, опасностима које носи развој нових кибернетских технологија и др. (Млађан, 2020). Службе безбедности се у оваквим

ситуацијама акгажују у случају сумње да су ове појаве последица тероризма, диверзије, саботаже или другог облика угрожавања националне безбедности.

У комбиноване или хибридне претње националној безбедности спадају оне ситуације у којима једна држава, уместо вођења класичног рата, злоупотреби геофизичко оружје и изазива природне и/или техничко-технолошке катастрофе на територијама других држава (Мијалковић, 2023). Огромна разорна моћ коју природа подстакнута људским фактором може да постигне, тешко да се може мерити са било којом другом. Мотивисана лошим намерама, њена деструкција је сигурна и неизвесна и није је лако контролисати.

У скоројој прошлости, били смо сведоци како се одвија пренос заразних болести од епидемије до пандемије и блокирања нормалног живота каквог смо до тада знали. Биолошко оружје у рукама непријатеља може за кратко време усмртити више милиона људи и не може се поредити ни са једном другом катастрофом изазваном нуклеарним или оружаным изворима. У будућности се очекује појава нових обољења, а није искључена ни реактивација застарелих врста болести, за шта савремени човек нема имунитет. Свет постаје невероватно неимун на заразе чиме се ствара озбиљна претња по безбедност, на шта се мора указати пре него што све оде ван контроле. Са стално растућом популацијом и, последично, већом производњом хране и интеракцијом животиња и човека, и вероватноћа преноса зооноза је повећана. Глобализација и урбанизација су олакшале ризике од зараза (Gostin, Ayala, 2016).

2.3. Агенда изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије

Агенда изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије је официјелно опредељење највиших органа државне власти и сектора безбедности о листи појава које угрожавају или могу да угрозе виталне државне и националне вредности и интересе Републике Србије. Може постојати у форми политичког говора или у оквиру стратегијског документа.

Највиши политичко-стратегијски документ у области безбедности Републике Србије је Стратегија националне безбедности (Стратегија, „Службени гласник РС“, бр. 94 од 27. децембра 2019). То је усклађен систем норми у области државних стратегија, које се односе

на систем безбедности и на спровођење одбрамбених функција државе у свим областима њеног функционисања: политичкој, легислативној, економској, технолошкој, образовној, информационој, војној и др. Стратегија је континуирани програм који подразумева да се његовом реализацијом остварује спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних изазова, ризика и претњи, у циљу заштите права и слобода грађана у демократском друштву (Ковач, 2003).

У Стратегији се наводи да је *национална безбедност Републике Србије објективно стање заштићености њених националних вредности и интереса од свих облика угрожавања, те субјективни осећај безбедности грађана Републике Србије*“ (Стратегија, 2019: 1)¹⁸.

Поред тога, у Стратегији се наводи да је опредељење Републике Србије да своју безбедност гради на демократским стандардима, политици сарадње и европској спољнополитичкој оријентацији. Република Србија промовише мир, немешање у туђе спорове, стабилност како код себе, тако у региону и свету. Као војно уздржана (неутрална), ради на усавршавању механизма за препознавање, спречавање и сузбијање изазова, ризика и претњи¹⁹. Занимљиво је да се у стратегији ова три израза, термина користе искључиво заједно, те не постоји њихова јасна дистинкција.

Према Стратегији, основне *националне вредности* су: слобода, независност, мир, безбедност, демократија, владавина права, социјална правда, људска и мањинска права и слободе, једнакост и равноправност грађана, толеранција, транспарентност, солидарност, родољубље и здрава животна средина. Остваривањем националних интереса штите се основне националне вредности.

¹⁸ Као највиши документ стратешког значаја, Стратегија националне безбедности у себи садржи све елементе који „обезбеђују“ националну безбедност. Састојећи се из осам великих глава, покрива све области које су потребне да комплетирају слику онога што чини стратегију: уводни део, објашњење појмова, стратешко окружење, политику националне безбедности, преглед изазова, ризика и претњи, система националне безбедности, стављање у рад поменуте стратегије, закључак. **Службе безбедности, које су предмет овог истраживања, саставни су део националног система безбедности.**

¹⁹ Кроз сагледану агенду изазова, ризика и претњи, која је представљена у Стратегији, закључује се да нису разврстане у наведеном поретку. Поред тога, нису класификоване ни према пореклу (природне, техничко-ехнлошке, комбиноване). Није се водило рачуна ни о редоследу ни о области која се покрива; изазови, ризици и претње су само набројани „мешовитом“ методом.

Национални интереси су трајна потреба и тежња Републике Србије и њених грађана, засновани су на универзалним и националним вредностима које произилазе из Устава и наслеђа српског народа и свих грађана који живе у Републици Србији. Национални интереси Републике Србије су одређени као: очување суверености, независности и територијалне целовитости; очување унутрашње стабилности и безбедности; очување постојања и заштита српског народа где год он живи, као и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; очување мира и стабилности у региону и свету; европске интеграције и чланство у Европској унији; економски развој и укупни просперитет и очување животне средине и ресурса Републике Србије.

У *безбедносне изазове, ризике и претње*, по Стратегији, сврстане су: оружана агресија, сепаратистичке тежње, противправно једнострано проглашена независност територије коју административно обухвата Аутономна Покрајина Косово и Метохија, оружана побуна, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење, етнички и верски екстремизам, обавештајна делатност страних субјеката, организовани криминал, наркоманија, масовне илегалне миграције, проблеми економског развоја, проблеми демографског развоја, епидемије и пандемије заразних болести, енергетска безбедност, недовршен процес разграничења држава бивше СФРЈ, елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће, климатске промене, пораст високотехнолошког криминала и угрожавање информационо-комуникационих система.

Поред наведених, постоје и други изазови, ризици и претње безбедности који могу испољити значајан утицај на националну безбедност, као што су: *корупција, злоупотреба нових технологија и научних достигнућа, генетског инжењеринга, медицине, метеорологије и других научних области*. Они често не испољавају отворен утицај на безбедност Републике Србије, па их је тешко открити и препознати обрасце њиховог деловања.²⁰

Дакле, ширењем агенде безбедносних изазова и претњи, долази до преобликовања концепта безбедности (Кекић 2004: 236). Поимање безбедности се у Србији некад фокусирао на војне и политичке претње, а сада обухвата много више невојних заштитних објеката,

²⁰ Било би оправдано се се корупција и проблеми економског развоја (услед константног раста инфлације), уврсте у озбиљане ризике и претње безбедности Републике Србије.

појмова, радњи. У фокусу безбедности је човек. Сулудо је тврдити да радимо на безбедности нечега ако то „нешто“ без човека, појединца, индивидуе, не би ни постојало. Простим језиком речено, национална безбедност не постоји без човека, те су његове слободе и права у фокусу концепта националне безбедности. Ово истраживање ће показати како службе безбедности штите људска права, али и како је надзором и контролом над службама безбедности могуће заштити појединца од нарушавања његових права прекорачењем и злоупотребом овлашћења служби безбедности и система безбедности.

3. ПОЈАМ, ВРСТЕ И НАДЛЕЖНОСТ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ

Према теорији државе и права, једна од основних функција државе је и *безбедносна функција* (Мијалковић, Милошевић 2013: 312). Стога је јасан став по којем су *нације и државе политички субјекти/ентитети, друштва људи међусобно уједињена да обезбеде заједничку сигурност и предност путем њиховог заједништва* (Smith, 1895). Овде се опет враћамо на државу као основног заштитника безбедности: једино државна организација може створити, гарантовати и одржавати услове за нормалан живот и рад грађана, сигурност и безбедност сваког појединца, очување јавног реда и мира, несметано обављање послова у области здравства, просвете, науке, културе и слично (Кулић, Кулић М, 2015: 58). Безбедносну функцију државе спроводе извесне службе безбедности и апарат силе и принуде који држава организује и правно уређује кроз извесан систем безбедности. Безбедносне службе део су извршне власти државе и у функцији су и законодавне и извршне и судске власти.

Конкретније, службе безбедности заједнички су назив за све организације које делују на територији једне државе или ван ње, са циљем очувања безбедносног поретка у држави. Од настанка првих држава-заједница, најпознатије функције безбедносних организација су обавештајна и безбедносна делатност. Многи теоретичари истичу да је ово најстарија делатност човека. У овој теми незаобилазно је поменути мисли великог теоретичара и изучаваоца рата, Сун Цуа, који је живео у периоду од 544 до 496. године п. н. е: „*Паметан*

владар и мудар генерал побеђују уз помоћ ваљане обавештености и доброг предвиђања. Предвиђање није дар који долази с неба нити на основу ранијих примера или путем прорачуна. Предвиђање се изводи на основу података до којих долазе они који добро познају прилике непријатеља“ (прев. Kliri, 2009).

Иако је ова мудрост изречена пре око два миленијума, ратна и стратегија националне безбедности се и данас највише ослањају на обавештајну делатност, тј. на прикупљање информација и у складу са тим, на сазнавање, предвиђање догађаја и планирање безбедносне делатности, којом се штите.

Дакле, обавештајна делатност егзистира још у преддржавним друштвима. Међутим, тек у освиту новог века постоји и у форми извесне обавештајне организације/службе. Тада је уочена потреба за специјализованим телима која ће осигурати продуктивно и ефикасно функционисање државе, у спољној и у унутрашњој сфери. Њихова експанзија започела је и условљена је вођењем ратова на глобалном нивоу, као и потребом за прикупљањем и поседовањем што веће количине информација о политичким противницима или о другим државама. Али, тек с формирањем држава са централизованим државним уређењем, обавештајна служба бива институционализована и стална државна делатност (Костић, 2016). Претње (изазови, ризици) по безбедност данас су генерално све мање ратне а све више невојне. Али, мисија обавештајне службе је иста, уз ширење области интересовања, овлашћења и кретање у корак са технологијом и новим начинима и могућностима прикупљања информација.

Предмет обавештајне делатности су обавештајни подаци. Према обавештајној доктрини Сједињених Америчких Држава, *обавештајни подаци су сазнања прикупљена унутар или изван (САД) која укључују претње нашој нацији, њеним људима, имовини или интересима и било које друго питање које се односи на националну или домовинску безбедност (САД).* Обавештајни подаци могу пружити увид у иначе недоступне информације које упозоравају на потенцијалне претње и прилике, процењују вероватне исходе предложених политичких опција, пружају профиле лидера страних званичника и информишу званичнике на службеним путовањима о контраобавештајним и безбедносним претњама (Office of director of national inteligence, *what is intelligence*. Канцеларија директора националне обавештајне

службе, *шта је обавештајна служба.* преузето 25.05.2024.
<https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence>).

У седишту било какве обавештајне делатности која је усмерена било дефанзивно, било офанзивно, налазе се **човек и информација у сврху „виших“ циљева заштите одређене вредности.**

Службе безбедности у ширем смислу дефинишу се на различите начине: као *процес*, као *организација* за прикупљање и коришћење података или као *крајњи производ* - достава добијених података политичким корисницима за подршку доношењу одлука, али и за реализовање сопствених безбедносних послова и задатака. *Њихова је улога да издвоје извесно из неизвесног, битно од небитног и да олакшају доношење кохерентних одлука у некохерентном окружењу* (Betts, 1978).

Службе безбедности у ужем смислу речи су формалне организације са циљем достизања, одржања и унапређења безбедности које у ту сврху посредством мера, радњи и посебних поступака за прикупљање података и информација, врше своју основну – безбедносну функцију.

Једно од кључних обележја служби безбедности је *тајност* и у вези је са фактором *изненађења*. Тајност сваке обавештајне операције осујећује противника да се правовремено припреми за одбрану или да заштити вредности које су угрожене. Тајност константно добија на значају, јер је службама увек омогућавала *магичну моћ*, коју није лако открити, а нарочито ефикасно јој се супротставити (Глигоровић, 2008). Другим речима, службе безбедности делују тајно, тежећи да туђе „тајне“ открију а да своје сачувају.

При разматрању безбедносно-обавештајних служби, треба имати у виду извесне разлике између безбедносних и обавештајних служби. Однос између безбедносне и обавештајне службе може бити представљена као однос општег према посебном, имајући у виду да је безбедност општа карактеристика али и главна мисија сваке службе, било које врсте (безбедносне, обавештајне или контраобавештајне).

Уопштена је подела служби безбедности на **цивилне и војне**. У предмету овог истраживања, војне службе су Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција, а цивилне полиција и Безбедносно-информативна агенција. Такође, могу се поделити на **унутрашње**

и спољашње. Од предметних служби безбедности, унутар државе генерално делују полиција и Војнобезбедносна агенција. Спољно оријентисана је Војнообавештајна агенција и делимично Безбедносно-информативна агенција.

Даља подела може бити на **дефанзивне и офанзивне**, где је карактер другопоменутих агресиван и нападачки. Како је Република Србија према Стратегији националне безбедности и уверењу одређена као држава која брани свој интерес и нема намере напада, већ искључиво одбране, јасно је зашто се све поменуте службе могу сматрати дефанзивним.

Било да су безбедносне или обавештајне, службе у овом систему воде се *информацијама*, до којих долазе на специфичне начине, због којих често могу бити предмет сумње и неповерења. Бити обавештен правовремено и свеобухватно о могућим претњама, спознати њихову природу и последице, један је од задатака савремених обавештајних и безбедносних служби (Бајагић, 2015).

Службе безбедности у демократским друштвима, без обзира на начин деловања, имају заједнички **циљ** и неке заједничке карактеристике:

- заштитници су безбедности државе и њеног становништва,
- ***подложне су демократској контроли,***
- одговорне су становништву коме служе, и
- поштују владавину закона и људска права (Wills, 2010).

Прихватање става да службе безбедности јесу у служби државе и народа, да у свом раду морају да поштују домаће законе, неотуђивост људских права и да буду подложне демократској и цивилној контроли, у теорији уздиже људска права изнад интереса националне безбедности. Али, наравно, постоји могућност ограничења, у изузетним случајевима, када је претежнији државни и национални интерес. Извесна дискрепанција која се овом приликом јавља, захтева постојање строге контроле над радом служби безбедности. Контрола и надзор су неопходни и недискутабилни, под условом да се спроводе професионално и у духу закона.

Иако се у народу сматра да је посао служби безбедности прислушкивање и хватање „шпијуна“, послови служби безбедности много су бројнији и комплекснији (Davies, 2024:

496). Истовремено, стабилан безбедносно-обавештајни систем неопходан је управљачким органима државе, док су тајност и циљеви безбедносних служби, за лаика и народ увек били контроверзни. Међутим, неки и даље сумњају да има још доста тога да се научи из пређашњег искуства (мислећи на 11. септембар 2001. године) јер релативно нови свет у 21. веку захтева измењени концепт националне безбедности. Популарно је претпостављати да се посао обавештајаца фундаментално променио у новом миленијуму (Betts, 2007). Међутим, ова претпоставка није у потпуности тачна, јер основе служби безбедности остају исте, мењају се само области интересовања и деловања, методе и средства, у складу са долазећим безбедносним потребама и у корак са новим технологијама и напретком.

Дакле, обавештајне службе своју пажњу и активности усмеравају „споља“ и њихова улога је прикупљање обавештајних података од значаја за безбедност државе.

Безбедносне службе су углавном усмерене ка „унутра“ и у функцији су државе и политике, са циљем спречавања и сузбијања најтежих облика криминала.

3.1. Обавештајне службе

Генерално, обавештајна служба је посебна организација државног апарата која, специфичним методима и средствима, спроводи првенствено обавештајне, али и безбедносне, субверзивне и друге активности, с циљем заштите унутрашње и спољне безбједности и реализације стратешких циљева сопствене државе, као и заштите интереса саме те службе. То су државни органи или службе и организације појединих државних институција (Мијалковић, 2013: 35).

Обавештајна служба има форму **организације**, која је условљена начином уређења и стабилношћу државе; са легалним правом и дужношћу употребе **посебних метода и средстава у свом раду**. Њене делатности су **обавештајне, контраобавештајне и субверзивне**, њени циљеви су **политички условљени** и спроводе се кроз прикупљање **информација за заштиту безбедности сопствене државе**. У раду их одликује **конспиративност**. Уз ово се већ подразумева не баш тако позитивна особина која је и њихова затвореност, **нетранспарентност** ка јавности.

Универзална начела рада обавештајних служби су: начело координације, начело законитости (које је условљено начелом контроле), начело разграничења надлежности,

тајности, начело интеграције, начело одговарајућег распореда снага и начело технологије рада (Савић 2009: 59). Поред ових, код неких аутора налази се и на начела: свеобухватност у раду; непрекидност и интензитет деловања; циљ оправдава средство; инфилтрација и агресивност при извршавању задатака; објективност, веродостојност и провера; једностраност и пристрасност; правовременост у раду; оригиналност у поступцима; тајност рада; планирање задатака; градирање – разврставање задатака; централизација рада и руковођења; релативна самосталност у деловању; специјализација у раду; тимски рад (Стајић, Гаћиновић, 2007: 344).

Два основна вида деловања савремених обавештајних служби су обавештајна активност (делатност) уз тајне акције. Обавештајне службе овим врше две основне функције: информационо-обавештајну и превентивно-безбедносну (Бајагић, 2011: 355).

Начелно, обавештајна делатност обухвата прикупљање релевантних информација **применом посебних мера и радњи**. Одвија се кроз обавештајни циклус, који обухвата: планирање и организовање, прикупљање података, обраду података, процену и достављање и коришћење података (Стајић, 2006). То је циклус који се непрекидно одвија и у којем сваки субјекат има прецизно дефинисане задатке и обавезе. Одговарајуће надлежне институције издају руководећим органима обавештајне службе извесне захтеве. Руководиоци обавештајних служби врше планирање и организују прибављање захтеваних података о објекту интересовања издајући налог за извршење својим извршним органима. Извршни органи обавештајне службе на терену прикупљају захтеване податке, које похрањују у централу обавештајне службе. Аналитички органи обавештајне службе достављене податке и информације обрађују процењују, анализирају, евалуирају, да би их државни органи користили у вођењу политике према земљи – жртви (Гаћиновић, 2015: 57).

Активности обавештајних служби иницирају се и спроводе како према реалним или доживљеним опасностима, тако и према потенцијалним, могућим опасностима.

Посебне мере и радње које се предузимају у циљу добијања информација, могу бити предузете из отворених извора сазнања, применом метода непосредне опсервације (извиђање, осматрање), агентурном методом, методом оперативне технике, методом „политичких пријатеља” симпатизера и методом деловања специјализованих снага (Стајић, Гаћиновић, 2007: 344). Методе наравно могу да буду легалне и илегалне, у зависности од

тога да ли су домаћим општим правом регулисане као такве. Метода непосредне опсервације која се најчешће и предузима, на граници је легалне и илегалне методе. Прекорачење и злоупотребе овлашћења у овим случајевима настају релативно често (снимање, скицирање, записивање, интересовање преко других лица и сл.) (исто).

Због својствености, обима и разноврсности задатака који се постављају обавештајним службама, њихова **организација** је веома специфична и сложена. Организационо уређење и функционисање условљено је бројним факторима, који су спољашњи (попут уређења државног система, јачине и моћи државе, њене оријентације ка међународној заједници и другим државама) као и унутрашњи (уређење саме службе: војно или цивилно, потом и бројност, величина, усмереност службе, буџет службе и многи други).

Како су циљеви постојања једне обавештајне службе **политички**, њена организација је прилагођена потребама и политици државе којој служба припада. Постоји велика сличност између готово свих служби безбедности, како на хоризонталном (техника рада), тако и на вертикалном нивоу (једностарешинство и субординација, координација). Већина обавештајних служби у свом саставу има: руководеће и управне органе, извршне органе, агентуру и специјалне снаге (Гаћиновић, 2019: 77).

Многе дебате се воде о **тајности служби безбедности, а посебно обавештајних служби**. Постоји захтев јавности да се вео тајности са једног дела њиховог рада мора скинути. Међутим, рад обавештајних служби не може увек бити доступан јавности. Једино тајним радом и специфичним методама, недоступним јавности, могу да допринесу изградњи безбедносне функције државе. Али, баш зато, њихов рад мора бити контролисан од стране законодавне и извршне власти како би се избегле многе негативности које су у прошлости карактерисале рад обавештајних служби (Гаћиновић, 2019).

Свака од безбедносних служби у Републици Србији има елементе како обавештајне, тако и безбедносне службе. Премда једина у називу „обавештајно“ садржи Војнообавештајна агенција, која је доминантно обавештајна, и остале службе безбедности – Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и специјализоване организационе јединице полиције, имају извесне карактеристике обавештајних служби.

Обавештајне службе на пољу јавног мњења не уживају безрезервну подршку, превасходно због напред наведене тајности у раду, због прикривених тајних акција, чији модалитети извршења и последице које изазивају у очима јавности производе ефекат одбојности (Конатар, Ковачевић, 2012). Ипак, оне су неспорно важна линија одбране и заштите Републике Србије и њених грађана.

3.2. Безбедносне службе

Иако се синтагма „безбедносна служба“ користи и у много ширем значењу, једна од прихваћених дефиниција је да су то *специјализоване унутрашње дефанзивне обавештајне службе, тј. синоними за службу државне безбедности, односно службу унутрашње-националне безбедности* (Мијалковски, 2009. 312)

Традиционално и практично схватање безбедносне службе обухватало је и обавештајне и контраобавештајне и безбедносне активности у контексту општег према посебном. Безбедносне службе представљају професионалну групу безбедносног система једне државе, сегмент њене извршне власти, јер су њене надлежности и овлашћења искључиво у функцији заштите виталних државних вредности од оних који њену безбедност тајно угрожавају. Информације које прикупља омогућавају другим гранама власти доношење одлука: извршној власти – за доношење одлука у циљу заштите националних интереса, законодавној власти – за кориговање (и доношење нових) законских прописа у циљу заштите виталних државних и националних вредности, судској власти – да успешније процесуира оптужене за групу кривичних дела против Уставног уређења и безбедности Републике Србије (Мијалковски, 2009: 151) и друга најтежа кривична дела.

Безбедносне службе данас су службе цивилног или војног уређења, чији су циљеви правовремено откривање и спречавање угрожавајућих намера и активности унутрашњих и спољних актуелних и потенцијалних противника, као и даље извештавање носилаца политичке власти о свим предузетим мерама и оствареним резултатима.

Најчешће присутно значење безбедносне службе је да су то специјализоване унутрашње обавештајне службе, односно овај појам једнак је појму служби државне безбедности, служби унутрашње – националне безбедности (Мијалковић, Милошевић, Ћеранић, 2023).

Конкретније, службе безбедности су професионалне организације државне управе задужене за откривање, спречавање и сузбијање активности које угрожавају државно и друштвено уређење унутра и споља. Унутрашње негативне активности могу предузимати политички противници (сепаратисти, терористи) а могу представљати и најтеже облике криминала. Спољне негативне активности су субверзивне или обавештајне активности страних држава, односно њихових служби, установа или сарадника (Мијалковић, 2013: 312).

Дакле, службе безбедности раде на откривању, спречавању и сузбијању: кривичних дела против Уставног уређења и безбедности Републике Србије, односно обавештајних и субверзивних активности страних обавештајних служби на нашој територији, екстремизма, тероризма, угрожавања носилаца највиших државних функција, најтежих облика привредног, финансијског, имовинског криминала и криминала против добара и вредности заштићених међународним правом (исто).

Организациона структура безбедносних служби је слична као код обавештајних. Код нас и у свету најчешће подразумева да се налазе у оквиру министарства (иако није обавезно, могу бити и самостални органи Владе), да њом руководи директор или начелник, да је организована по принципу једностарешинства и да има огранке – регионалне центре у већим градовима (областима) који покривају одређене области државне територије. Најчешћа карактеристика ових служби је јако изражена субординација, па готово да свака у мањој или већој мери има изражени милитаристички карактер.

Класификације безбедносних служби су бројне, тако да се међу њима издвајају:

- контраобавештајне службе (нпр. служба за контрашпијунажу)
- службе за заштиту уставног поретка
- службе за обезбеђење личности и објеката
- противтерористичке обавештајне службе
- криминалистичко-обавештајне службе (нпр. финансијско-обавештајна служба, служба за сузбијање организованог криминала, служба за сузбијање високотехнолошког криминала и др.) (Мијалковић, Милошевић, Теранић, 2023: 363).

За све наведене врсте служби безбедности заједничко је то што су унутардржавни апарати, самостални или у склопу другог ентитета – у случају Републике Србије – министарства или владе и да делују на територији и ван територије државе, а зарад очувања њене безбедности. Безбедносне службе државе у себи садрже и обавештајну компоненту, самим тим имају шири обим посла од обавештајних служби, шира задужења, па и шира овлашћења.

3.3. Безбедносно-обавештајне јединице полиције

Министарство унутрашњих послова ресорно је надлежно за заштиту унутрашње безбедности. У свом саставу има организационе јединице које директно остварују безбедносну функцију и оне које ту функцију омогућавају и одржавају. Иако појам полиције још увек није исправно одређен²¹, послови безбедносног и обавештајног типа обављају се и у извесном броју организационих јединица Министарства унутрашњих послова.

Послови Министарства унутрашњих послова су:

- заштита безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка;
- заштита живота, личне и имовинске сигурности грађана;
- спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима;
- одржавање јавног реда и мира;
- обезбеђивање зборов и других окупљања грађана;
- обезбеђивање одређених личности и објеката (*Послови Министарства унутрашњих послова*, доступно 28.05.2024. www.Mup.gov.rs).

Као и код осталих безбедносних служби, у овом министарству предузимају се послови са заједничким циљем – очувањем националне безбедности у свим њеним сферама.

²¹ Закон о полицији „Службени Гласник РС“ бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, дефинише полицију као „начин“. Не постоји прецизна дефиниција онога шта полиција, заправо, представља.

Министарство унутрашњих послова у свом седишту има Кабинет министра, Секретаријат и Службу интерне ревизије. Поред организационих јединица у седишту, у саставу има и²²: Дирекцију полиције, Сектор за информационо-комуникационе технологије (до 12.05.2023. Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије), Сектор за логистику (до 12.05.2023. Сектор за људске ресурсе и Сектор за материјално-финансијске послове), Сектор за ванредне ситуације и Сектор унутрашње контроле.

Послови безбедности углавном су концентрисани у Дирекцији полиције, која је од великог значаја за ово истраживање, и то у службама у Управи криминалистичке полиције, Управи полиције, Јединици за обезбеђење одређених личности и објеката, Жандармерији, Специјалној антитерористичкој јединици.

3.4. Најчешћи проблеми и контроверзе у раду служби безбедности

Главни уставни и политички задатак свих државних структура, уз посебан нагласак на обавештајним и безбедносним службама, је да делују у циљу достизања и очувања националне безбедности. Стога се њихово тако усмерено деловање и очекује (Илић, 2016).

Али, у пракси је било случајева где све те начелне дефиниције и мисије постојања служби безбедности нису практично биле поштоване и спровођене. Искуствено је утврђено да постоји опасност од свесног (намерног) и несвесног (ненамерног) опструирања и саботирања обавеза обавештајних служби у оквиру националног система безбедности. До намерног опструирања долази када се руководство одређене обавештајне службе „одметне” од извршне власти и престане да извршава њена наређења. Даље, када се као руководиоци у тим службама постављају људи који се искористе за циљеве који противрече утврђеним вредностима и интересима националне безбедности одређене државе. С друге стране, до ненамерног опструирања долази онда када службе, из крајње искрене намере да сачувају уставни поредак или, бар, политичку гарнитуру на власти, предузимају мере и активности

²² Дана 11.05.2023. године ступила је на снагу нова *Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова Републике Србије* и 12.05.2023. године ступио је на снагу нови *Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова Републике Србије*, којим престају да важе пређашње Уребе односно Правилник и мења се организациона структура Министарства.

које су контрапродуктивне. Ово се углавном манифестује као претерана употреба силе и репресије према грађанима сопствене државе или грађанима окупираних или освојених држава, које за нужну последицу има гажење основних људских права и слобода, односно завођење правог терора (Илић, 2016).

Коришћење служби безбедности у политичке сврхе и то не ради остварења државних, врховних циљева због којих и постоје, већ због личних и појединачних, уз злоупотребавање овлашћења и кршење закона, није новина и далеко је од немогуће појаве. *У срцу расправе је вечно питање: да ли су службе безбедности обликовале политику или је политика обликовала службе или и једно и друго?* (Baldino, 2010).

Политичност служби безбедности њихова је карактеристика која се не да заобићи у контексту контроверзности и неповерења које већина према њима осећа. „.... *јер је политички систем оквир који обезбеђује уставне, законске и друге претпоставке, неопходне за организацију система националне безбедности, тиме и обавештајно-безбедносног система сваке савремене државе*“ (Бајагић, 2015). Самим тим што политика на потпуно легалан и легитиман начин координира службе безбедности, врло лако може и да их злоупотреби. Иако су оформљене да чувају интерес националне безбедности, службе безбедности могу и бивају злоупотребе за реализацију ужих интереса, чији крајњи циљеви немају никакве везе са националном безбедношћу, само могу бити скривене иза њеног натписа. Самим тим, и контрола и надзор не могу дати адекватне резултате, уколико „проблем“ не потиче из саме службе. „.....*Али било би фер констатовати да злоупотребе Службе увек долазе из политике а не обратно, изнутра, неком унутрашњом иницијативом људи који ту раде...*“ „.....*већ због тога што је политика поново помешала карте и узела тај склапел у своје руке, не да би га користила у складу са законом, већ искључиво у складу са својим политичким и финансијским интересом*“ (Живаљевић, 2020).

Мењањем концепата, активности, погледа, приступа, условљеним променом окружења, службе безбедности се модернизују, успостављају стабилнији центри контроле и надзора, али њихова основа постојања и начина функционисања остаје суштински иста, уз проширење техничким, финансијским, сазнајним, кадровским и организационим капацитетима. Ипак,.....*“поверење у систем, међутим, остаје ниско. Улози су високи али погледи јавности су да се скандали понављају, да је утврђивање одговорности неефикасно*

и да се политичке манипулације настављају.“ У терорији се сматра да је поставка служби безбедности од почетка била погрешна, склоност скандалима у јавности је константна и њихово искорењивање никад није започето и готово да није могуће (Betts, 2007).

Политичност служби безбедности потиче из тога што је њихова активност условљена државним актерима, који креирају државну политику (планирање, начин вођења послова, циљеви и радње усмерене ка њиховом остваривању). Сама мисија и циљеви постојања служби безбедности су заштита државних и националних вредности и интереса, који су, подразумева се, условљени политички. *„Руководиоци служби безбедности требали би да служе државном руководству, али и да штите државу и службе од политике, злоупотребе и корупције политичких моћника..... једини начин да се елиминше ризик политичке контаминације служби безбедности је да се овај систем издвоји од политичког“ (Betts, 2007).*

Даље, службе безбедности се финансирају из државног буџета. Међутим, то није могуће када је реч о обавештајно-субверзивним операцијама које се косе са законом, јер ниједна „демократска држава“ неће финансирати незаконите активности и о томе оставити писани траг у завршном финансијском извештају. *Јасно је да нити једна полицијска служба, односно (контра)обавештајна служба не може дозволити потпуну транспарентност у свом раду, првенствено у финансијско-материјалном пословању. Свакој полицијској служби потребна су увек извесна средства која ће се налазити изван цивилне парламентарне контроле, са којима ће она моћи располагати на начин за који процени да је најцелисходнији. Таква средства се најлакше и најбрже прикупљају од послова у вези са шверцом дроге, оружја и осталим сличним нелегалним бизнисима (Ћирић, 2005). „...На примерима из даље или ближе историје, па и из историје деловања ЦИА, држава је зарад остваривања одређених патриотско-политичко - прагматских циљева, принуђена да понекад прави и „уговор са ђаволом“ (исто).*

„Тајност“ која одликује обавештајне службе, основа је ефикасног функционисања, али и велико иритирање јавности. Спој организације, политичких циљева, лошег искуства из прошлости, претеране тајности и нетранспарентности а опет, очигледног знања јавности да се у службама безбедности предузимају посебне радње које изазивају сумњу и страх грађана, утицале су и утичу на неповерење које јавност има према њима.

У литератури се налази да је претерану тајност²³ служби безбедности неретко штитило и судство. „Судови су често затварали поступке позивајући се на Закон о поверљивости података, забрањујући откривање информација под привилегијом неприкосновености државне тајне, одбијали откривање информација о националној безбедности у случајевима позивања на Закон о слободи информација, што сведочи „дугој историји заштите тајни националне безбедности”(Schafer, 2021).

Сигурно је да информације до којих у свом раду долазе службе безбедности имају велики значај и утицај на све гране власти. Како су и саме део извршне власти, могу да примају инструкције које су политички условљене. Изоловањем служби безбедности од политике државе (владе), режима и њиховим строгим „коришћењем“ у оправдане и за то намењене сврхе, смањују се злоупотребе и могућности нарушавања људских права и слобода у случајевима употребе мера и радњи специјалног карактера у политичке сврхе. Међутим, то није увек могуће јер политика којом се усмерава деловање служби безбедности увек се аргументује неопходношћу очувања и интересима националне безбедности.

Контрола и надзор над службама безбедности, укључујући и строго одобравање специјалних истражних мера од стране независних судова и одговорних руководиоца (у оним случајевима када их они одобравају) своде злоупотребе на најмању могућу меру (исто). Иако су службе безбедности у функцији државе, њене извршне, законодавне па и судске власти, јасно је да се њихова политичност не може потпуно избећи.

Дакле, могућности унапређивања механизма, стандарда и процедура надзора и контроле над службама безбедности морају се сагледати у контексту императива од којег нема одступања, а у чију сврху је ово истраживање настало.

²³ Чувени новинар Бенџамин Бредли је рекао док је био је уредник у часопису The Post, „многе приче сам скривао од новина јер сам осетио – без икаквог притиска владе – да ће национална безбедност бити угрожена њиховим објављивањем – (Bradlee, 1995).

4. БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНЕ СЛУЖБЕ У ОКВИРУ НАЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Служба безбедности је синтагма која се у нашем систему безбедности (као и за потребе овог рада) користи за означавање безбедносно-обавештајних служби (Безбедносно-информативна агенција, Војнообавештајна агенција и Војнобезбедносна агенција), али и за специјализоване службе полиције (Министарства унутрашњих послова). То су органи државне управе који поседују широка овлашћења којима се, најшире, зарад заштите људске и националне безбедности, задире у људска права и слободе²⁴. Комплементарност потребе за заштитом националне безбедности с једне, и потребе за идентификовањем, спречавањем и неутралисањем изазова, ризика и претњи, с друге стране, од служби безбедности у модерном друштву, прожетом све већим безбедносним захтевима невојног карактера, али све тежим и озбиљнијим кривичним делима организованог и системског типа, захтева одржавање равнотеже по танкој линији између дозвољеног, допуштеног и недозвољеног, осуђујућег и кажњивог. Обавештајне и безбедносне службе, као субјекти националног система безбедности, у непосредној су функцији безбедности држава и друштава, међународних организација и савеза у којима државе имају чланство или партиципирају, као и планетарног живота (човечанства) (Мијалковић, Милошевић, 2013: 11).

У Србији постоје три безбедносно-обавештајне службе, односно две безбедносне (Војнобезбедносна агенција и Безбедносно-информативна агенција) и једна обавештајна служба (Војнообавештајна агенција). Неформално се, заједно са полицијом, називају службама безбедности.

Иако је ова подела честа, у смислу овог рада, свака од наведених служби садржи како безбедносне, тако и обавештајне карактеристике. Како су специфичне по начину и врсти послова које обављају, за потребе рада истражиће се детаљно њихови циљеви, надлежност, статус, методе које у раду примењују, овлашћења која поседују за примену посебних мера,

²⁴ Људска права људској безбедности дају неоспорив легитимитет, а људска безбедност људским правима употребну вредност (Матијашевић Обрадовић, 2017: 244).

као и начин на који су службе представљене у доступним документима. Ово у циљу увида у то да ли је тренутна контрола прилагођена службама безбедности и да ли постоје пропусти у прописима који допуштају могућност злоупотребе овлашћења и избегавања контролних механизма, али и могућности притисака на службе безбедности и, у складу са тим, давање препорука за унапређење надзора и контроле.

4.1. Безбедносно-обавештајни систем Републике Србије

Јединствени безбедносно-обавештајни систем Републике Србије чине службе безбедности, Савет за националну безбедност, Биро за координацију рада служби безбедности (Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије „Службени Гласник РС“ бр. 116/2007, 72/2012).

4.1.1. Савет за националну безбедност

Савет за националну безбедност (Савет) је тело Републике Србије основано 2007. године. Законом о основама уређења служби безбедности Републике Србије. Као послови који се стављају у изглед овом Савету предвиђени су: „старање о националној безбедности“, усмеравање и усклађивање рада служби безбедности, као и праћење усаглашености примене прописа и стандарда у области заштите људских права, пре свега заштиту података о личности. Савет у себи обједињава све елементе у функцији националне безбедности Србије, и настао је из потребе да на једном месту буду окупљени главни доносиоци одлука у сектору безбедности и да буде успостављена координација елемената овог сектора (*Савет за националну безбедност-оснивање и надлежност*, доступно 28.05.2023. <https://bezbednost.org/publikacija/savet-za-nacionalnu-bezbednost-republike-srbije/>).

Сажето, старање Савета за националну безбедност (Савет) заснива се на: 1) разматрању питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности, 2) подстицању и утврђивању достигнуте међусобне сарадње наведених органа међусобно, са органима страних држава и међународних организација, 3) унапређењу безбедности сопственим виђењем и на основу предлога служби, 4) разматрању питања од значаја за

националну безбедност од стране општина, локалних самоуправа и аутономних покрајина. Савет у раду разматра обавештајно-безбедносне процене, доноси усмеравајуће и усклађујуће *закључке*, чије извршавање прати. Такође, стара се о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права, а која могу бити угрожена разменом информација или другим оперативним радњама (Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, „*Службени Гласник РС*“ бр. 116/2007 и 72/2012, чл. 5).

Као кључна контролна улога над службама безбедности, осим поменутих и осим својствене природе којом је примарно задужен за послове националне безбедности, Савет даје мишљења Влади о плановима рада служби безбедности, буџету служби безбедности и, као једна од кључних улога, даје мишљење на постављење и разрешење директора служби (исто).

Савет се састоји од: председника Републике као председавајућег Саветом, председника Владе, министра одбране, министра унутрашњих послова, министра правде, начелника Генералштаба Војске Србије, директора служби безбедности (исто, чл. 6).

Савет се формира на начин да сам врх највиших државника учествује у његовом раду и предлаже и предузима послове и радње који се тичу безбедности и служби безбедности, а у прилог томе говори и да сваки од поменутих појединачних чланова Савета врши неки вид контроле над службама безбедности и полицијом, из свог делокруга. Постојање дужности и обавезе сарадње са Саветом и извршавања његових закључака, говори да је у питању снажан механизам контроле и надзора служби безбедности. Истраживањем се тежи показати каква је ситуација у пракси.

Савет функционише на принципу одржавања седница, најмање једном у три месеца, које сазива председник Републике и њима председава, а у његовом одсуству то чини председник Владе. Лица која нису званични чланови Савета, могу да буду позвани на седнице Савета, уколико је њихово присуство од стране председника Републике процењено као потребно и релевантно за конкретну тему.

Савет за националну безбедност, као тело сличног назива, постоји у многим земљама. Иако показује извесне подударности са органима у другим државама, у зависности од државе,

има различите надлежности, састав и овлашћења. У неким државама постоји као стално тело у миру, а у неким се активира само у рату - ванредним ситуацијама (нпр. Савет националне одбране у Мађарској (Тишма, 2011). Самим тим, није могуће начинити упоредну анализу (Дуловић, 2015: 106).

Засигурно најпознатији *Савет за националну безбедност* постоји у Сједињеним Америчким Државама. Овим Саветом руководи саветник председника за националну безбедност, и има задатак да помаже председнику и да га саветује у пословима везаним за националну безбедност и спољну политику. Поред тога, главно је средство помоћу кога председник координира рад служби безбедности. Дакле, циљ Савета је да председник (као најмоћнија институција у Сједињеним Америчким Државама у стварима које се односе на спољнополитичка и војна питања) „на једном месту окупи и чује све главне представнике своје администрације и главних полуга власти, те да на тај начин избегне проблеме у координацији између различитих државних служби“. Савет за националну безбедност Сједињених Америчких Држава представља веома моћно тело. Међутим, ово тело се налази под контролом Конгреса, превасходно његовог Одбора за контролу и надзор обавештајних служби (The white house. *National security council* (Савет за националну безбедност Сједињених америчких држава), доступно 01.01.2024. <https://www.whitehouse.gov/nsc/>). Тела слична америчком Савету за националну безбедност постоје и у Израелу, Русији и Турској (Дуловић, 2015).

За пример, овај орган се у Црној Гори назива *Савјетом за одбрану и безбједност Црне Горе* а надлежан је за доношење одлука и командовање Војском Црне Горе, процену безбедносног стања, предузимање мера, кадровске активности према официрима Војске, међународну Војну сарадњу и др. Овај Савјет сачињавају: председник Црне Горе (који је уједно и председник Савјета), председник Скупштине, председник Владе (Устав Црне Горе, „Службени Лист ЦГ“ бр. 1/2007, 38/2019 – Амандмани I-XVI, члан 131).

У Хрватској се овај орган назива *Вијеће за националну сигурност Хрватске* (Закон о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, прочишћен текст закона, *НН* 79/06, 105/06, доступно 11.05.2024. <https://www.zakon.hr/z/744/Zakon-o-sigurnosno-obavje%C5%A1tajnom-sustavu-Republike-Hrvatske>). Стапа се о обавештајним и безбедносним претњама и ризицима, као и свим питањима из делокруга националне

безбедности, разматра питања везана за рад безбедносно-обавештајних служби, доноси годишње смернице и планове, утврђује мере контроле и надзора према службама као и друга питања. Вијеће чине: председник Републике, председник Владе, члан Владе задужен за националну безбедност, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар спољних послова, министар правосуђа, саветник председника Републике задужен за ове послове, начелник Главног стожера (уред, управе) Оружаних снага Републике Хрватске, равнатељ (директор) сигурносно-обавештајне агенције, равнатељ (директор) војне сигурносно-обавјештајне агенције и председник Уреда Вијећа за националну сигурност (исто).

Слично као и код нас, и у другим суседним земљама у састав Савета, Вијећа или Савјета улазе сами врховни државни функционери, што указује на озбиљност овог тела.

О Савету за националну безбедност Републике Србије у доступној литератури не постоји велика теоријска обрада, наведени подаци се свode на оне доступне из Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 116/2007 и 72/2012) и Одлуци о Савету за националну безбедност Републике Србије („Службени гласник РС“, бр.50 од 01.јуна 2007).

Савет је надређен Бироу за координацију служби безбедности и Канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, који су оформљени као његове јединице ради поделе послова и задужења.

Из доступних извора, утврђено је да је у току 2022. године одржано 6 седница Савета за националну безбедност, и то 21.02, 24.02, 13.05, 10.09, 27.10 и 11.12.2022. године. Теме ових седница тичале су се ситуације на Косову и Метохији, у региону и Украјини, ситуације на истоку Европе и у региону Западног Балкана, безбедности „Еуропрајда“ и др. (Министарство одбране Републике Србије, *архива активности*, доступно 20.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/arhiva>). За 2023. годину доступна је информација о одржаној само једној седници Савета и то дана 27.05.2023. године. На овој седници се разматрала безбедносна ситуација на Косову и Метохији (Министарство одбране, *Седница Савета за националну безбедност*, доступно 20.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/20121/odrzana-sednica-saveta-za-nacionalnu-bezbednost20121>). Одржана је и једна седница у 2024. години, дана 23.03.2024. године, где су се износиле чињенице о безбедносној ситуацији код нас и у

свету (*Седница Савета за националну безбедност*, доступно 20.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/tekst/21073/odrzana-sednica-saveta-za-nacionalnu-bezbednost21073>). Наведене седнице биле су затворене за јавност, а јавност је о њима била обавештена најавама и обавештењима о њиховом одржавању на сајту Министарства одбране и предсеника Републике.

4.1.2. Биро за координацију рада служби безбедности

Биро за координацију рада служби безбедности усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности. Даља задужења Бироа су да, кроз утврђивање задатака који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа координира њихове активности; утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима; оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке; анализира резултате оперативног усклађивања и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци (Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 116/2007 и 72/2012). Састав Бироа чине директори служби и секретар Савета (кога именује председник Републике), али могу да учествују и представници Министарства спољних послова, директор полиције и начелници управа полиције²⁵, Републички јавни тужилац, директор Управе царина, руководиоци други државних органа, организација и интитуција.

Званично се наводи да овај Биро врши контролну делатност над службама безбедности (исто), али ће се истражити строго контролна улога Бироа, која се смањује на уштрб његове координирајуће-усмеравајуће функције.

²⁵ Под овим се у Закону вероватно подразумевају начелници осталих управа у седишту Дирекције полиције, јер је Управа полиције само једна од тих управа (постоји и Управа криминалистичке полиције, Управа саобраћајне полиције, Управа граничне полиције и др). Самим тим, боље би гласила формулација: „начелници управа у седишту Дирекције полиције, Министарства унутрашњих послова. Иако се ово истраживање не бави овом темом, ипак је веома битно конкретно и прецизно изражавање у озбиљним законским актима, попут овог.

4.1.3. Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, обавља стручне и административне послове за потребе Савета и Бироа, а нарочито: послове у вези са сазивањем и припремањем седница Савета; стручне послове у вези са праћењем спровођења смерница и закључака Савета; послове стручне и административно-техничке подршке Бироу за координацију; послове који подразумевају чување и стављање на увид извештаја и других аката Савета члановима Савета (*Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података*, доступно 15.05.2024. <https://www.nsa.gov.rs/tekst/15/o-kancelariji-saveta.php>).

Канцеларија издаје сертификате за приступ подацима са ознаком степена тајности „поверљиво“, „строго поверљиво“ и „државна тајна“. Подсетимо се да се као *тајни податак може одредити податак од интереса за Републику Србију чијим би откривањем неовлашћеном лицу настала штета, ако је потреба заштите интереса Републике Србије претежнија од интереса за слободан приступ информацијама од јавног значаја*. Интереси Републике Србије су: суверенитет, територијални интегритет, Уставни поредак, људска и мањинска права и слободе, национална и јавна безбедност, одбрана, унутрашњи и спољни послови (Закон о тајности података, „Службени Гласник РС“ бр. 104/2009).²⁶

Тајни подаци се односе нарочито на: 1) националну безбедност Републике Србије, јавну безбедност, односно на одбрамбене, спољнополитичке, безбедносне и обавештајне послове органа јавне власти; 2) односе Републике Србије са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима; 3) системе, уређаје, пројекте, планове и структуре који су у вези са напред наведеним подацима; 4) научне, истраживачке, технолошке, економске и финансијске послове који су у вези са напред наведеним подацима. (исто, члан 8). Свеобухватно, како смо на почетку дефинисали националну безбедност на најцелисходнији начин, да у себи инкорпорира све ове наведене одреднице,

²⁶ У датој дефиницији се јасно види супротност, на једној страни Закона о тајности података, а на другој страни Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. О усаглашавању законодавца и предлагача ова два, дубоко антагона, правна акта, биће више говора у делу који се односи на улогу и функцију Заштитника права грађана и Повереника за приступ подацима од јавног значаја и њиховим видовима контроле над безбедносним системом.

јасно је да је тајни податак сваки онај податак чије одавање трећем, непозваном лицу може нарушити националну безбедност Републике Србије (исто).

Категорије тајности података су, по градацији: „државна тајна“ (еквивалент TOP SECRET) – чијим се одавањем наноси неотклоњива штета интересима Републике Србије, „строго поверљиво“ (еквивалент страном SECRET) - чијим се одавањем наноси тешка штета по интересе Републике Србије, „поверљиво“ (CONFIDENTIAL) – чијим се одавањем наноси штета по интересе Републике Србије и „интерно“ (RESTRICTED) - чијим се одавањем наноси штета по рад, обављање задатка и послова органа јавне власти (исто).

Процену за ознаку докумената овлашћени су да доносе: председник Народне скупштине, председник Републике, председник Владе, руководиоци органа, овлашћени функционери органа јавне власти или запослена лица писано овлашћена од стране руководиоца (исто).

Табела 1: Број издатих сертификата Канцеларије Савета за националну безбедност за период 2011-2023²⁷.

ГОДИНА	ДРЖАВНА ТАЈНА	СТРОГО ПОВЕРЉИВО	ПОВЕРЉИВО	УКУПНО
2011	25	13	3	41
2012	37	86	3	126
2013	35	15	17	67
2014	43	45	10	98
2015	126	131	186	443
2016	65	212	200	477
2017	121	181	296	598
2018	104	280	200	584
2019	109	458	371	938
2020	146	432	119	697
2021	433	852	305	1590
2022	488	4505	1767	6760
2023	747	2660	899	4306

²⁷ Извор: Сертификати и обуке Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, преузето 15.05.2024. <https://nsa.gov.rs/tekst/72/sertifikati.php>

УКУПНО	2479	9870	4376	16725

За период 2011-2023. године, ова Канцеларија издала је укупно 16725 сертификата. За приступ подацима ознаке „државна тајна“, издато је укупно 2479 сертификата. За приступ подацима ознаке „строго поверљиво“ издато је укупно 9870 сертификата, док је за приступ подацима ознаке „поверљиво“, издато укупно 4376 сертификата. Приметан је укупан пораст броја издатих сертификата, али и појединачних сертификата (нпр. за 2023. годину издато је чак 747 сертификата за приступ подацима ознаке „државна тајна“, док је тај број у 2011. години износио само 25), што значи да све већи број лица добија приступ овим подацима. Приметан је огроман пораст броја лица са приступом подацима ознаке „строго поверљиво“ од 2021 (852) до 2022. године (чак 4505, чак 5 пута више у односу на претходну годину, док је у 2011. години овај број износио само 13) (*Сертификати и обуке Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података*, доступно 15.05.2024. <https://nsa.gov.rs/tekst/72/sertifikati.php>).

Пораст броја особа запослених у Републици Србији који имају приступ овој врсти података, може указивати на додељивање ознака поверљивости свакојаким документима. Поред тога, још једном може говорити о могућности „цурења“ информација или њиховог коришћења у непредвиђене сврхе. Међутим, овде се у „одбрану“ оволиком броју могућности приступа може навести да лица која аплицирају, односно, бивају предложена за добијање оваквих приступних сертификата, пролазе строге безбедносне провере, које врше припадници Безбедносно-информативне агенције, Војнобезбедносне агенције и полиције²⁸.

Увезаност система националне безбедности где углавном исти актери образују тела и утврђују процедуре, координирају, одлучују и, на крају, контролишу то исто, не мора нужно, али у неким случајевима свакако може да пружи могућност злоупотреба.

Канцеларији Савета за националну безбедност у сврху овог истраживања упућен је допис са молбом за учешћем представника Савета, Канцеларије и Бироа у интервјуу. Овај орган послао је одговор 01 број 06-00-12/1/2023 од дана 27.03.2023. године, којим се наводи да

²⁸ За припаднике полиције, за приступ поверљивим подацима класификоване нижим нивоима поверљивости, безбедносне провере врши Министарство унутрашњих послова.

„Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података (Канцеларија Савета) у складу са чл. 8 Закона о основама служби безбедности („Службени гласник РС“, бр. 116/2007 о 72/2012) и чл. 2 Уредбе о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података („Службени гласник РС“, бр. 12 од 13. фебруара 2009. године) обавља стручне, административне и друге послове за потребе Савета за националну безбедност, а нарочито: послове у вези са сазивањем и припремањем седница Савета; стручне послове у вези са праћењем и спровођењем смерница и закључака Савета; послове административно-техничке подршке Бироу за координацију; чување и стављање на увид члановима Савета извештаја и других аката Савета; и друге послове по налогу Савета и секретара Савета.

У закључку акта, наводи се: *„Сходно наведеном, указујемо да је у складу са Пословником о раду Савета за националну безбедност, председник Републике Србије једини надлежан да коментарише рад и активности Савета за националну безбедност. Истовремено, предмет овог упита не могу бити ни активност на плану подршке раду Бироа за координацију служби безбедности, будући да се о овим пословима сачињавају посебни извештаји са ознаком тајности, који могу бити доступни ограниченом кругу корисника, а у складу са Законом“.*

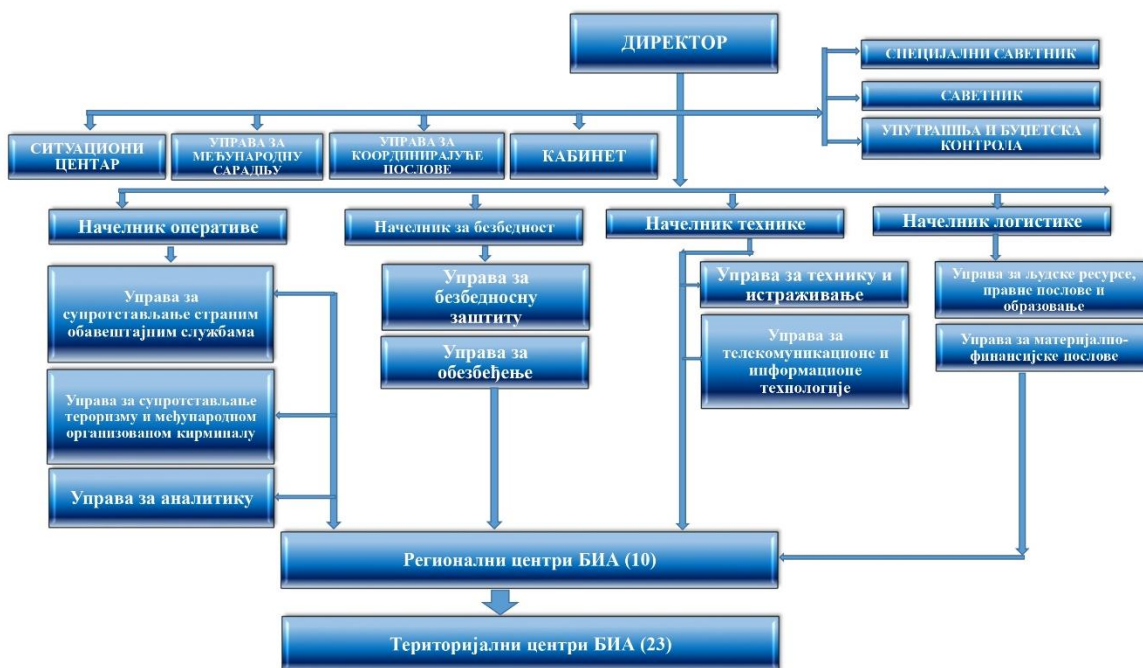
Будући да је у одговору Канцеларије Савета наведено да овлашћење да се о Савету изјашњава има само председник Републике, као његов председавајући а да се о осталим телима не могу изјашњавати због степена тајности података, није било могуће добити никакве даље информације. Зато ће се у раду навести само оне које су доступне јавности преко закона и осталих доступних аката из дате области.

Дакле, строго контролисање Савета и улога председника Републике који је једини овлашћен да се о његовом раду изјашњава, затвореност за јавност под класификацијом државне тајне, говори да од овог органа није могуће добити било какву информацију о начину на који врши надзор и контролу над службама безбедности, а понајмање квантитативне податке. На овај начин, могуће је информисати се само из доступних теоријских извора, што значи да је овај део система безбедности нетранспарентан.

4.1.4. Безбедносно-обавештајне службе

4.1.4.1. Безбедносно-информативна агенција

Безбедносно-информативна агенција (БИА) у систему државне управе Републике Србије има статус посебне организације, и обавља следеће послове: заштита безбедности Републике Србије и откривање и спречавање дела усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије; истраживање, прикупљање, обрада и процена безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, и др. (Закон о Безбедносно-информативној агенцији „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 111/2009, 5/2014 – одлука УС, 66/204 и 36/2018, чл. 2).



Слика 1: Организација Безбедносно-информативне агенције²⁹

Организациона структура, доступна из организационе схеме са званичне веб стране ове агенције, приближиће послове које она обавља. Безбедносно-информативна агенција се

²⁹ Извор: организациона структура Безбедносно-информативне агенције, прилагођено 16.05.2024.
<https://www.bia.gov.rs/dokumenta/organizaciona-struktura/>.

састоји из више организационих јединица. Њом руководи директор³⁰. Организационе јединице у седишту су: институција специјалног саветника, институција саветника, унутрашње и буџетске контроле, као и ситуациони центар, управа за међународну сарадњу, управа за координирајуће послове и кабинет директора. Даље, постоји више сектора или области, којима руководе начелници. Сектор „оперативе“, састоји се из више управа: Управе за супротстављање страним обавештајним службама, Управе за супротстављање тероризму и међународном органзованом криминалу и Управе за аналитику. Сектор „безбедност“, у саставу има управу за безбедносну заштиту и управу за обезбеђење. Сектор „технике“, састоји се од Управе за технику и истраживање и Управе за телекомуникације и информационе технологије. Сектор „логистике“, састоји се из Управе за људске ресурсе, правне послове и образовање и Управе за материјално-финансијске послове. Све наведене области се, осим у седишту, гранају и у 10 регионалних центара, а они даље у 23 територијална центра.

При остваривању задатих циљева агенција законски поседује могућност употребе *посебних мера* којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења (посебне мере) у које спадају:

- тајни надзор и снимање комуникације без обзира на облик и техничка средства преко којих се обавља или надзор електронске или друге адресе;
- тајни надзор и снимање комуникације на јавним местима и местима којима је приступ ограничен или у просторијама;
- статистички електронски надзор компјутера и информационих система у циљу прибављања података о комуникацијама или локацијама коришћене мобилне терминалне опреме;
- рачунарско претраживање већ обрађених и других података и њихово упоређивање са подацима који су прикупљени применом мера из претходних наведених (чл. 13, Закон о Безбедносно-информативној агенцији).

³⁰ У односу на претходно организационо решење, новом организацијом Безбедносно-информативна агенција нема заменика директора (Безбедносно-информативна агенција, *Информатор о раду*, ажуриран 07.03.2024, стр. 6).

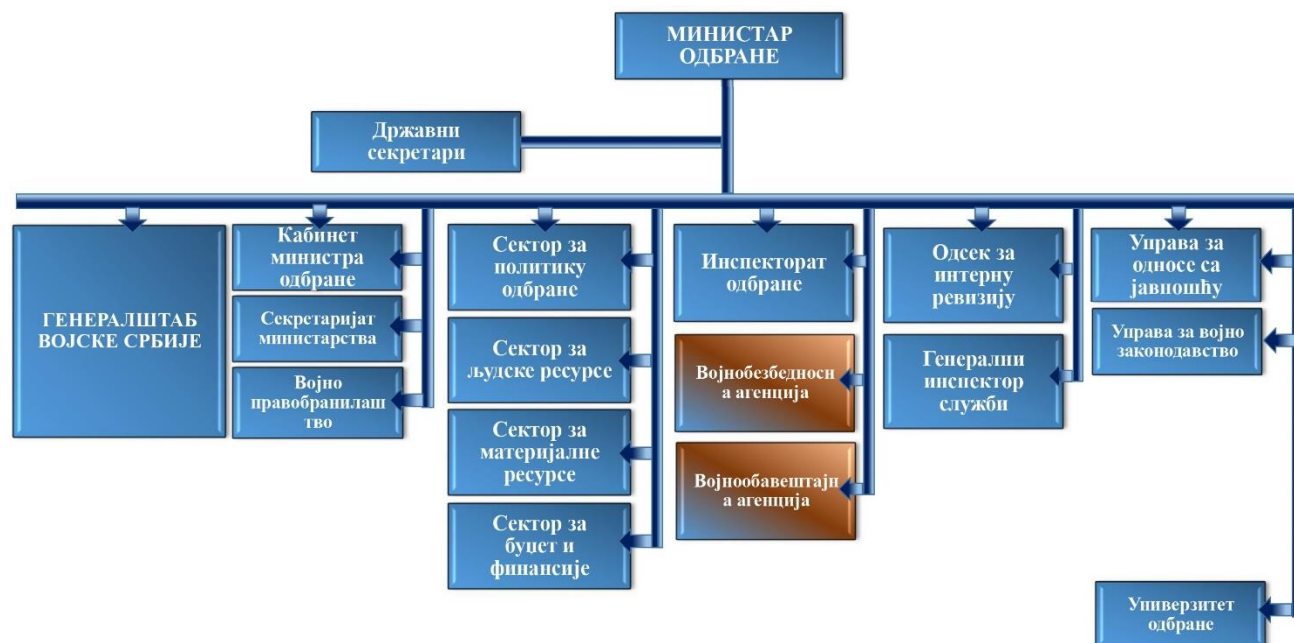
Посебне мере припадници Безбедносно-информативне агенције примењују уколико постоје основи сумње да лице, група или организација предузима или припрема радње усмерене против безбедности Републике Србије а околности случаја указују да се на други начин те радње не би могле открити, спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност. На образложени предлог директора Агенције, суд може да одреди примену посебне мере (председник Вишег суда у Београду-судија којег он одреди из посебног Одељења за дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела). Трајање мере ограничено је на три месеца, али се може продужити још највише три пута по три месеца (укупно 12 месеци, што је изузетно дуг период). Ако се приликом примене посебне мере дође до сазнања да лице, група или организација користи друго средство комуникације, електронску или другу адресу, или да се комуникација обавља на другим местима којима је приступ ограничен или у другим просторијама, обавестиће о томе одмах директора Агенције, који може наредити проширење посебне мере, којом приликом у року од 48 часова подноси предлог за *накнадно* одобрење проширења примене посебне мере, о чему одлучује судија у року од 48 часова од часа пријема предлога. Ако предлог не буде усвојен, материјал који је прикупљен у складу са претходним одобрењем се уништава по прописаној процедури (исто, чл. 13-16).

Накнадно одобрење проширења примене посебне мере ствара извесну могућност злоупотребе. Закон о Безбедносно-информативној агенцији штур је (не постоји ниједна клаузула која се односи на избор директора агенције, осим да га поставља Влада), суздржан, изузетно кратак и сажет, самим тим нетранспарентан, те је тајновитост која се наслућује, као и негативно искуство из прошлости, један је од узрока неповерења које јавност према њој има. Истраживањем се тежи утврдити које су све мане, пропусти, недоречености у законским одредбама Агенције које омогућавају евентуалну арбитарност и простор за дискреционо поступање³¹.

4.1.4.2. Војнобезбедносна агенција

³¹ Иако није упутно поредити их, Информатор о раду Безбедносно – информативне агенције има свега 45 страна, док нпр. Информатор Министарства унутрашњих послова има 911 страна.

Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА) су органи управе у саставу Министарства одбране, који обављају безбедносно обавештајне послове од значаја за одбрану (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији „Службени гласник РС“, бр.88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013, чл. 2). Имају статус правног лица и политички су, идеолошки и интересно неутралне.



Слика 2: Организациона шема Министарства одбране³²

На званичној интернет презентацији ове агенције, наводи се да је *Војнобезбедносна агенција организациона целина у саставу Министарства одбране*. Из скромне понуде података о овој Агенцији, њене надлежности су безбедносна и контраобавештајна заштита Министарства одбране и Војске Србије. Безбедносни послови и задаци које ова Агенција обавља су персонална, индустријска безбедност, заштита тајних података и безбедносни менаџмент. Без дефинисања шта сваки скуп наведених послова и задатака обухвата, закључићемо да се персонална безбедност односи на безбедност лица, појединаца, грађана Републике Србије; индустријска безбедност подразумева безбедност индустријске и

³² Извор: *Организациона структура Министарства одбране*, прилагођено 16.05.2024.
<https://www.mod.gov.rs/lat/4346/organizaciona-struktura-ministarstva-odbrane-4346>.

критичне инфраструктуре; заштита тајних података подразумева заштиту оних података класификованих тако да би њихово откривање непозваним лицима могло угрожити безбедност Републике Србије; безбедносни менаџмент, који, по дефиницији менаџмента подразумева организовање, управљање, унапређење система безбедности.

Контраобавештајни послови и задаци су супротстављање обавештајној, терористичкој и организованој криминалној делатности усмереној против Министарства одбране и Војске Србије, откривање и документовање кривичних дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, као и против човечности и међународног права када се као учиниоци тих дела појављују лица запослена у Министарству одбране и Војсци Србије, откривање и документовање кривичних дела са елементима организованог криминала, као и кривичних дела корупције унутар МО и ВС или када су наведена дела усмерена према Министарства одбране и Војске Србије, Контраобавештајна заштита лица, објеката и активности које су у надлежности Министарства одбране.

Организациона шема ове агенције није приложена ни прецизно дефинисана. Наведено је да се састоји из области - сектора: директора - на челу Агенције, општих послова, унутрашње контроле, операција, аналитике, подршке и центара (*Организација Војнобезбедносне агенције*, доступно 13.05.2024. http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska_struktura.html).



Слика 3: Организација Војнобезбедносне агенције³³

Посебни поступци и мере које су законски додељене Војнобезбедносној агенцији јесу:

- оперативни продор у организације, групе и институције;
- тајно прибављање и откуп докумената и предмета;
- тајни увид у евиденције података, у складу са законом;
- тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава;

Наведене мере се примењују на основу писаног и образложеног налога директора Војнобезбедносне агенције или овлашћеног службеног лица Војнобезбедносне агенције које он овласти).

Даље:

- тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања задржаних података о телекомуникационом саобраћају, без увида у њихов садржај.

³³ Извор: Организациона структура Војнобезбедносне агенције, прилагођено 18.07.2023.
http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska_struktura.html

Наведена мера се предузима на основу образложене одлуке надлежног вишег суда, а на основу предлога поднетог надлежном Вишем суду од стране директора Војнобезбедносне агенције ил и овлашћеног службеног лица које он овласти;

- тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава;
- тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући и тајни електронски надзор садржаја телекомуникација и информационих система;
- тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета

Ове три последње наведене мере се предузимају на основу писане и образложене одлуке Врховног касационог суда а након предлога директора Војнобезбедносне агенције.

Након добијања одлуке суда о примени посебног поступка и мере, директор Војнобезбедносне агенције издаје налог за примену посебног поступка и мере.

Уколико разлози хитности то захтевају, а посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма, директор Војнобезбедносне агенције може да наложи почетак примене посебног поступка и мере уз претходно прибављену сагласност надлежног судије, који ће, на основу поднетог предлога за примену посебних поступака и мера, донети одлуку о наставку примене одговарајућих мера, односно њиховој обустави у року од 24 сата од почетка њихове примене.

Ако надлежни судија не одобри примену посебних поступака и мера у предвиђеном периоду, директор Војнобезбедносне агенције је дужан да одмах прекине њихову примену и наложи комисијско уништавање прикупљених података, а записник о томе достави надлежном суду. Што значи, чак и уколико судија одлучи да не одобри меру, она може бити примењивана 24 часа (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији „Службени гласник РС“, бр.88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013).

Истраживањем се тежи утврдити да ли „празан простор“ (24 часа) пружа могућности за неку врсту злоупотреба у раду Агенција.

4.1.4.3. Војнообавештајна агенција

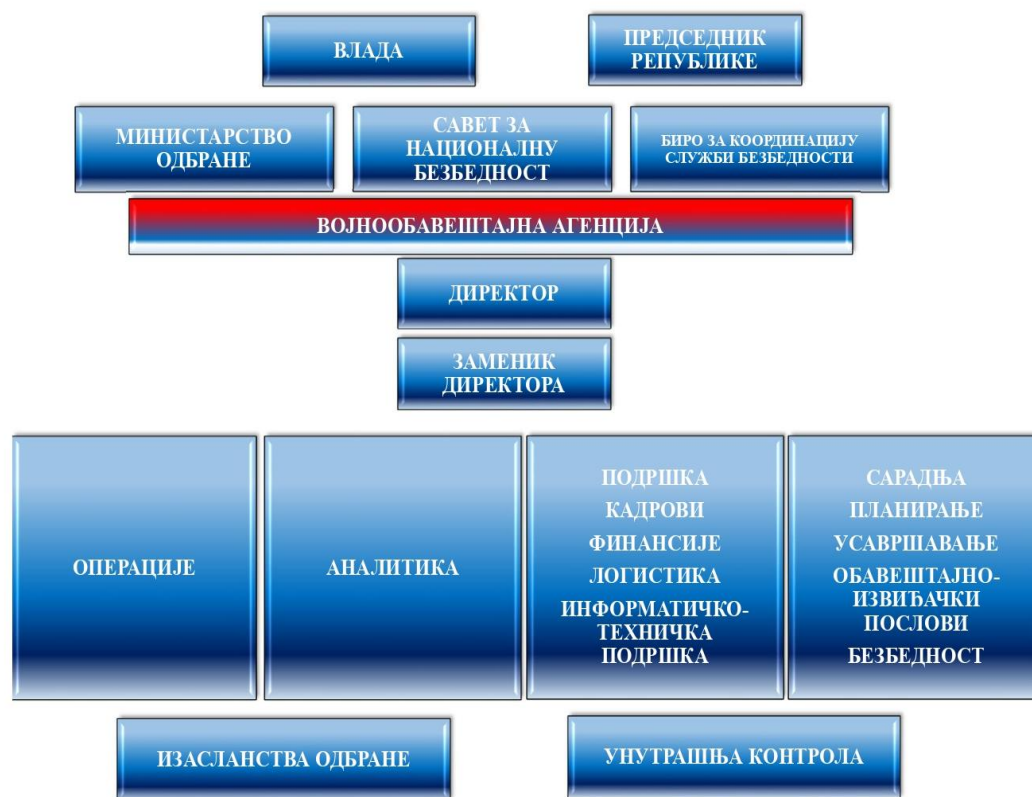
Војнообавештајна агенција (ВОА) је орган управе у саставу Министарства одбране који обавља обавештајне послове од значаја за одбрану и део је јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије.

У складу са основним опредељењима и начелима националне безбедности исказаним у Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране и законима у области безбедности Републике Србије, Војнообавештајна агенција обавља обавештајне послове од значаја за одбрану који се састоје у прикупљању, анализирању, процени, заштити и достављању података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца, планирању обавештајног обезбеђења Министарства одбране и Војске Србије и усмеравању обавештајно-извиђачких структура.

Подаци и информације до којих у раду долази ова Агенција, које обрађује и користи су војног, војнополитичког и војноекономског карактера. Посебан значај имају подаци и информације о ширењу и дистрибуирању војне опреме и наоружања у претњама тероризмом, које су усмерене из иностранства према систему одбране Републике Србије.

У оквиру своје надлежности Војнообавештајна агенција предузима послове који се састоје у прикупљању, провери, обради, анализи, процени и достављању података и информација надлежним органима; њиховој размени у сарадњи са сличним домаћим или иностраним службама, организацијама и институцијама у складу са утврђеном безбедносно-обавештајном политиком, међународним уговорима и преузетим обавезама. Прикупљене податке и информације чува у складу са законом и подзаконским актима и штити их од неовлашћеног откривања, давања, коришћења, губитка или уништења. У оквиру послова који се односе на безбедносну заштиту, врши планирање, организовање и спровођење заштите својих активности, као и лица, објеката и докумената, опреме и средстава која користи у раду. Поред наведеног, прибавља, развија и користи информационе системе,

системе веза и системе за пренос података, као и средства за заштиту информација; организује обуку припадника Војнообавештајне агенције, организује специјалистичке курсеве, врши истраживања, формира архиве и објављује сопствена издања, планира, организује и **спроводи унутрашњу контролу рада припадника Војнообавештајне агенције**; захтева од надлежних служби безбедности безбедносне провере правних и физичких лица када је то неопходно за обављање послова из надлежности Војнообавештајне агенције; планира опремање и врши набавку ствари за своје потребе; као и друге послове из припадајуће надлежности (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, чл. 24).



Слика 4: Организација Војнообавештајне агенције³⁴

³⁴ Извор: *организација Војнообавештајне агенције*, прилагођено 10.05.2024.
<http://www.voa.mod.gov.rs/sr/organizacija/#.Y7Rvi3bMLIU>

У циљу упознавања са организационом структуром, онако како је представљено на званичној презентацији ове Агенције, навешћемо из којих се сектора (области) састоји :

- **Агенција има директора**, који има **заменика**. Директор за рад одговара министру одбране а заменик директору. У даљој хијерархији, директор је за рад одговоран Влади. За ову функцију потребно је генералштабно усавршавање и има најмање девет година радног искуства на пословима из области безбедносно-обавештајних служби.

Поред наведеног, Агенција је подељена на одређене „области“:

- сектор **„операције“**, која вероватно има организационе јединице у свом саставу, чији су задаци и надлежности везани за операције, планирање, организовање, координирање и руковођење радом обавештајно-оперативних органа на прикупљању података.
- сектор **„аналитика“**, која у свом саставу вероватно има организационе јединице и задужена је да обрађује прикупљене информације и израђује информативно-аналитичке материјале о појавама и процесима који могу угрозити безбедност Републике Србије из иностранства.
- сектор **„подршка“**, задужена је да пружа кадровску, финансијску, логистичку, информатичку и техничку подршку неопходну за ефикасно извршавање свих задатака Војнообавештајне агенције.
- сектор **„сарадња, планирање, усавршавање“** задужена је за планирање и организовање сарадње са партнерским обавештајно-безбедносним службама, сродним службама и државним институцијама Републике Србије, координацију обавештајно-извиђачких послова са Управом за обавештајно-извиђачке послове Генералштаба Војске Србије, организацију обуке припадника Војнообавештајне агенције и обавештајно-извиђачких структура Војске Србије као и за планирање и координацију рада организацијских јединица Војнообавештајне агенције.
- сектор **„унутрашња контрола“** врши контролу законитости рада и примене овлашћења њених припадника. Унутрашња контрола се врши ради редовног праћења стања законитости у раду и примени овлашћења припадника, припремању аката и налога, оцени законитости спровођења прописаних процедура и поступака

из делокруга рада и решавања по поднетим предлозима и представкама, као и притужбама о угрожавању људских права и слобода у случајевима незаконитог поступања.

- сектор „Изасланства одбране“ у којој се одвија међународна сарадња ове агенције са агенцијама других држава. *Изасланства одбране реализују дипломатску функцију у области одбране и надлежна су за представљање и заштиту интереса Министарства одбране Републике Србије и Војске Србије у иностранству. Изасланства одбране извршавају своје задатке у складу са законима и Бечком конвенцијом о дипломатским односима. У овом тренутку, у функцији су 26 изасланстава одбране. У четири државе у саставу изасланстава налазе се изасланик и помоћник изасланика одбране (Сједињене Америчке Државе, Велика Британија, Немачка и Русија). Остала изасланства у свом саставу имају изасланика (суседи - Хрватска, Мађарска, Румунија, Бугарска, Северна Македонија, Босна и Херцеговина и Црна Гора; европске земље - Француска, Италија, Аустрија, Грчка, Белгија, Турска, Пољска и Белорусија; Азија - Кина, УАЕ, Израел, Иран и Либан; Африка - Египат и Алжир). На принципу нерезиденцијалне акредитације покривено је још дванаест држава (Канада, Норвешка, Словачка, Чешка, Словенија, Казахстан, Азербејџан, Украјина, Кипар, Шпанија, Јерменија и Саудијска Арабија). У наредном периоду планирано је отварање још неколико изасланстава одбране у складу са потребама и економским могућностима наше државе (Војнообавештајна агенција, Изасланства одбране, доступно 10.06.2024.*

<http://www.voa.mod.gov.rs/sr/organizacija/#.Y2OCq3bMKUk>).

*Занимљиво је што су при шематском приказу организације ове Агенције на званичној веб презентацији, као њој надређени органи наведени: Влада, председник Републике, Министарство одбране, Савет за националну безбедност и Биро за координацију служби безбедности. Јасно је да ова Агенција није при Савету и Бироу, нити је самосталан орган канцеларије Председника Републике, међутим, под овом графичком шемом уважени су

органи који над њом врше изборну функцију (постављање функционера), контролну и усмеравајућу делатност.

Посебни поступци и мере за тајно прикупљање података Војнообавештајне агенције су:

- тајна сарадња са физичким и правним лицима ради прикупљања података и информација; тајно прибављање и откуп докумената и предмета;
- оперативни продор у организације, институције и групе; предузимање мера на прикривању идентитета и својине;
- оснивање правних лица и уређење њиховог рада на начин који их не доводи у везу са Војнообавештајном агенцијом;
- прикривено коришћење имовине и услуга физичких и правних лица уз накнаду;
- коришћење посебних докумената и средстава којима се штити Војнообавештајна агенција, њени припадници, просторије и средства (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, чл. 27).

Посебни поступци и мере Војнообавештајне агенције предузимају се на основу налога директора или лица које он овласти. Приметно је да посебни поступци и мере примењиване код Војнообавештајне агенције не подлежу судским одобравањима и „лакшег“ су карактера од мера које примењују остале службе. Међутим, изостанак иницијалне правне контроле код Војнообавештајне агенције, даје могућност да се, иако ограничени опсегом мера који је ужи и „плићи“ од осталих агенција, опет злоупотребе.

4.1.4.4. Безбедносно-обавештајне службе Министарства унутрашњих послова Републике Србије

Полиција, за разлику од осталих поменутих служби безбедности-агенција, комплексан је систем и далеко многољуднији. Њен рад је усмерен на заштиту безбедности лица и имовине и интереса Републике Србије, али и на сарадњу и партнерство са заједницом и издавање докумената и вођење јединственог система свих грађана на територији Србије. За потребе овог рада, биће сагледани само они делови Министарства унутрашњих послова и то претежно Дирекције полиције, због којих полиција и јесте служба безбедности.

У одређеним организационим јединицама Министарства унутрашњих послова се предузимају радње са карактером тајности и самим тим добијају безбедносни и обавештајни придев. Послови којима се ове радње иницирају јесу полицијски, па их самим тим полиција, као организован апарат, предузима.

Најпре, сама званична дефиниција *полиције* је спорна. Законом о полицији (чији је назив, опет, терминолошка дилема) наведено је да полиција представља *организован начин обављања законом уређених послова, коју чине полицијски службеници који, у обављању полицијских и других унутрашњих послова, штите и унапређују безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајемчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност употребе средстава принуде у складу са Уставом и законом* (Закон о полицији, „Службени Гласник РС“ бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

С обзиром на то да ова дефиниција не одређује шта је заправо полиција (не слажемо се да је полиција – *начин*), за потребе овог истраживања потребно је сагледати које организационе целине Министарства унутрашњих послова обављају послове безбедности грађана и имовине и пружају подршку владавини права.³⁵

Зато ћемо се усредсредити на *Дирекцију полиције*, организациону јединицу Министарства унутрашњих послова у којој се обављају претежно полицијски послови, и то на *Управу криминалистичке полиције* (Одељење за борбу против корупције, Служба за борбу против организованог криминала, Служба за борбу против дрога, Служба за борбу против тероризма, Служба за криминалистичко-обавештајне послове, Служба за криминалистичку

³⁵ Министарство унутрашњих послова састоји се из организационих јединица у седишту Министарства (Кабинет, Секретаријат и Служба интерне ревизије), Дирекције полиције, Сектора за информацно-комуникационе технологије, Сектора за логистику, Сектора унутрашње контроле, Сектора за ванредне ситуације. У Министарству су већински запослени полицијски службеници статуса овлашћеног службеног лица - ОСЛ и лица на посебним дужностима - ПД, у мањем броју државни службеници и намештеници. Из законске спорне дефиниције би се могло закључити да полицију представља целокупно Министарство унутрашњих послова. Међутим, полицијски службеници статуса ОСЛ и ПД су запослени како у Дирекцији полиције, тако и у Секторима, тако да полицијски службеници не обављају нужно и искључиво полицијске послове, али је општепознато да се полицијски послови обављају у Дирекцији полиције, иако поменути Закон то нигде није прецизно наведено, нити је полиција одређено дефинисана. Закон третира полицију као цело Министарство унутрашњих послова, стога је и сам назив Закона о полицији у многоме противречан и погрешан.

У поступку је усвајање новог *Закона о унутрашњим пословима*, којим се теже исправити сви досадашњи уочени недостаци.

аналитику, Служба за откривање ратних злочина, Служба за специјалне истражне методе, Служба за сузбијање криминала) у оквиру које се предузимају посебне радње којима се задире у права и слободе – посебне доказне радње.

Међутим, сагледаћемо и неке друге организације Министарства, које у свом раду примењују посебне мере и радње. Дакле, због циљева: заштите државе, грађана и Уставног поретка, функције и начела на којима се темељи, као и овлашћења да предузима посебне радње, *полиција и јесте служба безбедности.*



Слика 5: Организациона шема Министарства унутрашњих послова

Криминалитет данашњице, пре свега организовани криминал и тероризам, превазилази границе и могућности једне државе да му се успешно супротстави (Мијалковић, 2009: 119). Традиционалне методе полицијског и рада безбедносно-обавештајних служби у таквим приликама нису успешне. Стога се ради на јачању капацитета специјализованих полицијских снага, кроз реформисање законских аката, имплементирање смерница и ставова међународних организација (Чворовић, 2022), али и кроз реформу и формирање нових организационих јединица итд. Борба против свих облика криминала један је од најважнијих задатака који се ставља пред полицију. Јавност, друштво, увек је заинтересовано за резултате и због тога се полицији стављају на располагање истраживачка средства, методе и технике чија примена може да изазове значајне последице на права и слободе грађана (Бркић, 2018). Из тог разлога су специјализованим организационим јединицама полиције додељена овлашћења за примењивање „специјалних“ истражних мера и радњи.

Прикривене технике прикупљања података, спроводе се на начин да лице према коме су оне усмерене, није свесно таквог поступања. Прикривено прикупљање података се може манифестовати различитим степеном задирања у људска права и основне слободе лица према којима су усмерене – оне које незнатно задиру у сферу приватности и оне које дубље задиру у основна права и слободе грађана. Међутим, без обзира која група техника је у питању, реч је о оперативном раду, као темељном систему правно дефинисаних, поверљивих или тајних операција органа гоњења, комплексно вођених изван кривичног и административног процеса и другим службеним радњама тих органа, а служи сузбијању и спречавању кривичних дела, пре свега прибављањем, провером и употребом информација о догађајима, местима или лицима које су предмет правно мотивисаног интереса а у циљу прикупљања доказа (Костић, 1987).

Полиција, односно овлашћена службена лица – припадници Министарства унутрашњих послова располажу овлашћењима и могућношћу примене полицијских мера и радњи. Од наведених, најатрактивније су оне које инкомпонују елемент „прилушкивања, тајног снимања, посматрања, праћења“ и сл. Стога ће се начинити фокус ка мерама и радњама овог типа.

Мере и радње овог карактера којима располаже полиција прописане Законом о полицији су: полицијско опажање и опсервирање, снимање на јавним местима, као и мере циљане потраге (*Закон о полицији*, члан 47). Полицијско опсервирање и опажање се предузима и пре постојања основа сумње да је кривично дело извршено, односно носиоци одлуке, иницијативе су сами полицијски службеници или руководиоци и нижег нивоа³⁶. У закону се истиче да се ова радња спроводи „без задирања у приватност било ког лица“. Овако добијени подаци се уништавају у року од једне године.

Снимање на јавним местима припадници полиције предузимају при вршењу полицијских послова „коришћењем опреме за видео акустичке снимке и фотографисање у складу са прописом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова“. Снимање се предузима и на великим јавним скуповима, уколико постоји ризик да ће доћи до нарушавања јавног реда и мира или је до тога већ дошло. Иницијатор у овом случају је руководиоца/старешина организационе јединице која предузима ове мере и радње.

Својим посебностима издваја се трагање за лицима (и предметима) и предузимање мера циљане потраге (Југовић, 2009: 192). Мере циљане потраге припадници полиције предузимају ради хапшења и спровођења надлежном органу лица за које се *основано сумња* да је учинило кривично дело за које је по закону прописана казна затвора од четири или више година и за којим је расписана потерница, а у случају кад полицијски службеници другим мерама и радњама то лице не могу ухапсити, односно када би то било повезано са несразмерним тешкоћама, могу се према том лицу, као и другим лицима за које постоје основи сумње да помажу у прикривању тог лица предузети мере циљане потраге применом посебних доказних радњи у складу са Закоником о кривичном поступку. Уређење ове мере препуштено је министру унутрашњих послова. Примену ове мере предлаже директор полиције а одобрава председник Врховног касационог суда у року од 24 часа од подношења предлога. Кад разлози хитности то захтевају, мере циљане потраге може својим решењем наложити директор полиције, уз претходно прибављену усмену сагласност за почетак

³⁶ Познато је да, осим управа у седишту Дирекције полиције, постоје и организационе јединице које нису у седишту, већ су образоване за подручје на којем се налазе али су линијски повезане са управама у седишту. У подручним полицијским управама постоје полицијске станице и полицијске испоставе, којима руководе начелници, односно командири, у циљу поштовања територијалног принципа, обухватајући најуже области за које је подручје једне управе опредељено.

примене одговарајућих мера председника Врховног касационог суда, односно овлашћеног судије.

Поред посебних мера и поступака којима су агенције и полиција овлашћене законима којима су основане и дефинисане, постоји и низ других мера које захтевају пажњу због своје природе, које се предузимају по посебном поступку и у посебним условима.

По члану 162. Законика о кривичном поступку („Службени Гласник РС“ бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС), *посебне доказне радње* које су овлашћени да примењују припадници полиције, Безбедносно-информативне агенције и Војнобезбедносне агенције су:

- *тајни надзор комуникације,*
- *тајно праћење и снимање,*
- *симуловани послови,*
- *рачунарско претраживање података,*
- *контролисана испорука и*
- *прикривени истраживачки,*

Ове посебне доказне радње примењују се само за тежа кривична дела³⁷ у којима поступа тужилаштво посебне надлежности, кривична дела са елементима организованости, посебне

³⁷ Под тежим кривичним делима Законик подразумева: тешко убиство (члан 114. Кривичног законика), отмица (члан 134. Кривичног законика), приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију (члан 185. ст. 2. и 3. Кривичног законика), разбојништво (члан 206. ст. 2. и 3. Кривичног законика), изнуда (члан 214. став 4. Кривичног законика), злоупотреба положаја одговорног лица (члан 227. Кривичног законика), злоупотреба у вези са јавном набавком (члан 228. Кривичног законика), примање мита у обављању привредне делатности (члан 230. Кривичног законика), давање мита у обављању привредне делатности (члан 231. Кривичног законика), фалсификовање новца (члан 241. ст. 1. до 3. Кривичног законика), прање новца (члан 245. ст. 1. до 4. Кривичног законика), неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246. ст. 1. до 4. Кривичног законика), угрожавање независности (члан 305. Кривичног законика), угрожавање територијалне целине (члан 307. Кривичног законика), напад на уставно уређење (члан 308. Кривичног законика), позивање на насилну промену уставног уређења (члан 309. Кривичног законика), диверзија (члан 313. Кривичног законика), саботажа (члан 314. Кривичног законика), шпијунажа (члан 315. Кривичног законика), одавање државне тајне (члан 316. Кривичног законика), изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости (члан 317. Кривичног законика), повреда територијалног суверенитета (члан 318. Кривичног законика), удруживање ради противуставне делатности (члан 319. Кривичног законика), припремање дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 320. Кривичног законика), тешка дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 321. Кривичног законика), недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја (члан 348. став 3. Кривичног законика), недозвољени прелаз државне границе и

тежине последица по безбедност и државно уређење Србије и др. Све доказне радње на *образложени* предлог јавног тужиоца одобрава суд, наредбом³⁸.

У литератури се често сусрећу схватања по којима услови за примену посебних доказних радњи представљају чињенични и правни основ за одређивање ових радњи. Чињенични основ се тиче степена вероватноће (основи сумње) да је одређено лице учинило одређено кривично дело за које се ове доказне радње могу одредити. Нагласак овде је да су посебне доказне радње усмерене, односно само примењиве на датом лицу, односно контактима тог лица, како не би дошло до злоупотребе, како пракса Европског суда за људска права до сада има таквих примера (Илић, Матић Бошковић, 2015). Правни основ садржи елемент *рестриктивности*, јер се ове радње могу одредити само ако се на други начин не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано (Суботић, 2013).

Тајне акције представљају специфичне тајне операције или активности које се планирају или предузимају под покровитељством владе неке државе, ради остварења утицаја на стране владе, личности или догађаје чиме се обезбеђује неопходна подршка реализацији спољнополитичких циљева (Бајагић, 2004).

Специјалне истражне технике, методе, радње, су разноврсне, стриктно законом одређене. Њихова примена најнепосредније промовише начело опортунитета полиције што неминовно води до еластичности начела легалитета. Уз ова два начела, примену специјалних истражних техника прожимају и начело сразмерности и начело сарадње (Југовић, 2009). Међутим, велика ексклузивност ових мера, праћена огромним тајносним велом, ствара забринутост јавности и отвара врата сумње у озбиљно нарушавање људских права.

кријумчарење људи (члан 350. ст. 2. и 3. Кривичног законика), злоупотреба службеног положаја (члан 359. Кривичног законика), трговина утицајем (члан 366. Кривичног законика), примање мита (члан 367. Кривичног законика), давање мита (члан 368. Кривичног законика), трговина људима (члан 388. Кривичног законика), угрожавање лица под међународном заштитом (члан 392. Кривичног законика) и кривично дело из члана 98. ст. 2. до 5. Закона о тајности података;

³⁸ Војнообавештајна агенција не предузима посебне доказне радње. Посебну доказну радњу контролисана испорука предузимају полиција или други државни органи, које одреди јавни тужилац. Видети више: Законик о кривичном поступку, „Службени Гласник РС“ бр.72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021-одлука УС и 62/2021-одлука УС.

Како постоји низ „атрактивних“ мера од набројаних којима располажу службе безбедности (наведено је да посебне доказне радње примењују припадници полиције, Војнобезбедносне агенције и Безбедносно-информативне агенције), начинићемо преглед организационих целина у Министарству унутрашњих послова који у опису послова и задатака, имају „привилегију“ да у своја овлашћења и задатке уврсте и мере и радње, поступке и процесе који могу укључивати нарушавање туђе приватности. То су углавном организационе јединице – Службе (и Одељења) у саставу Управе криминалистичке полиције, Дирекције полиције.

4.1.4.4.1. Канцеларија за координацију активности у примени посебних доказних радњи

Ова Канцеларија формирана је изменама организације у Министарству унутрашњих послова 2023. године, и налази се у Кабинету директора полиције у Дирекцији полиције. Послови које она предузима везани су за сигуран и несметани рад система за електронски надзор и примену посебних доказних радњи у спречавању и сузбијању тешког и организованог криминала, корупције и тероризма и других тешких кривичних дела.

У Информатору о раду Министарства унутрашњих послова (*Информатор*, 2024: 16), наводи се да *„спроводи контролу и утврђује истоветност наредби од стране надлежног правосудног органа за примену посебних доказних радњи у односу на иницијативу поднету од стране надлежне организационе јединице за спречавање и сузбијање криминала и Сектора унутрашње контроле“*.

Реч је о организационој јединици која се у хијерархијској структури у Дирекцији полиције налази на овако високом месту, односно у самом Кабинету директора полиције. То указује на тежњу Министарства унутрашњих послова да врши адекватну контролу над применом посебних доказних радњи. Али, с друге стране, не делује довољно независно – јер се сама примена доказних радњи предузима из Дирекције полиције, одакле се на овај начин и контролише.

4.1.4.4.2. Одељење за борбу против корупције Управе криминалистичке полиције

Одељење за борбу против корупције формирно је као засебна организациона јединица Управе криминалистичке полиције, Дирекције полиције. Састоји се из више одсека, регионално распрострањених (Београд, Ниш, Нови Сад, Краљево, Суботица, Зајечар, Јагодина, Ужице, Шабац).

Корупција је, како је већ наведено, изазов савременом друштву и његовој индивидуалној и колективној безбедности. Појавни облици корупције су бројни, а познато је да Република Србија спада у високо котиране државе Европе по овом кривичном делу.

Углавном, послови који се предузимају у овом Одељењу се, сходно његовом називу, заснивају на борби против корупције. У вези са тим, врши се процењивање, прикупљање, анализа података у вези са појавним облицима и кретањима корупције, сарадња са специјалним тужилаштвом и другим министарствима. Наводи се да ово Одељење *координира рад, оперативно поступа и прати реализацију предмета оперативног рада, у циљу откривања и расветљавања кривичних дела из области корупције за наведено подручје. Предлаже и предузима потребне мере и радње које су од интереса за обезбеђење доказа и расветљавање кривичног дела из области сузбијања корупције (Информатор, 2024: 50).*

4.1.4.4.3. Служба за борбу против организованог криминала Управе криминалистичке полиције

Служба за борбу против организованог криминала налази се у Управи криминалистичке полиције, Дирекције полиције³⁹, Министарству унутрашњих послова и оформљена је да обавља послове праћења и организовања послова на откривању и сузбијању свих облика

³⁹ Приликом навођења организационих јединица полиције, које у свом раду примењују посебне мере и радње, у овом истраживању мисли се на фрагменте Управе криминалистичке полиције у седишту Дирекције полиције. Ово наглашавамо из разлога што у Дирекцији полиције у Полицијској управи за град Београд такође постоји Управа криминалистичке полиције, која у саставу има одељења, у којима се примењују овакве мере и радње – посебно у Одељењу за криминалистичко-оперативну аналитику, које сарађује са осталим организационим јединицама Полицијске управе за град Београд, посебно са Одељењем за јавни ред и мир у Управи полиције у Полицијској управи за град Београд. Полицијско опсервирање могу предузимати и полицајци линије рада полиције опште надлежности који се налазе у Полицијским испоставама у Полицијским станицама у подручним Полицијским управама.

организованог криминала, високе корупције и других тешких кривичних дела и с тим у вези, планира и организује благовремено информисање, извештавање и координацију рада са организационим јединицама Управе криминалистичке полиције, Полицијским управама и другим надлежним службама у Министарству и надлежним правосудним органима (*Информатор*, 2024: 52). Главни послови у овој Служби су фокусирани на планирању, организовању, спровођењу послова на откривању, сузбијању, документовању и процесуирању кривичних дела и њихових учинилаца из области организованог криминала, корупције, високотехнолошког криминала, трговине људима и кријумчарења људи.

Ова Служба иницира закључивање међународних уговора, анализира, прати и стара се о усклађивању прописа из делокруга Службе са правним тековинама Европске уније. Сарађује са правосудним и другим државним органима надлежним за сузбијање организованог криминала и са релевантним међународним институцијама и организацијама. Поступа по захтевима надлежних органа, прати и анализира нове појавне облике у области организованог општег криминала и деловања организованих криминалних група, финансијског криминала, прања новца, корупције, трговине људима и кријумчарења људи, кријумчарења опојних дрога и високотехнолошког криминала. По службеној дужности или налогу надлежног тужилаштва врши финансијске истраге у вези откривања имовине проистекле из кривичног дела. Сарађује са иностраним полицијским органима и међународним организацијама на пословима праћења и сузбијања криминала са елементом иностраности (*исто*).

Јасно је да се у овој организационој јединици Министарства унутрашњих послова због циљева због којих постоји (борба против организованог криминала), организационе структуре и др, предузимају посебне доказне радње и да она представља службу безбедности унутар полиције.

Ова Служба има више одељења у свом саставу. Свако одељење је специјализовано за сузбијање посебне врсте организованог криминала: финансијски криминал, тероризам, дроге, посебне акције. У свом саставу има: Одсек за оперативну подршку, Одељење за сузбијање организованог кријумчарења опојних дрога, Одељење за сузбијање организованог финансијског криминала, Одељење за сузбијање организованог општег

криминала, Одељење за сузбијање трговине људима и кријумчарења људи, Одељење за прикривене иследнике и Јединицу за финансијске истраге.

Министарство унутрашњих послова о свом раду, нарочито о организацији једном годишње уредно ажурира податке на сајту Министарства, који су доступни јавности, самим тим је могуће пронаћи датаљна објашњења и упознавања са радом сваког појединачног Одсека и Група у наведним Одељењима.

За овај рад релевантно је поменути да се у оквиру презентације рада Одељења ове Службе наводи *„спроводи доказне радње и иницира примену посебних доказних радњи“* или *„предузима радње оперативног рада и оперативне обраде“*. Сва одељења учествују у изради законских аката задужених за област коју обрађују, међународним акцијама, сарађују са ИНТЕРПОЛ-ом и ЕУРОПОЛ-ом, и активни су учесници у међународној оперативној сарадњи.

Иако све побројане организационе јединице у опису својих надлежности примењују посебне мере и радње, једна од најпознатијих „тајних“ радњи-метода, која најпре асоцира на тајност и прикривеност деловања безбедносно-обавештајних служби јесте институт прикривеног иследника. По најопштијим схватањима прикривени иследник је полицијски чиновник који под легендом (лажним идентитетом) успоставља контакте са криминалном средином, како би открио криминалну организацију и њене вође (Нинчић: 2010). Прикривени иследник не долази само из полицијске професије, већ може бити регрутован и из Безбедносно-информативне и Војнобезбедносне агенције. Самој инфилтрацији претходе детаљне радње у циљу припреме и обуке, као што су: стварање лажног идентитета, прикупљање података о најважнијим члановима криминалне групе, територије на којој она делује, односе са другим групама, кривична дела која су чланови групе извршили или се на то спремају и слично (Шкулић, 2015). У опису надлежности, наводи се да **Одељење за прикривене иследнике** *„Реализује мере инфилтрације прикривених иследника у организоване криминалне групе и криминалне групе и идентификује организаторе и учеснике у припреми, помагању и извршењу кривичних дела. Употребљава техничка средства у сврху прибављања доказа. Располаже новчаним средствима из фонда специјалне намене и одговоран је за правилан утрошак тих средстава о чему подноси*

писмене извештаје. Спроводи ангажовање прикривених иследника како на територији Републике Србије, тако и у иностранству“ (Информатор, 2024: 53).

4.1.4.4.4. Служба за борбу против тероризма Управе криминалистичке полиције

Ова Служба штити територију и грађане Републике Србије од тероризма. У званичном Информатору Министарства унутрашњих послова Републике Србије наводи се да *„прикупља оперативна и обавештајна сазнања у вези лица, група, организација и покрета чије је деловање повезано или се може довести у везу са тероризмом и/или насилним екстремизмом који води у тероризам“*. Под оперативним сазнањима подразумева се скуп информација везаних за одређену област деловања, у овом случају сазнања везана за прирему, извршење или последице терористичких аката и лицима, групама и другим врстама организовања везаним за то. Ове информације не морају се везивати за терористичке акте који се извршавају на територији Републике Србије, већ могу користити њену територију за нападе на друге земље. Послови у овој Служби везују се за спречавање регрутовања потенцијалних извршилаца, обезбеђивање, прикупљање средстава намењених финансирању тероризма. У свом раду, сарађује са другим министарствима, државним органима, организацијама као и другим службама безбедности. Сарађује на међународном нивоу као и са акредитованим официрима за везу у оквиру дипломатско-конзуларних представништава и у раду заједничких истражних тимова.

Ова Служба се састоји од више одељења: Одељења за спречавање и борбу против тероризма, Одељење спречавање и борбу против екстремизма, Одсека у Београду, Врању, Новом Саду и Новом Пазару. У опису послова наводи се да *„анализира, планира и прати спровођење онлајн истрага које обухватају прикривене обавештајне операције и прикупљање обавештајних података из отворених извора...“* „Одржава контакте са акредитованим официрима за везу иностраних полиција, координаторима за међународну полицијску сарадњу у иностранству и са истим размењује оперативне податке по конкретним предметима“. *„...прикупља оперативна и обавештајна сазнања у вези са лицима, групама и организацијама чије је деловање повезано или се може довести у везу са насилним екстремизмом који води у тероризам“*. Одсеци су логично територијално

расподељени да покривају северни део Србије, централну Србију и престоницу, југоисток и југозапад Србије, самим тим граничне области са Мађарском и Румунијом, Бугарском, Северном Македонијом, Албанијом, Црном Гором, Босном и Херцеговином и Хрватском (*Информатор*, 2024: 56).

4.1.4.4.5. *Служба за откривање ратних злочина Управе криминалистичке полиције*

Служба за откривање ратних злочина је организациона јединица која обавља послове уско специјализоване за откривање кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом. Спроводи активности у вези са лицима несталим у ратним сукобима на територији бивше СФРЈ. Сарађује са Тужилаштвом за ратне злочине, прикупљајући обавештења по његовом налогу и остале радње по његовом захтеву. У раду сарађује са безбедносно-обавештајним службама, правосудним органима националног и међународног карактера, министарствима и осталим организацијама. Служба учествује у оперативном раду и оперативним тимовима у области откривања и расветљавања ратних злочина, учинилаца, несталих лица (*Информатор*, 2024: 57).

Ова Служба се састоји од: Одељења за откривање кривичних дела против човечности и међународног права и трагање за несталим лицима и Одељења за сарадњу са домаћим и страним правосудним органима, оперативну аналитику, документовање и подршку.

У Одељењу за сарадњу са домаћим и иностраним правосудним органима, оперативну аналитику, документовање и подршку врше послови *„прикупљања, систематизовања и обједињавања криминалистичко-оперативних и обавештајних података, информација и сазнања, врши њихову анализу“*.

4.1.4.4.6. *Служба за криминалистичко-обавештајни рад*

Ова Служба се бави планирањем, прикупљањем, проценом, анализом података и информација о криминалу. На основу ових података израђује анализе, аналитичке пресеке

стања, извештаје и друге аналитичке производе и на основу њих предлаже даље активности. Учествоје у ажурирању и доношењу прописа из криминалистичко-обавештајне области. Њене активности усмерене су на тешка кривична дела, тероризам, организовани криминал, корупцију. У свом раду остварује међународну сарадњу и локалну и регионалну сарадњу. Успоставља и одржава обуке за рад са информаторима.

Састоји се из Одељења за прикупљање података и Одељења за контролу и анализу. Садржи Одсеке у Београду, Нишу, Крагујевцу, Краљеву, Новом Саду, Суботици и Врању, како би територијално обављала наведене послове.

„Носилац је активности на успостављању Полицијско-обавештајног модела, као и модела за управљање полицијским пословима, заснованог на криминалистичко-обавештајним информацијама“. „..... успоставља обавештајна истраживања и оперативне контроле над безбедносно интересантним лицима и објектима. По потреби успоставља оперативне контроле и обавештајна истраживања“ (Информатор, 2024: 59).

4.1.4.4.7. Служба за примену посебних доказних радњи Управе за технику

Ова Служба се некада налазила у саставу Управе криминалистичке полиције. Међутим, изменама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, припала је новоформираној Управи за технику. Шкакљивост посебних мера и радњи не долази до изражаја толико у осталим службама јер тамо није очигледно, што код ове Службе јесте случај.

Наиме, основна задужења ове организационе јединице су послови *„организовања, правовременог и законитог спровођења посебних доказних радњи, обезбеђења, извођења и презентације материјалних доказа уз пружање оперативне и техничке подршке организационим јединицама Управе криминалистичке полиције и Министарства“ (Информатор, 2024: 73).*

Под посебним доказним радњама подразумевају се оне које су одређене Закоником о кривичном поступку: **тајни надзор комуникације, тајно праћење и снимање, симуловани послови, рачунарско претраживање података, контролисана испорука и прикривени иследник.** Ове мере предузимају се уколико постоје основи сумње да је

учињено кривично дело тежег карактера или да се исто припрема, али да околности случаја указују да се на други начин не би могло открити, спречити или доказати или би то било скопчано са великим потешкоћама или опашношћу (Законик о кривичном поступку, члан 162).

Како основи сумње подразумевају низак степен уверења о постојању кривичног дела и одређеног лица или групе као учиниоца, с правом се на ову одредбу од стране јавности посматра са неодобравањем.

Ова Служба састоји се од следећих одељења: **Одељење за оперативну подршку и циљане потраге; Одељење за примену оперативне технике; Одељење за електронски надзор; Одељење за експлоатацију, анализу и презентацију мера и Одељење за прикривене иследнике.**

Одељење за оперативну подршку се бави пословима у циљу сузбијања кривичних дела, и проналажења и идентификовања учинилаца, уз примену мера циљање потраге уз посебне доказне радње. Пружа подршку приликом уградње уређаја за оптичко и звучно снимање, уређаја за глобално позиционирање лица, возила и предмета, гониометрисање, ангажовање прикривеног иследника. Дакле, основни послови овог одељења састоје се у подршци и стварању услова за рад осталих одељења у циљу реализације посебних доказних радњи. Али и непосредно обављање мере тајног праћења и снимања, потраге за лицима, у циљу хапшења, за шта је надлежан Одсек за циљане потраге. За предузимање напред наведених радњи и послова, на целој територији Србије има огранке, и то у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву.

Одељење за примену оперативне технике прикупља доказни материјал при чему користи мере и радње тајног надзора и снимања лица аудио и визуелно, или позиционирања у простору применом технологије система глобалног позиционирања. У Информатору о раду из 2022. године се наводило да ово Одељење обавља послове *„применом оперативнотехничких мера и радњи тајног надзора и техничког снимања лица, објеката и простора кроз примену оперативне аудио и видео технике и мере електронског праћења и позиционирања лица и возила помоћу ГПС уређаја у циљу сузбијања и расветљавања нарочито тешких кривичних дела и кривичних дела из области организованог криминала. Поред тога, обавља послове тајног аудио надзора и снимања непосредне вербалне*

комуникације озвучењем просторија или лица, уз употребу специјалних уређаја помоћу којих се у одређеном времену региструју подаци у односу на објекат, простор или лице....“ Врши уградњу, адаптацију, деактивирање и демонтирање оперативно-техничких средстава и специјализованих уређаја за видео надзор.... обавља послове уградње уређаја за глобално позиционирање приликом спровођења тајног праћења лица за која постоје индиције да су учиниоци тежких кривичних дела“ (Информатор, 2022). У сада доступним подацима, опис послова овог Одељења није представљен (Информатор, 2024: 73). Критички коментар на наведено гласио би: да ли ово, иначе транспарентно Министарство, у случају предузимања посебних радњи, престаје да буде транспарентно, као и остале службе безбедности?

Одељење за електронски надзор обезбеђује неометани рад система електронског надзора. Стара се о унапређењу и одржавању система, „за примену оперативно-техничких мера електронског надзора, као и за обезбеђивање доказа применом прописа везаних за посебне доказне радње: тајни надзор комуникација, тајно праћење и снимање и рачунарско претраживање.

Одељење за експлоатацију, анализу и презентацију мера обавља послове везане за тајни надзор комуникација. Ово Одељење врши анализу, презентацију и профилисање из добијених података применом специјалних истражних мера (исто).

4.1.4.5. Начелна организација служби безбедности

Уважавајући то да је организација функционална, структурно уређена и циљно усмерена људска творевина, рационално усклађен скуп удружених људи и средстава који на основу поделе рада и одговорности функционише као складна целина, ради остварења одређеног циља (Стевановић, 2019: 2), као и свака форма удруживања људи или удруживање ради остварења циља који се не би могао остварити њиховим појединачним деловањем (Субошић, 2017:27), подробним сагледавањем организационих структура служби

безбедности (оним што је доступно и омогућено јавности), заиста се долази до закључка да скоро све безбедносне службе имају сличне организационе шеме.

Тако, на пример, све безбедносне службе имају строго утврђену хијерархију, уважавајући начело једностарешинства и субординације. Једно лице руководи службом, најчешће радног места/функције „директор“, који може (и не мора) имати свог заменика. На ове положаје се углавном бирају лица која су дугогодишњи припадници и познаваоци безбедносно-обавештајне сфере а ређе лица из сфере политике. Уколико је служба припојена одређеном министарству, министар ће бити лице надређено директору а уколико је служба самостална (не припада министарству), подносиће извештаје и одговарати телу у чијем је саставу (нпр. Безбедносно-информативна агенција - Влади).

Како сваку организацију одликује процес организовања који чине интеграција и диференцијација (Стевановић, 2015: 149), области се разврставају и групишу по сличности послова, па свака од служби у својим организационим целинама мора имати: **кадровску област**, која ће у свом саставу имати уже организационе целине које ће управљати кадровима – регрутацијом, селекцијом, школовањем и усавршавањем, радно-правним односима, здравственим, психолошким и осталим пословима за потребе припадника. Свака од служби има и **логистичку и финансијску област**, која обавља и прати послове везане за финансијске издатке, набавке, техничко-материјалну подршку, обрачуна плата, извршавање буџета итд. Свака служба има и област **аналитике**, која се бави анализом, презентацијом, обједињавањем, експлоатацијом података. Такође, свака поседује адекватну **информатичку и телекомуникациону, техничку подршку**. Свака од служби остварује међународну **сарадњу** са другим светским службама и локалну сарадњу са сродним службама у Србији. Најзад, свака од њих поседује утврђени део који се **бави унутрашњом контролом** њених припадника, и уколико је оствариво, и област интерне ревизије, која се бави контролом свеукупне целисходости и законитости процеса рада.

Поред формалних безбедносно-обавештајних служби, на сличан начин организована је и полиција у Дирекцији полиције у Министарству унутрашњих послова. Дирекцијом руководи директор полиције, који за свој рад одговара министру. Дирекција се састоји из канцеларија, управа и посебних и специјалних јединица.

Чињеница да су све службе безбедности у функцији националне безбедности, овлашћене сличним правима и обавезама, подређене сличним контролним телима, свакако захтева од њих да буду структурно и функционално сличне једна другој.

* * *

Након представљања послова и структурног састава сваке од наведених служби безбедности као и организационих јединица Министарства унутрашњих послова и изложеног спектра расположивих посебних мера, може се наслутити колики им је домет и обим „моћи“ на располагању. Стога су јасне и оправдане потребе за постојањем инструмената одговарајућег непристрасног надзора и контроле над њима.

Детаљном анализом носилаца, метода и поступка контроле, тежи се утврђивању да ли је контрола која се спроводи у овом тренутку одговарајућа, довољна и у којој мери сврсисходна, те на шта је конкретно усмерена. Након сагледавања тренутних контролних механизма, утврдиће се да ли постоје могућности за њихово унапређење и у складу са тим дати препоруке.

III КОНТРОЛА И НАДЗОР БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ

1. ПОЈАМ И ПРЕДМЕТ КОНТРОЛЕ И НАДЗОРА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ

1.1. Појам контроле и надзора безбедносно-обавештајних служби

Дилема о томе да ли би специјализовано оружано или друго тело за сповођење закона које је основано ради заштите друштва могло да буде претња том истом друштву? - сеже у античко доба (Јоџ, 1996). Кроз Платоново „Ко чува чуваре“, и Јувеналово *Quis custodiet ipsos custodes?* (Vilhar, 2002; група аутора, 2008: 1600), намеће се сама суштина нашег истраживачког питања. *Ко надзире надзираче?*

Службе безбедности су формиране ради заштите безбедности државе. Иако крајње противречно и, донекле, неочекивано, при обављању својих „заштитних“ законитих задатака могу да наруше нечија права и да угрозе безбедност појединца или групе, било материјално, било нематеријално. И, како се поверење тешко стиче а лако губи („Нисам узрујан што ме лажеш, него што ти не могу више веровати“; Више не верујемо у то да истина остаје истином кад се с ње скину велови – довољно смо живели да бисмо у то веровали – Ниче, 1988: 73), службе безбедности временом постају још неприступачније, грађани и јавност незадовољнији и према њима неповерљивији. Ова ситуација је сложенија уколико се ради о незаконитим поводима и радњама, које подразумевају злоупотребе њихових овлашћења. Дакле, јасно је да се и снаге безбедности морају надзирати и контролисати.

Механизмима надзора и контроле над службама безбедности тежи се елиминисању или смањивању оваквих случајева јер *службе безбедности утичу на стварање, очување и надградњу безбедности, али својим радњама могу да изазову несигурност и угрожавање безбедности.*

Историјски преглед контроле и надзора над службама безбедности је кратак. Потиче од краја хладног рата и почетка реформе сектора безбедности држава у транзицији, када је контрола над ресором безбедности постала императив. Реформа и трансформација, као и добро и демократско управљање институцијама сектора безбедности сматрано је „саставним делом транзиције са једнопартијске на плуралистичке политичке системе, од централних до тржишних економија, и од оружаних сукоба до мира“ (Hendrickson and Karkoszka, 2002: 175, цитирано према Lambert, 2006: 11). Као и остале земље у транзицији, и у Републици Србији реформисан је и изграђен сложенији систем контроле и надзора над службама безбедности, који је израженији у последње време.

У најширем смислу, **контрола** је проверавање, надзор, надгледање или превласт над појединцем, особом, организацијом, територијом и слично (Велики речник. *контрола* доступно 15.05.2024. <https://velikirecnik.com/2016/11/27/kontrola/>).

Контрола у преводу са енглеског језика (*control*) значи „моћ да се утиче или управља понашањем људи или током догађаја“. Као *именица* може се превести и као „власт“. Као *радња*, контрола значи: имати моћ над нечим, спроводити ограничавајући или усмеравајући утицај на некога или нешто, али и проверавати, тестирати, верификовати (Оксфорд речник, *control*. https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/control_1?q=control доступно 15.05.2024.).

Контрола је уско повезана са моћи и могућношћу утицаја на људе, одлуке или процесе. У бизнис значењу, генерално се употребљава као начин да се осигура да организација постиже своје циљеве. Контролом се врши провера супротстављајући оно што јесте и оно како би требало да буде. Контрола је стручан и систематски надзор заснован на испитивању, упоређивању и просуђивању пословања предузећа (*Предавање професора Чедомира Глигорића, ревизорско финансијско извештавање на Београдској академији пословних и уметничких струковних студија* (2020), доступно 15.05.2024.

<https://www.bpa.edu.rs/FileDownload?filename=f47dd397-1449-437d-a258-5c0befe24f9.pdf&originalName=4%20%D0%B8%20%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D0%B5.pdf>)

Надзор, према неким дефиницијама подразумева сталну и пажљиву *контролу*, праћење кога, надгледање (Језикословац, *Појам надзора*, доступно 15.05.2024. <https://jezikoslovac.com/word/n52k>).

Иако се у многим доступним текстовима контрола и надзор поистовећују, то није исправно гледиште и за потребе овог истраживања, биће посматрана као два различита појма, јер суштински то и јесу.

Надзор, у преводу са енглеског језика (*surveillance*) значи, „пажљиво посматрање особе или места..., супервизију“ итд.

Јасно је да контрола и надзор немају, пре свега, исти временски оквир трајања, почетка предузимања, или исти карактер.

Дакле, *надзор и контрола* је збирни назив за поступке, процедуре, стандардизоване мере и улоге које остварују тела која су оформљена ради посредног или непосредног увида у рад одређених субјеката.

Надзор је временски трајнији институт од контроле, с обзиром на то да се спроводи у неодређеном временском периоду над одређеним субјектом, ради надгледања процеса рада и спречавања наступања пропуста. Неке кључне карактеристике надзора су да:

Надзор има превентивни и трајни карактер док контрола има превентивно-репресивни карактер.

Надзор подразумева „трајно“ праћење радње одређеног субјекта, где се, упоређујући жељено, потребно и реално стање, утврђује да ли постоји раскорак између ових и на лицу места, у поступку, се врши кориговање и усмеравање.

Надзор се, за потребе овог рада, предузима у било којој области рада служби безбедности.

Контрола је краћег временског трајања од надзора, где, пак, сама по себи не мора подразумевати кратак временски интервал и најчешће је репресивног, али може бити и превентивног карактера.

Контрола националног система безбедности подразумева методику увида у начин реализовања и степен реализованости активности, мера и послова субјеката безбедности, као и начине отклањања уочених недостатака (Мијалковић, 2018: 325).

Репресивни карактер контроле се реализује током и након завршеног радног процеса или дела процеса, када се утврђују пропусти и евентуална одговорност и прописују мере за корекцију и унапређење насталог стања.

Контрола има и превентивни карактер, када се, нпр. прописивањем буџета и прегледом његовог утрошка, или усвајањем и доношењем прописа из области безбедности, врши ограничавање, усмеравање и контролисање носилаца безбедности. Специфичан проблем настаје када су службе безбедности и полиција у питању, јер њихове злоупотребе и грешке у раду, када нису материјалног карактера (као што је, на пример, неовлашћено прислушкивање или праћење), немају реверзибилни карактер и није могуће надоместити учињену „штету“.

Најзад, као контрола или надзор схвата се све чиме се службе безбедности (и полиција) могу условити, преусмерити, ограничити, преиспитати, кориговати, поводом чега могу одговарати у радном процесу.

Табела 2: Суштинске разлике између надзора и контроле

Карактеристике	Надзор	Контрола
Превентивни карактер	+	
Репресивни карактер		+
Сталност	+	
Повременост		+

И контролом и надзором увек се утврђује разлика од предвиђеног (очекиваног) и оствареног (или у процесу). Самим термином, контрола повлачи за собом ауторитативност и

облигацију промене стања, уколико се утврде недостаци и било какве разлике између предвиђеног и оствареног. У било којој области, контрола функционише на исти начин. Надзор по терминологији и нема облигаторни карактер, јер својом превентивном и преемптивном функцијом не дозвољава да до пропуста и дође. Можда би за системе безбедносног типа, било потребно *више надзора а мање контроле*, схваћено у овом смислу.

Значај контроле је неспоран: њоме се унапређује стање безбедности, односно спречавају, сузбијају и санирају последице нелегалног и нелегитимног вршења функције безбедности, што је нарочито значајно у државном сектору безбедности чији су субјекти овлашћени да задиру у људске слободе и права (Мијалковић, 2018: 325).

Контролом се утврђује оно што јесте, оно што треба да буде, као и одступања између та два. Поред тога, врши се вредновање одступања и предузима евентуална интервенција. Сврха контроле је *могућност утицаја на контролисане субјекте* (Милков, 2019: 8).

У оквиру истраживања механизма надзора и контроле служби безбедности, посебна пажња ће бити посвећена досадашњем оквиру свих механизма надзора и контроле служби безбедности и полиције, и то:

1. *спољна контрола* – од стране законодавне, извршне и судске власти, али и јавности и независних тела;
2. *унутрашња контрола* – од стране посебних организационих јединица унутар служби безбедности али и све врсте контроле које се одвијају унутар организације, односно унутар министарстава којима службе припадају.

У погледу врсте контроле, пажња ће бити посвећена:

1. контроли законитости и целисходности рада,
2. контроли обучености, опремљености и припремљености припадника служби,
3. одговорном трошењу наменских средстава,
4. благовремености, потпуности и тачности информисања јавности и контроле у области родне равноправности.

У досадашњој стручној литератури приметно је да је акценат на контроли законитости и посебним радњама које користе службе безбедности.

У демократском друштву, што подржава и Закон о основама уређења служби безбедности, утврђено је постојање демократске цивилне контроле над службама безбедности. *„Рад служби безбедности је под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности, у складу са законом“* (Закон о основама уређења служби безбедности, *„Службеник гласник РС“* бр. 116/2007, 72/2012).

Према усвојеним стандардима и нормама међународних организација, сваки актер контроле или надзорна институција има другачију функцију:

- *извршна власт* контролише службе дајући им смернице, укључујући задатке, одређивање приоритета и коришћење расположивих ресурса.
- *парламент* се фокусира на надзор који је ограничен више на општа питања и овлашћења буџета. Парламент је више реактиван (репресиван) кроз формирање истражних одбора за истрагу скандала.
- *судство* има задатак да прати употребу посебних овлашћења (поред пресуђивања за прекршаје и кривична дела).
- *цивилно друштво, истраживачки центри и грађани* могу контролисати службе откривањем скандала и криза (медији), или подношењем притужби на лоша поступања (грађани) (Born, Leight, 2005: 15)

Дакле, и легислатива контроле над службама безбедности мора се установити на четири нивоа: контрола унутар саме службе, контроле извршне власти, контрола парламентарне власти као и контрола независних тела (исто).

Табела 3: Чиниоци квалитетне контроле служби безбедности⁴⁰

ЧИНИОЦИ КВАЛИТЕТНЕ КОНТРОЛЕ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ:
<i>Потчињеност безбедносних и обавештајних служби извршној власти (нпр. министрима, генералним инспекторима и координационим телима на високом нивоу), укључујући мере заштите од могућих злоупотреба служби од стране истих тих тела</i>
<i>Ауторитет парламента, посебно његових посебних одбора за надзор и контролу рада безбедносно-обавештајних служби</i>
<i>Јасна апропријација буџетског финансирања</i>
<i>Стални мандати релевантних агенција и њихових области деловања</i>
<i>Унутрашња контрола и усмеравање унутар служби</i>
<i>Контрола над политички осетљивим питањима, као што су тајне операције</i>
<i>Међународна сарадња</i>
<i>Механизми извештавања извршне власти, парламента и шире јавности</i>
<i>Процес именовања и разрешења директора служби</i>
<i>Улога независних тела као што су Канцеларија за финансијску ревизију и судови и жалбени механизми као што су омбудсмани, трибунали, ревизијски одбори и службеници за заштиту података</i>

У иностраној литератури најчешће се наилази на две области контроле – цивилну и демократску. При дефинисању појмова цивилна и демократска контрола, водићемо се логиком српског језика и потврђеним доступним изворима.

Цивилна контрола подразумева контролисање служби безбедности од стране појединаца, органа и организација који не припадају сектору безбедности, односно спроводе се од стране државних органа и организација цивилног друштва.

Званична дефиниција **демократске контроле** представљена у Женевском центру за демократску контролу оружаних снага гласи: *демократска контрола снага за спровођење закона односи се на норме и стандарде који регулишу однос између њих и друштва, при*

⁴⁰ Подела према: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2005) project *Making Intelligence Accountable*, 121–129; Born, Leight (2005), *Democratic accountability of intelligence services - Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway.

чему су ове снаге подређене демократски изабраним властима и подложне надзору правосуђа као и медијима и организацијама цивилног друштва (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Женевски центар за контролу снага за спровођење закона, доступно 15.05.2024.

https://www.files.ethz.ch/isn/55845/17_bg_dem_control_armed_forces.pdf).

Јачање демократске, цивилне контроле полиције, препознато је као неопходно још из прошлог века. Очигледно је да одлука избора политичке стратегије постизања контроле заједнице над полицијом, у великој мери зависи од начина приступа као и крајњег резултата који се жели постићи (Waskow, 1969). Уколико политичке стратегије и приступи штите тајност служби безбедности, утолико је онемогућена контрола заједнице над њима.

Сама замисао демократије је, угрубо, да народ врши власт али и да контролише оне који својим овлашћењима могу нарушити права појединцима. Идеја контроле моћи је централна за појам демократије. Али, испоставило се да је појам контроле дефинисан на разне начине и да се различито тумачи, као и идеал демократије (Pettit, 2008:46). Тако, под окриљем тајности, врата служби остају затворена за увид јавности и утврђивање чињеница, а самим тим и онемогућава се квалитетна контрола.

Контрола и надзор у зависности од актера који је предузимају, могу бити **спољашња и унутрашња**. У зависности од времена у којем се предузимају могу бити **редовна и ванредна**. Оне ванренде могу бити **најављене или ненајављене**. У зависности од тога да ли се предузима пре или након завршеног процеса, радње, активности - **превентивна и репресивна**. У зависности од области која се контролише, може бити: **надзор и контрола законитости, буџета, родне равноправности, обучености и др.**

У овом делу, налазимо за сходно да начинимо и кратак осврт на дистинкцију појмова интерне контроле и (интерне) ревизије. Контролу треба разликовати од ревизије. Ове разлике виљдиве су најпре из опсега за које су и једна и друга задужене. Код ревизије је овај опсег шири, јер она испитује ефикасност система интерних контрола предузећа. (Интерна) контрола установљена је да би се систем заштитио од ризика, а интерна ревизија проверава адекватност система заштите и да ли систем функционише у складу са планираним. Даље, ревизија има другачији временски аспект, одвија се повремено или периодично, у складу са потребама, док се интерна контрола одвија током целе године у континуитету. Интерна

контрола надзире рад извршних органа, а интерна ревизија и рад извршних и рад контролних органа. Интерна контрола има и превентивни и репресивни карактер. Интерна ревизија има корективни (репресивни) карактер. Интерну контролу спроводе надређени у организационим деловима и/или на другим радним местима. Интерна ревизија је посебно одељење или сектор именован од стране управе. Интерни ревизори су лиценцирани, за разлику од контролора који су постављени према процени управе предузећа (*Предавања професора Чedomира Глигорића на тему ревизорско финансијско извештавање* (2020), Београдска академија пословних и уметничких струковних студија, преузето 15.05.2024.

<https://www.bpa.edu.rs/FileDownload?filename=f47dd397-1449-437d-a258-5c0befe24f9.pdf&originalName=4%20%D0%B8%205%20%20%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D0%B5.pdf>).

Табела 4: Разлике између унутрашње контроле и ревизије

УНУТРАШЊА КОНТРОЛА	РЕВИЗИЈА
Има ужи опсег	Има шири опсег
Превасходно усмерена на заштити од ризика	Превасходно усмерена на проверу система заштите од ризика
Предузима се континуирано	Предузима се периодично
Надзире рад извршних органа	Надзире рад и извршних и контролних органа
Има превентивни и репресивни карактер	Има корективни карактер
Спроводи се од стране посебне организационе јединице али и од стране руководиоца	Спроводи се само од стране посебне, томе намењене, организационе јединице
Обављају је запослени према радном месту у организационој јединици	Обављају је лиценцирани ревизори са посебним образовањем и обукама

1.2. Предмет контроле и надзора безбедносно-обавештајних служби

Иако се на први поглед предмет контроле и надзора служби безбедности може одредити искључиво кроз начело легалитета, он се не састоји само у провери законитости њихових аката и поступања, или у контроли наменског трошења средстава - буџетској контроли, како би се очекивало и како је у литератури учестало.

Иако најзначајније, поступање у примени посебних мера и радњи којима се нарушава приватност, само је један од повода, односно предмета контроле над њима (иако најважнији).

Предмет контроле може се састојати и у **провери обучености, опремљености и припремљености припадника, родној равноправности и благовременом или, уопште, обавештавању јавности.**

1.2.1. Контрола законитости и целисходности рада

Основна и најчешћа врста контроле која се спроводи над безбедносним службама је контрола законитости и целисходности њиховог рада.

Законитост може да се објасни кроз термине „владавина права“, „правна држава“ „легалитет“. Уопштено, подразумева усаглашеност правних норми прописаних законом и другим правним актима у области безбедности са Уставом и усаглашеност поступања (безбедносних служби) са законом. Познато је да су многи велики мислиоци причали о потреби правне норме која се примењује на људе како би их усмерила у понашањима и задржала у границама дозвољеног, тако да, уколико се не понашају по диспозицији, понашаће се по санкцији. *„Закон мора изражавати опште тежње, он мора промицати корист од свих, он мора одговарати куцају срца једне нације“* (Mazzini⁴¹), али и да *„нема жива створа који би био гори од човека ако не поштује закон“* (Savonarola)⁴².

⁴¹ Giuseppe Mazzini, 1805-1872, ђеновски пропагандиста и револуционар

⁴² Gerolamo Savonarola, 1452 - 1498, италијански проповедник

Чувари наше државе треба да буду васпитани да поштују богове, а сами да буду божански колико је то људима уопште могуће (Платон, превод: Vilhag и Павловић, 2002).

Савремена цивилизација законе сматра својим највећим достигнућем (Биговић, 2007: 35). Стварање правне државе пратила је правна институционализација управе – подвођење управе под правни поредак. Након правне институционализације, уместо своје воље, управа почиње да спроводи законе: начело законитости постаје основно начело вршења управне делатности (Милков, Радошевић, 2021). Строго поштовање закона и иста таква њихова примена не смеју да се претворе у своју супротност, до чега долази кад се од права не види стварност (Митровић, 1990).

Право сваке државе углавном имају исту основну улогу која се садржи у уређењу понашања власти - управљача друштвом и државом, као и грађана – држављана, на, за већину, прихватљив и функционалан начин (Благојевић Даниловић, 2015: 221).

Држава са законима постоји када целисходност и самовоља замењују законитост. *Законска држава* постоји где је начело законитости формално превагнуло над широко схваћеном целисходношћу, а *правна држава* постоји тамо где се законитост изједначава са владавином права, односно где целисходност уступа пред законитошћу и у садржинском, материјалном смислу (Митровић, 1989: 542).

Законитост за потребе овог рада посматраће се двојно: као поступање свих на основу и у оквиру закона (принцип легалитета) и да сви правни акти нижи од закона (уредбе, одлуке, правилници, наредбе, решења и др.) морају бити у сагласности са законом.

Под законитим актом сматра се онај правни акт који је у складу (сагласан) са вишим правним актом, обично законом, и формално (поступак доношења форме правног акта) и материјално (у погледу његове садржине). Правна начела су норме - основне и универзално снажно обавезујуће и свеprisутне.

Најважнија и најопштија правна начела савремене демократске и грађанске правне државе јесу:

- владавина права, посебно прокламованост и делотворна правна заштита људских и мањинских права и слобода, уз пуно поштовање међународноправних докумената;

- једнакоправност грађана;
- раздеоба државноправних функција (подела власти) (Томић, 2022).

Најпре се поштовање начела законитости односи на контролу аката које примењују службе безбедности, да су у складу са Уставом и релевантним међународним признатим документима; али и строгу и потпуну примену њихових одредница (чиме се задовољава и начело целисходности и сврсисходности). Најважнија контрола законитости и целисходности рада у контексту служби безбедности односи се на поштовање законске примене посебних мера и радњи којима су овлашћене. У првој инстанци, за то су задужени судови, који доносе (коначну) одлуку о примени посебних мера. Али, како смо упознати да постоје случајеви када се одређена група мера примењује на основу одлуке руководиоца или директора самих служби, потребно је спровести контролу у погледу поштовања тако одређених мера и радњи. Примена овлашћења од стране служби безбедности, а нарочито оних којима се задире у права појединаца мора бити нужна, строго оправдана и у законским оквирима.

Контрола целисходности за предмет има испитивање правилности дискреционог одлучивања у управним стварима (Томић, 2011: 54). Уз начело оправданости и коришћења средства којим се постиже исти циљ али уз наношење најмање штетних последица, у случајевима примене посебних мера - нарушавање интегритета и људских права, веома је значајна врста контроле, поред контроле саме законитости.

1.2.2. Контрола обучености, опремљености и припремљености припадника служби

Политика управљања људским ресурсима, као једна од организационих политика, стратегијски је значајан елемент свеукупног управљања људским ресурсима (Стевановић, Субошић, Кекић, 2018:119) и у организацијама војног и полицијског типа. Као и у свакој организацији, кључан елемент служби безбедности су **људи**: припадници одговарајућег профила, на одговарајућим позицијама и одговарајућих могућности напретка и развика.

Међутим, у савременој организационој теорији и пракси није спорно становиште према којем су људски ресурси најважнији елемент, а често и кључни **проблем** сваке, па и полицијске организације (Субошић, 2017:52).

Питање успостављања ефикасног система управљања кадровима (у полицији), иако прилично “занемарено” ранијих година, све више постаје актуелно (Вукашиновић Радојичић, 2015: 210). У годинама које су претходиле великој реформи сектора безбедности, „посебна пажња била је посвећена кадровском јачању и материјално-техничком оспособљавању припадника служби безбедности. *Посебно је наглашено да приликом одабира кадрова „најзначајнији критериј треба да буде класна опредељеност, идејно-политичка усмереност и оданост“* (Лазих, 2020: 89). Довољно је рећи да у шездесетим и седамдесетим годинама двадесетог века, припадника једне од безбедносно-обавештајних служби одликује оданост али и класна и политичка опредељеност. Данас ситуација не сме бити таква јер је законима који уређују област постојања и деловања служби безбедности и полиције, политичка припадност забрањена.

Свака од побројаних безбедносних служби на различите начине обликује и усавршава своје припаднике, кроз обуке, од основне, путем које се запошљавају, до оне којима се унапређују у служби. Обука представља организовану едукативну делатност извођену са циљем усвајања конкретног знања или вештина ради побољшања или промена у нечијем знању, ставовима или понашању (Јанковић, Милојевић, 2016).

Ради приступања било којој од служби, постоје захтеви који се морају испунити. Различите службе узимају у обзир различите категорије приликом селекције потенцијалних припадника, али се све углавном свде на опште и посебне услове које морају испунити на различитим пријемним тестирањима. Оно што било који систем тражи од припадника је квалитет и труд који ће пружити, обим послова и начин на који ће обавити. Али, и служба, с друге стране, мора омогућити припаднику да се развија, да своје квалитете и доприносе континуирано подиже на више нивое. Напредак у полицијској обуци је очекивани резултат институције вођене сталним и бескрајним усавршавањем. Док промене често укључују повећање сати обуке и додатни наставни план и програм, напредак захтева примену софистицираних метода обуке које ће развити отпорне, флексибилне и проницљиве службенике (Lewinski, Albin, 2022).

Известан вид надзора и контроле над службама безбедности су и услови за приступ некој од сужби безбедности. На тај начин се врши вид унутрашње, али и спољашње контроле, којом се у примарној селекцији кандидата предузимају радње којима се обављају процене и провере здравствених, физичких и осталих стања и способности за рад у безбедносним или обавештајним службама.

Провера и усавршавање припадника који су већ у радном односу такође представља вид контроле, јер се на тај начин усавршавају, стичу нова знања, проверавајући стара. Запослени морају испуњавати услове које служба пред њих ставља, бити способни за обављање задатака редовног и ванредног карактера, морају се кретати у корак са модернизацијом, изменама у прописима и новинама које динамичан систем безбедности свакако захтева.

Основна обука

Провера обучености припадника, односно кандидата који претендују да буду припадници, започиње тестирањима и проверима за пријем на основну обуку. С обзиром да је основна обука први корак приступа некој од безбедносних служби, за потребе овог истраживања начињен је преглед конкурса за пријем на рад у Безбедносно-информативну агенцију, полицију, Криминалистичко-полицијски универзитет, Војну академију, Војну гимназију.

Академија за националну безбедност школује кадрове под окриљем Безбедносно-информативне агенције и високошколска је установа, основана одлуком Владе Србије 2013. године. На званичној интернет презентацији ове академије (*О Академији*, преузето 11.05.2024. <https://www.bia.gov.rs/akademija/o-akademiji/>), истиче се да је циљ оснивача ове Академије био стварање високошколске институције која ће, поред трансфера систематизованих стручних знања из националне безбедности, упоредо давати ширину студентима у погледу спознаје модерних националних и међународних политичких и технолошких процеса. По дипломирању на овој Академији, стиче се високо образовање и звање *менаџер безбедности*. Увидом у конкурс за упис у основне студије у школску 2023/2024 годину, утврђено је да су општи услови за пријем кандидата: држављанство Републике Србије, средње образовање у четворогодишњем трајању. Као посебни услови прописано је да кандидати морају испуњавати и услове у погледу: година живота

(кандидати рођени 2002. године и млађи); здравствених и психофизичких способности; безбедносних услова; пријављеног пребивалишта на територији Републике Србије – најмање пет година непрекидно пре дана пријављивања на конкурс. Кандидати су обавезни да се подвргну: *лекарском прегледу, тесту психофизичких способности и тесту на употребу психоактивних супстанци*. У погледу *теста знања*, кандидати полажу тест из предмета српски језик и књижевност, тест из предмета историја, као и тест физичких способности. Даљим увидом у доступна документа, утврђено је да се за тест физичких способности, односно базично-моторичких способности (*Информатор за упис на основне академске студије у школску 2023/2024. годину*, преузето 15.05.2024. <https://www.bia.gov.rs/akademija/upis/>) састоји од шест тестова: скок у даљ из места, подизање трупа, склекови, чучњеви, спринт на 100 метара, трчање – Куперов тест. При овоме, број остварених понављања, оствареног времена или пређење раздаљине се разликује по основу пола кандидата.

Такође, на званичном сајту Безбедносно-информативне агенције, у одељку који се односи на пријем нових полазника (*„Постани припадник“ - какви људи су потребни Безбедносно-информативној агенцији?* доступно 20.05.2024. <https://www.bia.gov.rs/bia/postani-pripadnik/>) – за пријем припадника на рад са средњим образовањем назначено је да је Безбедносно-информативна агенција отворена за људе које одликују следеће личне и стечене особине: решеност да све своје способности и професионална знања уложе у посао заштите безбедности Републике Србије, морални и лични интегритет (који их чини достојним овлашћења која су им поверена), високе интелектуалне способности, поузданост, одговорност и лојалност, свест о тренутку, позицији у међународном окружењу и безбедносним изазовима који се налазе пред Републиком Србијом и њеним грађанима, *„одважност да се ухвате у коштац са неким од најзначајнијих питања са којима се као држава суочавамо и жеља да, у посебно захтевним историјским околностима, дају важан допринос остваривању националних интереса“*, изазов, самопоуздање, али и спремност за учење и усвајање нових знања и вештина, динамичност, предузимљивост, самосталност у послу, самоконтрола, тактичност, одмереност, сталоженост, присебност и способност за решавање проблема под притиском и доношење промишљених одлука у критичним ситуацијама, сналажљивост, прилагодљивост, флексибилност, креативност, социјалне вештине и

способности за рад са људима, између осталог: комуникативност, речитост, убедљивост, продорност и не мање важна, вештина слушања (*Безбедносно-информативна агенција*, доступно 15.05.2024. <https://www.bia.gov.rs/bia/postani-pripadnik/>).

Обављајући послове из надлежности Безбедносно-информативне агенције, припадници се сусрећу са задацима који од њих захтевају посебне квалитете и особине неопходне да се успешно одговори високим захтевима овог посла. Отвореност Агенције је за људе које одликују побројане вештине, карактеристике, моралне личне врлине.

Иако Безбедносно-информативна агенција јесте агенција коју одликује вео тајности који није откривен свих година њеног постојања, напред побројане вештине које се од једног њеног припадника очекују и захтевају, доста откривају о њеној мисији, визији и начинима поступања. Од њених припадника се очекује да буду одважни, храбри, потковани знањем и физичком спремношћу, самоконтролом, да одлично реагују под притиском, да буду лојални и поуздани, иновативни, да умеју да се вербално изражавају али и да слушају итд. Самим тим, може се закључити да се ради о једној модерној, усмереној и одважној безбедносној служби која капацитетима и одабиром квалитетних кадрова одговара изазовима који се стављају пред националну безбедност Републике Србије.

За потребе Министарства унутрашњих послова врши се образовање у **Криминалистичко-полицијском универзитету**, високошколској установи насталој 2006. године, интеграцијом Полицијске академије и Више школе унутрашњих послова (Криминалистичко-полицијска академија) а од 2018. године са садашњим називом и у форми универзитета. Увидом у конкурс за пријем на основне академске или струковне студије на Криминалистичко-полицијски универзитет за школску 2024/2025. годину, (Криминалистичко-полицијски универзитет, доступно 15.05.2025. [УПИС 2024: Конкурс за упис студената у прву годину основних студија у школској 2024/2025. години \(kpu.edu.rs\)](https://kpu.edu.rs/)) утврђујемо да кандидати који конкуришу на студијске програме криминалистике морају испунити опште и посебне услове. Општи услови су: држављанство Републике Србије, стечено четворогодишње образовање или изједначена стручна спрема (законом, међународним споразумом или другим општим актом), пребивалиште на територији Републике Србије у тренутку пријављивања на конкурс.

Посебни услови су здравствено стање, психолошке способности, морфолошки статус. Посебни услови се испуњавају полагањем три теста: базично-моторичке способности, опште информисаности, знања из српског језика и књижевности.

Услови морфолошког статуса за кандидате мушког пола су: телесна висина најмање 1,70 m и телесна тежина у толеранцији до 10 kg више, односно до 10 kg мање у односу на телесну висину умањену за 100; за кандидате женског пола: телесна висина најмање 1,63 m и телесна тежина у толеранцији до 3 kg више, односно до 12 kg мање у односу на телесну висину умањену за 100.⁴³

Тест базично-моторичких способности односи се на тестирање: силе опружача леђно-слабинске мускулатуре, сила мишића прегибача прстију шаке, склекови урађени за 10 секунди, подизање трупа за 30 секунди, скок у даљ из места, скок у вис (Абалаков тест), тест грчења и пружања, Куперов тест (трчање 12 минута) (Криминалистичко-полицијски универзитет, *Информатор за школску 2023/2024*, доступно 15.05.2024. https://www.kpu.edu.rs/cms/data/upis/2023/Informator%202023-2024_verzija1.pdf).

Након школовања на овој високошколској установи, студенти стичу звање *дипломирани криминалиста или струковни криминалиста*, у зависности од врсте студија (240 ЕСПБ или 180 ЕСПБ). У овој установи могуће је определити се за више смерова (криминалистика, форензика, информатика), све у циљу стварања будућих кадрова који ће радити преваходно у Дирекцији полиције (Подручне полицијске управе, Управа полиције, Управа криминалистичке полиције – смер криминалистике, Национални центар за криминалистичку форензику у Управи за технику – смер форензике), али и у Секторима Министарства унутрашњих послова (нпр. Сектор за информационо-комуникационе технологије – смер информатике).

Средња школа унутрашњих послова „враћена“ је у постојање 2023. године. Ова институција има завидан историјат, јер су се у садашњој згради у којој се налази још у периоду од 1946 до 1955. године, образовали официри и подофицири тадашњег

⁴³ Да ли су захтеви морфолошког статуса, односно пропорције (тежина-висина) заиста неопходне при упису на било коју високошколску установу полицијског или војног профила? Ако уз то додамо да се на спроведеним здравственим тестовима и тестовима физичке способности утврђује здравствено, психолошко и физичко стање кандидата. Ово питање остављамо за неко друго истраживање.

Министарства унутрашњих послова Федеративне Народне Републике Југославије (*Средња школа унутрашњих послова*, доступно 15.05.2024. <https://www.ssup.edu.rs/o-skoli.html>). Од 1967. године, ова школа је уређена као Средња школа унутрашњих послова у Сремској Каменици и тада је отпочело школовање кадрова за Министарство унутрашњих послова. Ова средња школа престала је са радом 2007. године, да би њене активности донекле преузео Центар за основну полицијску обуку у саставу Министарства унутрашњих послова.

У најновијем доступном конкурс за упис у ову установу захтева се држављанство Републике Србије, пребивалиште најмање годину дана на територији Републике Србије, да до почетка школске године није напунио 17 година, да се против кандидата не води кривични поступак и да му није изречена васпитна мера или казна малолетничког затвора и да испуњава критеријуме здравствене, психолошке и физичке способности и безбедносне услове, за стицање образовања (*Средња школа унутрашњих послова, Конкурс за упис у школску 2024/2025*, доступно 13.05.2024. <https://www.ssup.edu.rs/upis-u-skolu.html>). Пријемни испит се спроводи у фази психолошке селекције (психолошко тестирање и интервју) и фази провере базично-моторичког статуса. У овој фази се оцењује издржљивост у снази руку и раменог појаса (тест репетитивне снаге руку и раменог појаса, у времену од 30 секунди), издржљивост у снази мишића прегибача трупа (тест прегивање трупа, у трајању од 30 секунди), експлозивност у снази мишића доњих екстремитета (тест скок у даљ из места), аеробни потенцијал организма (тест трчање 800 метара), едукативни моторички потенцијал – координација руку и ногу (тест слалом са три лопте).

По успешно завршеном четворогодишњем образовању, кандидати могу стећи високо образовање на жељеним високошколским установама или засновати радни однос у Министарству унутрашњих послова на радним местима са средњим образовањем.

Центар за основну полицијску обуку (ЦОПО) обучава кадрове за послове са средњом стручном спремом за заснивање радног односа у организационим јединицама Министарства унутрашњих послова. Центар се налази у саставу Министарства унутрашњих послова и то Сектора за логистику, Управе за полицијску обуку. Из последњег објављеног конкурса⁴⁴, општи услови су подразумевали: држављанство Републике Србије; пријављено

⁴⁴ Конкурси за пријем у Центар за основну полицијску обуку се објављују релативно често, три до четири пута годишње, за основну обуку полицајаца, ватрогасаца спасаца и др.

пребивалиште на територији Републике Србије најмање једну годину непрекидно пре дана подношења пријаве на конкурс; да нема мање од 18, а више од 24 године старости до дана закључења конкурса; да нема више од 27 година старости до дана закључења конкурса (за кандидате који су свршени студенти Криминалистичко-полицијског универзитета); завршено средње образовање и васпитање, у четворогодишњем трајању, или завршене основне струковне односно основне академске студије Криминалистичко-полицијског универзитета; да не постоје безбедносне сметње у складу са Законом о полицији; да поседује важећу националну возачку дозволу за управљање моторним возилом „Б" категорије; да испуњава критеријуме здравствене, психолошке и физичке способности, за заснивање радног односа у Министарству унутрашњих послова на радном месту у статусу овлашћених службених лица (Центар за основну полицијску обуку, *Конкурс за упис у Центар за основну полицијску обуку*, доступно 09.05.2024. https://www.copo.edu.rs/Upis_u_Centar-172-1).

Провера способности врши се кроз општи лекарски преглед, проверу психолошког статуса, проверу језичке културе и правописа српског језика. Даље, врши се провера базично-моторичког статуса (физичке спремности), интервју - разговор кандидата са комисијом

Тест физичке спремности мери се кроз дисциплине: издржљивост у снази руку и раменог појаса (тест репетитивне снаге руку и раменог појаса, у времену од 30 секунди); издржљивост у снази мишића прегибача трупа (тест прегивање трупа, у трајању од 30 секунди); експлозивност у снази мишића доњих екстремитета (тест скок у даљ из места); аеробни потенцијал организма (тест трчање, у времену од 12 минута - Куперов тест); едукативни моторички потенцијал - координација руку и ногу (тест слалом са три лопте); пењање уз конопац (5 м).

Како за Војнообавештајну и Војнобезбедносну агенцију не постоје доступни подаци за кадрирање нових припадника, сагледаће се услови за упис на Војну академију и Војну гимназију.

Углавном, као и свим високошколским уставноама, општи услови за упис на **Војну академију** су: држављанство Републике Србије са пребивалиштем на територији Републике Србије, здравствена способност за школовање, што утврђује надлежна војнолекарска комисија, остварен најмање добар успех током свих година школовања, као и на

полугодишту завршног разреда (за кандидате чије је школовање у току); минимално врло добра просечна оцена из владања током школовања; да имају решење надлежног министарства о нострификацији средњошколске исправе стечене у иностранству (за кандидате који су средње образовање стекли у иностранству или похађали школовање по иностраном наставном плану и програму); да се против кандидата не води кривични поступак или поступак због кривичног дела за које се гони по службеној дужности, односно да нису осуђивани за таква дела казном затвора у трајању дужем од шест месеци или казном малолетничког затвора или им није изрицана заводска мера;

Селекциони тестови се састоје од следећих делова: провера знања из математике и проверу физичких способности. Наглашава се да су тестови елиминационог карактера, односно уколико се не положи тест (минималан број поена) на тесту из математике⁴⁵, не приступа се полагању осталих тестова. Други део селекције обухвата психолошку и медицинско - здравствену процену на коју се позивају кандидати почевши од најбоље рангираног након првог дела селекције па све до потуне потребног броја кандидата. Током процеса селекције врши се и безбедносна провера кандидата. Кандидат који је удаљен са провере знања из математике или са провере физичких способности губи право да настави селекцију и буде рангиран. Кандидати који имају негативну медицинско-здравствену и психолошку процену и код којих постоји безбедносни ризик за пријем на школовање у Војну академију неће бити рангирани (Војна академија, *Тестови за проверу физичких способности кандидата за упис на Војну академију* (2022), доступно 10.05.2024.

<http://www.va.mod.gov.rs/multimedia/Testovi%20za%20proveru%20fizickih%20sposobnosti%20kandidata%20za%20upis%20na%20VA.pdf>).

Провера физичких способности се састоји из следећих дисциплина: 60 метара – трчање, згибови на вратилу (мушкарци) - склекови на тлу (жене), скок у даљ из места, 2400 метара – трчање.

Војна гимназија

⁴⁵ Кандидати који су као ученици трећег или четвртог разреда средње школе освојили једно од прва три места из математике на републичком такмичењу које организује Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, не полажу пријемни испит из математике, а пријемни испит из тог предмета вреднује се максималним бројем бодова.

Војна гимназија је установа богате традиције, која школује кадрове за потребе Министарства одбране са средњим образовањем. На званичној презентацији се истиче да се у *„Војној гимназији посебна пажња посвећује се стицању опитних знања од фундаменталног значаја за студије на Војној академији, формирању и развоју мотивације, етичких особина личности, интелектуалних и психо-физичких способности неопходних за позив професионалног официра“*.

Општи услови за упис на Војну гимназију по последњем објављеном конкурс за упис у 2023/2024 генерацију су: држављанство Републике Србије са пребивалиштем на територији Републике Србије; здравствена способност за школовање, што утврђује надлежна војнолекарска комисија; да се против њих не води кривични поступак или поступак због кривичног дела за које се гони по службеној дужности, односно да нису осуђивани за таква дела казном затвора у трајању дужем од шест месеци, или казном малолетничког затвора, односно да им није изрицана заводска мера.

Посебни услови огледају се у: годинама живота, завршеним вишим разредима основне школе (V, VI, VII, завршен VIII разред основне школе или прво полугодиште), и при томе постигнут најмање врло добар просечан општи успех школовања као и оцена „врло добар“ из предмета математике за то време.

Провере се састоје из тестова физичке способности, провери знања из математике и српског језика и књижевности. Психолошке и медицинско - здравствене процене (Војна гимназија, *Конкурс за упис у Војну гимназију 2024/2025*, доступно 10.03.2024. <http://www.gimnazija.mod.gov.rs/sr/upis/konkurs>).

Редовне провере способности припадника служби

Јасно је да припадник једне од српских служби безбедности мора бити пре свега харизматична, обучена и свестрана личност, непоколебљиве и стабилне менталне конституције, храброст и физичка спремност нису упитне при селектовању кадрова за службе. Али, шта је са проверама припадника који су у радном односу?

Како се за основну обуку припадника безбедносних служби врше подробна тестирања, за припаднике – службенике који су у радном односу у службама, врше се годишње (или, по потреби и чешће) провере физичких способности, здравственог статуса и знања из области

закона који покривају области њиховог деловања и овлашћења. кроз више категорија. Ова тестирања се спроводе од стране самих служби. На овај начин представљају неку врсту унутрашње контроле којом се контролише физичка спремност и здравствено стање припадника. Такође, проверава се и вештина прецизног гађања из наоружања којим располажу и које, према радном месту употребљавају.

Међутим, наглашавамо да овим тестирањима најчешће не приступају руководиоци (или руководиоци одређеног нивоа) већ само извршиоци. Ово је регулисано актима ниже правне снаге од Закона са ознаком „интерно“ и најчешће није доступно јавности. Министарство одбране у саставу има Управу за кадрове, која, између осталог врши праћење, анализирање, планирање образовања кадра за потребе Министарства одбране и Војске Србије израду планова школовања-усавршавања кадра у земљи и иностранству и др. Сличну функцију има Управа за људске ресурсе и Управа за полицијску обуку Министарства унутрашњих послова. У саставу Безбедносно-информативне агенције постоји Управа за људске ресурсе, правне послове и образовање, па се претпоставља да послове у вези са обуком и провером обучености кадрова она предузима.

* * *

Кадрови који се образују у наведеним институцијама, било за послове са средњим образовањем, било за послове са високим образовањем, при школовању се обликују пре свега ментално, као и телесно, физички, за предстојеће изазовне задатке одбране националне безбедности. Ова врста контроле може се назвати прелиминарном, где се кроз адекватан избор кадрова и њихову основну обуку, стварају чврсти основи за њихово законито поступање у њиховом будућем раду.

Оцењивање у Министарству унутрашњих послова

У складу са доступним подацима, истаћи ћемо да у Министарству унутрашњих послова постоји редовна годишња или периодична провера знања, вештина и способности полицијских службеника⁴⁶.

⁴⁶ Оцењују се полицијски службеници статуса овлашћеног службеног лица - ОСЛ и лица на посебним дужностима - ПД. Државним службеницима се вреднује радна успешност описним оценама а намештеници се не оцењују. Полицијски службеници статуса ОСЛ се оцењују годишњом закључном оценом у два циклуса, а, по правилу, имају провере у виду годишње провере знања, вештине гађања из наоружања као и примене

У Министарству унутрашњих послова, у складу са Уредбом о оцењивању полицијских службеника (*"Службени гласник РС"*, број 63 од 30. априла 2020), припадници се оцењују у два циклуса са једном закључном оценом годишње. У овом случају, оцењивање представља увид у рад и личне карактеристике припадника, односно сврсисходност њиховог рада, степен остварености резултата и личних доприноса раду и организационој јединици у којој су распоређени. Годишњи и стратешки циљеви Министарства (више: Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године, *"Службени гласник Републике Србије"*, број 78 од 19. октобра 2018) и остварени циљеви његових организационих јединица и појединаца су у међусобном односу. Уколико замислимо да су годишњи и стратешки циљеви Министарства врх лествице, остварени резултати (оцене) су испод (или се покапају), оцена се у том случају одражава као разлика између жељеног (потребног) и оствареног (реалног) стања.

Оцена полицијских службеника је мерна јединица доприноса, односа и крајњих резултата рада према додељеним радним задацима и личних професионалних врлина али и битан инструмент праћења, препознавања и унапређења резултата рада и омогућавања каријерног напредовања полицијских службеника.

Оцењивање запослених врши непосредни старешина, који има функцију оцењивача а дату оцену контролише и има могућност да је промени надређени оцењивача, који има функцију контролора.

Оцена има утицај на различите бенефите полицијских службеника: кроз хоризонтално напредовање – напредовање у чину или звању и вертикално напредовање - напредовање по нивоима руковођења (Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, *"Службени гласник РС"*, бр.42/2018, 91/2018, 68/2019, 84/2020 и 113/2020), дужину годишњег одмора⁴⁷ (Посебан колективни уговор за полицијске службенике, *"Службени гласник РС"*, бр.

овлашћења. Полицијски службеници у статусу ОСЈ запослени у седишту Министарства не подлежу провери примене овлашћења.

⁴⁷ На законски минимум од 20 радних дана годишњег одмора додаје се, између осталог, пет радних дана за оцену „нарочито се истиче – 5“, три радна дана за оцену „истиче се – 4“, два радна дана за оцену „добар – 3“ (Посебан колективни уговор за полицијске службенике, чл.16).

62/2019 и 62/2020 – Анекс I и 81/2021 – Анекс II) и прекид радног односа⁴⁸ (Закон о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

Мерила за оцењивање полицијских службеника су базичне компетенције и резултати рада.⁴⁹ Базичне компетенције су: служење грађанима, управљање променом, управљање учинком, лична делотворност, доношење одлука, рад са другима и руковођење. Мерила резултата рада се разликују у односу на извршиоце и руководиоце. За извршиоце су: професионализам, иновативност, коришћење нових метода рада и технологија и допринос остварењу планираних резултата организационе јединице. За руководиоце: вођење и развој запослених, иновативност, коришћење нових метода рада и технологија и степен остварења планираних резултата организационе јединице. Свако од мерила добија оцену од 1 до 4, која се множи са пондерима одређеним у складу са сваким мерилем. Добијени број формира оцену, а оцене су: „недовољан – 1“, „довољан – 2“, „добар – 3“, „истиче се – 4“ и „нарочито се истиче – 5“.

Посматрајући просечне годишње оцене за целокупно Министарство унутрашњих послова, Дирекцију полиције и Управу криминалистичке полиције засебно, за период од 2017. до 2022. године, закључује се да су запослени у Управи криминалистичке полиције оцењени високим оценама (за сваку годину, осим 2020, оцењени су просечном оценом „нарочито се истиче – 5“). Узимајући у обзир да је просечна годишња оцена на нивоу целог Министарства нижа („истиче се – 4“), ово сврстава запослене у Управи криминалистичке полиције међу најбоље оцењенима.

У овом случају Управа криминалистичке полиције је издвојена од осталих служби Министарства, јер се, како смо навели, у њој углавном предузимају мере и радње сличне онима које се предузимају у осталим званичним службама безбедности.

⁴⁸Радни однос у Министарству унутрашњих послова може престати у случају две узастопне годишње закључне оцене „недовољан – 1“ (Закон о полицији, чл.172)

⁴⁹ Видети више: Уредба о оцењивању полицијских службеника, „Службени гласник РС“, 17/2017; Уредба о оцењивању полицијских службеника, „Службени гласник РС“, 63/2020; Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, бр. 52/2016; Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, „Службени гласник РС“, 41/ 2003.

Табела 5: Просечна годишња оцена на нивоу Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције и Управе криминалистичке полиције за период 2017-2022⁵⁰.

	Министарство унутрашњих послова	Дирекција полиције	Управа криминалистичке полиције
2017	3,6	3,45	4,53
2018	3,67	3,63	4,61
2019	3,68	3,64	4,45
2020	3,71	3,67	4,4
2021	3,75	3,7	4,59
2022	3,8	3,75	4,59

Контрола која се путем оцењивања припадника али и њихових руководилица спроводи, више је него очигледан пример увида унутрашње контроле њиховог рада у погледу знања, обучености и припремљености. Узимајући у обзир повезаност оцене са претходно наведеним бенефитима полицијских службеника (дужина годишњег одмора, радни однос, каријерно напредовање), може се претпоставити да оцењивање не мора да буде објективно у сваком појединачном случају.

Осим мерила за оцењивање, припадници полиције полажу и редовну годишњу проверу знања, физичке провере и провере примене полицијских овлашћења и, у складу са радним местом и линијом рада, и полицијске вештине које се састоје у физичкој провери захвата и тактике практичне примене полицијских овлашћења⁵¹. Ово се спроводи на основу *Програма провере стручне оспособљености полицијских службеника* који се од стране

⁵⁰ Министарство унутрашњих послова, Сектор за људске ресурсе, *акт 08.4 број 842/22* од дана 08.02.2022. У, на основу података, сачињеној анализи, утврђено је да су руководиоци боље оцењени него извршиоци, и то као по правилу, сваке године. Запослени на радним местима са високим образовањем 240 ЕСПБ заступљенији су и боље оцењени од запослених са високим образовањем обима 180 ЕСПБ и запослених са средњим образовањем.

⁵¹ Овој провери не приступају сви запослени у статусу овлашћеног службеног лица. Лица запослена у седишту Министарства углавном не приступају оваквим проверама.

Управе за полицијску обуку Сектора за логистику доноси на годишњем нивоу а које одобрава министар унутрашњих послова.

Усавршавање припадника

На сајту **Војнообавештајне агенције** се проналази најскорашњији конкурс (2019. година) који се расписује ради пријема на рад у Изасланствима одбране Републике Србије у 2019. години. Између осталог, као услови су прописани: да је кандидат здрав и способан за дужност у изасланству одбране, као и чланови уже породице које планира да води са собом у иностранство, о чему се прилаже доказ прибављен од надлежне здравствене установе; да кандидат поседује возачку дозволу за управљање моторним возилом и да активно вози; да испуњава безбедносне критеријуме за избор на дужност у изасланство одбране; да након истека периода обављања дужности у изасланству одбране (који начелно износи четири године), кандидату преостаје још најмање три месеца до испуњења услова за престанак професионалне војне службе по сили закона; да има последње две службене оцене најмање "истиче се"; да познаје стране језике потребне за рад у изасланству одбране земље пријема.

У првој фази селекције кандидати се рангирају на основу успеха са школовања, усавршавања и последње две службене оцене. У другој фази селекције кандидати се подвргавају провери знања језика на Војној академији у зависности од земље за коју конкуришу. Кандидати који не испуне наведени критеријум не учествују у даљем изборном поступку о чему се обавештавају. У трећој фази селекције кандидати се подвргавају психолошкој провери на Војномедицинској академији Управе за војно здравство. Кандидати који не задовоље критеријуме психолошке процене не учествују у даљем изборном поступку. У четвртој фази селекције спроводи се разговор са кандидатима где чланови комисије цене утицај досадашњих дужности и квалификације за обављање дужности, као и општу информисаност која се односи на земљу за коју кандидат конкурише и мотивсаност за рад у Изасланству одбране. Кандидати се благовремено обавештавају о месту, дану и времену када ће се одвијати поједине фазе селекције (Војнообавештајна агенција, *Конкурс за изасланства одбране*, доступно 10.02.2024. <http://www.voa.mod.gov.rs/konkurs-za-io-u-2019.pdf>).

Основна обука, касније усавршавање и обавезна редовна провера знања, оспособљености и физичке припремљености припадника служби безбедности јасан је вид специфичне унутрашње контроле. Провером испуњености услова за приступ службама безбедности као и њихова континуираност у току радног односа, пред будуће и постојеће припаднике ставља изазов „опстанка“ у службама безбедности.

1.2.3. Одговорно трошење наменских средстава

Свакој од наведених безбедносних служби Република Србија (из буџета) на годишњем нивоу опредељује одређена средства, којима располаже за различите намене. У овом одељку, сагледаћемо само финансијска средства која се односе на укупна буџетска средства дата од Републике Србије, при томе не урачунавајући субвенције, промоције, донације и др.

Из информатора Безбедносно-информативне агенције, у глави која се тиче финансијских расхода, проналази се да је одобрени буџет Безбедносно-информативне агенције за 2023. годину за област безбедносно-информативне делатности 7.460.954.000 динара. Подаци о буџету ове Агенције представљени су веома скромно, без навођења апропријација (буџетских ставки) из финансијског плана, као ни колико је од дате суме реализовано, претпоставља се, из разлога ненарушавања података са степеном тајности (Безбедносно-информативна агенција, *Информатор о раду*, 2024: 38). Овим, још једном се потврђује „притајени“ карактер ове Агенције, која наводи само укупан буџет без посебних ставки, истичући да се ради о тајним подацима.

Како су Војнообавештајна и Војнобезбедносна агенција у организационом саставу Министарства одбране, а узимајући у обзир да Војнобезбедносна агенција нема ни ажуран веб сајт (последњи пут ажуриран 2017. године⁵²), све ставке које се тичу финансијских прихода и расхода, упућују на званичну презентацију наведеног Министарства, где се у Информатору о раду (Министарство одбране, *Информатор о раду*, 2024: 55), закључује да је одобрени буџет за 2023. годину био 111.464.034.000, а да је од тога реализовано 64%, односно 52.11.511.473, без навођења колико је од тога опредељено и утрошено у самим агенцијама, самим тим нисмо у могућности да наведемо колико од те суме иде за Агенције.

⁵² Војнобезбедносна агенција, доступно 10.04.2024. <http://www.vba.mod.gov.rs/>

Углавном, расходи се односе на потребе модернизације и ремонта средстава, пројекте, специјалне пројекте, здравство, информатичку и телекомуникациону опрему, изградњу и одржавање стамбеног простора, унапређење стања у области наоружања и војне опреме и одржавање средстава, унапређење стања у области војног образовања и војне научноистраживачке делатности и др (*Преглед распоређених и утрошених средстава за финансирање Министарства одбране за 2023. годину – Прилог 1*, доступно 15.05.2024.

https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/informator/pregled%20sredstava%202023/pregled%20sredstava%20-%20III%20kvartal.pdf).

Као што се и очекивало, најтранспарентнији и најдетаљнији извештај о буџетским средствима поседује Министарство унутрашњих послова.

Из Информатора о раду министарства унутрашњих послова, извучени су подаци који се односе на финансије за 2023. годину, где је детаљно по апропријацији наведено колико је предвиђено, планирано а колико реализовано средстава. Нпр, за плате полицијских службеника, за наведену годину, издвојено је и утрошено укупно 60.586.168.566,75, док је за изградњу објеката и простора издвојено и утрошено 4.010.724.634,71. За награђивање запослених издвојено је и утрошено 596.485.727,32.

(*Информатор о раду Министарства унутрашњих послова, 2024. година*, доступно 26.02.2024.

<https://informator.poverenik.rs/informator?org=v2yHFESmGTAMAfXF5&ch=tqtoH9xBMFM5NAvTR&code>).

Из наведених доступних података, а касније и извештаја Државне ревизорске институције, закључујемо да углавном све безбедносне агенције, осим полиције, податке о својим расходима не пружају јавно на увид. Самим тим, не може се закључити на шта се средства троше (осим плата припадника), или на шта су усмерена и да ли се у дате сврхе и троше. Из општег приказа финансијских прерасподела Министарства одбране, можемо увидети да се доста средстава троши на модернизацију техничких и превозних средстава, али и на обуке припадника. То нам може указати на намере овог Министарства да се технички и кадровски унапреди, како би било у могућности да таквим изазовима и одговори.

Министарство унутрашњих послова кроз своју отвореност потврђује статус „сервиса грађана“ кроз паролу „ми смо ту за вас“ па се у извештајима могу наћи и исплаћене просечне плате по радним местима. Међутим, како се види у извештају о финансијским располагањима, не помиње се која свота је искоришћена за организациону јединицу у којој се примењују посебне доказне радње и на коју је стављен фокус у овом раду (Управу криминалистичке полиције), већ се помињу уопштено „организационе јединице Дирекције полиције“ и њихово унапређење у просторном смислу и смислу опремања. Безбедносно-информативна агенција, очекивано, остаје неприступачна за ову категорију, финансијско извештавање, наглашавајући да у свом финансијском извештају не наводи апропријације.

1.2.4. Благовременост, потпуност и тачност информисања јавности

Јавност рада служби безбедности суочена је са озбиљном дилемом: *поверење јавности захтева транспарентност, док ефикасност рада безбедносних служби захтевају тајност*. Међународна безбедносно-обавештајна сарадња је донедавно била „црна кутија“ о којој су државе давале врло мало или никакве информације и које нису биле обухваћене академским истраживањем (Born, Leigh, Wills, 2015). Међутим, данас постоји извештај притисак јавности на безбедносне службе и захтеви да се оне „отворе“ ка грађанима, медијима, научним заједницама итд, али оне ипак остају затворене и увиђа се, у неким случајевима и претерано тајне⁵³.

Претерана класификација података лоша је на више нивоа и начина.

Најпре, претерана тајност података блокира размену информација између и унутар владиних агенција. Уколико се буквално све у вези једне службе безбедности класификује

⁵³ На пример, Комисија сачињена ради анализе догађаја од 11. септембра у Сједињеним Америчким државама, утврдила је да претерана класификација тајности података представља претњу за националну безбедност јер онемогућава дељење информација унутар савезне владе и између савезне владе и државних и локалних агенција (Lin, H. (2014). *A Proposal to Reduce Government Overclassification of Information Related to National Security*, преузето 10.05.2024. https://jnslp.com/wp-content/uploads/2015/03/A-Proposal-to-Reduce-Government-Overclassification_2.pdf).

ознакама тајности, теже је разлучити тајне информације које то у суштини нису од оних заиста битних - које нпр. могу бити неопходне за заустављање терористичких напада и других претњи. Друго, претерана класификација ознакама тајности података захтева повећање броја запослених којима је потребан приступ поверљивим информацијама како би обављали свој посао—што, на крају, иронично, повећава ризик од цурења информација. Када је много тога у безбедносном систему поверљиво, што уопште не би требало да буде, јавност мање поштује читав систем безбедности и улаже се огроман напор и додатна средства за строго придржавање безбедносних процедура, што за јавност изгледа крајње неразумно (*Report to the Secretary of Defense by the committee of classified information*, 8. November, 1956. преузето 11.05.2024. <https://sgp.fas.org/othergov/dod/coolidge.pdf>).

Како постићи равнотежу између информисане јавности и потребе да се заштите легитимне тајне националне безбедности? Да ли су нови медијски ентитети, као што су друштвене мреже (фејсбук, твитер, тик ток, инстаграм али и вибер, ватсап, телеграф и бројне друге) које дају слободу кориснику да објављује садржај и дели га и коментарише, у савременом свету део „медија” или није? Како прикупљање вести и њихова дистрибуција постаје лако доступна и најшире распрострањена, постало је све теже одредити шта су званични медији а шта не. Рецимо да медији јесу посредници ка јавности али све већи број људи узима улогу истраживача и на својим профилима на друштвеним мрежама објављује снимке, слике, статусе, коментаре, реагујући на одређене појаве или уочене догађаје у којима се као учесници јављају одређене службе безбедности (исто). У сваком случају, јавност има права да зна оно што не би могло да доведе у питање легитимне тајне чувања националне безбедности. Доступност техничких средстава, лак приступ интернету и масовна комуникација омогућавају брже путовање информација, ширење негативних вести и дезинформација, као и ширење панике и неповерења „теоријама завере“.

Као што је више пута и наведено, данашње време захтева од служби безбедности да свој традиционално затворени рад и осетљиве мере ставе на увид јавности у целини или делимично. Медији, јавност, с правом често врше притисак и исказују потребу за тим, а службе безбедности имају обавезу да поступају у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, док, зарад разлога националне безбедности, врло често нису у прилици да, оправдано, те информације пруже.

Сагледавајући службе у нашем систему безбедности, Министарство унутрашњих послова поседује ажуран веб сајт али и фејсбук и инстаграм профил, јутјуб канал. Остале безбедносне службе поседују веб презентације, не увек ажурне. Што се тиче организационих јединица, Министарство унутрашњих послова има Одељење за медије и комуникације, које се налази у Кабинету министра, док за остале безбедносне службе то не можемо сазнати из доступних организационих схема и презентација. Може се закључити само да поседују лица која су опредељена за пружање информација.

Да ли разлози националне безбедности увек постоје или постоје само као параван и оправдање да се и подаци који у суштини нису поверљиви не би одавали? Из наведеног се види да многи подаци, који нису осетљиве природе, опет, нису доступни на увид јавности. Из приказаног, закључује се да једно огромно министарство, Министарство унутрашњих послова јесте изузетно транспарентно о свом раду, али да агенције нису. Чак је, чини се, све што није тајног карактера представљено као такво, да би се одржала доза мистериозности и неизвесности која од самог постојања карактерише обавештајне службе, иако смо у 21. веку. Неажурност веб сајтова, непружање информација уз клаузулу „из разлога заштите националне безбедности“, или „података који носе ознаку степена тајности“ а тичу се не тако сензитивних података и ситуација, стварају још неповерљивију слику у јавности. Изгубљено поверење у службе безбедности због лоших искустава из прошлости тешко се враћа, а као што смо на почетку одељка цитирали, да би постојало, захтева транспарентност. Ова циркуларност услова између захтева и могућности или ставова одаје утисак да је потребно време за коначно отварање служби безбедности ка јавности, а могуће да се оно никада неће ни догодити. На жалост, чак ни условљеност транспарентности новчаним казнама и позивима на одговорност, не мора осигурати њихову транспарентност у раду.

1.2.5. Контрола у области родне равноправности

Родна равноправност је у Републици Србији формализована усвајањем Закона о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/2009, 52/2021), као једна од варијабли

дискриминације⁵⁴. Касније је покушана њена конкретизација Законом о равноправности полова („Службени гласник РС”, број 104 од 16. децембра 2009), а највећи успех постигнут је доношењем Закона о родној равноправности 2021. године („Службени гласник РС“ бр. 52/2021), чиме су стављени солидни темељи и прописане обавезе државним органима у овој области. Овим последњим законом органи државне управе, обавезани су да морају да испуне одређене услове. Тако је нпр. потребно повећање укупног броја припадница женског пола у популацији запослених на 40%, а такође и повећање њиховог броја на свим нивоима руковођења и родно одговорно буџетирање.

Стратегијом за родну равноправност за период 2021-2030. године („Службени гласник РС”, број 103 од 4. новембра 2021), наставља се озбиљном приступу развијања родне свести и једнаких могућности, кроз родно инклузивно образовање, постављање циљева и смерница за развој родне равноправности.

Подсећајући се разлике између пола и рода, наглашавамо да се по дефиницији Светске здравствене организације, **род** односи на карактеристике жена, мушкараца, девојчица и дечака које су друштвено конструисане. Ово укључује норме, понашања и улоге повезане са тиме, као и међусобне односе. Као друштвени конструкт, род варира од друштва до друштва и може се мењати током времена. Род је у интеракцији са **полом**, али се од њега разликује. Узимајући у обзир различите биолошке и физиолошке карактеристике жена, мушкараца и интерсексуалних особа, као што су хромозоми, хормони и репродуктивни органи, род и пол су повезани, али се разликују од родног идентитета. Родни идентитет се односи на дубоко лично осећање, унутрашње искуство особе, које може али и не мора да одговара физиологији особе или одређеном полу при рођењу (*Светска здравствена организација – шта је род*, доступно 15.05.2024. https://www.who.int/health-topics/gender#tab=tab_1).

Познато је да су службе безбедности традиционално „мушке“ службе, у којима доминирају припадници мушког пола, док су припаднице женског пола и мање заступљене и мање

⁵⁴ Родна дискриминација само је један од облика дискриминације. Дискриминација може бити заснована на било којем личном својству, на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу и чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и др.

вредноване. Међутим, доношењем одређених аката на међународном нивоу и прихватањем њих на локалном нивоу, ситуација се у сфери безбедности полако мења. Резолуција 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност (доступно 13.06.2024. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES1325%20.pdf>), једна је од најважнијих резолуција светске организације у области мира и безбедносне политике.

Поменута резолуција је усвојена 31. октобра 2000. године, и посебно наглашава последице оружаних сукоба по жене и девојке и важност улоге жена у изградњи мира и постконфликтном опоравку друштва и у сагласности је са општеприхваћеним међународно–политичким и правним документима и стандардима у области мира, безбедности и људских права. Према Акционом плану за спровођење ове Стратегије (*Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији за период 2017–2020*), Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција, одређени су као носиоци или партнери бројних активности. Овај План има бројна поглавља, у складу са захтевима представљеним у Резолуцији.

- У оквиру поглавља: *Актери, институционална тела и механизми*, дефинисан је посебан циљ: унапређена ефикасност и ефективност рада свих актера, институционалних тела и механизма предвиђених за спровођење Националног акционог плана. У предвиђених осам активности, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција појављују се као носиоци или партнери активности чак шест пута.
- У оквиру поглавља *Превенција*, дефинисан је посебан циљ: развијени механизми превенције ради повећања безбедности жена у миру, конфликту и постконфликтном опоравку друштва у земљи и у иностранству. У предвиђених десет активности, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција појављују се као актери или носиоци активности четири пута.
- У оквиру поглавља *Учествовање*, дефинисан је посебан циљ: повећана заступљеност, укљученост и одлучивање жена у свим процесима који се тичу

очувања мира и безбедности и предвиђених дванаест активности, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција појављују се као актери или носиоци активности чак једанаест пута.

- У оквиру поглавља *Заштита*, дефинисан је посебан циљ: унапређени нормативни услови и институционални капацитети за доступну и делотворну заштиту жена. У предвиђених једанаест активности, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција појављују се као актери или носиоци активности девет пута.
- У оквиру поглавља *Опоравак* дефинисан је посебан циљ: Унапређена систем подршке опоравка жена, које су претрпеле било који облик угрожавања безбедности у постконфликтном опоравку друштва, кризним и ванредним ситуацијама. У предвиђених 5 активности, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција појављују се као актери или носиоци активности 3 пута; (*Национални акциони план за примену резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – жене, мир, безбедност у Републици Србији за период 2017-2020*, преузето 15.05.2024.

<https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/341161.pdf>).

Из Извештаја саобразном датом периоду о спровођењу националног акционог плана за примену резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – жене, мир, безбедност у Републици Србији за период 2017-2020, Извештај), наводи се да је *заступљеност жена у Министарству одбране и Војсци Србије повећана, укључујући и командне и руководеће положаје, али не у довољној мери, па је и даље потребно радити на унапређењу стања водећи рачуна о примарној функцији деловања у овом државном систему. Слично томе, потребно је даље повећати учешће жена у Министарству унутрашњих послова, као и различитим агенцијама за безбедност и образовним институцијама у систему безбедности.*

Представљајући резултате којим су се Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција истакли при имплементацији родне равноправности у својим системима, у овом извештају се истиче да су током 2017, и 2018. године образоване аналитичке групе и истраживачки тимови као институционална тела за

спровођење Националног акционог плана, између осталих, у Министарству одбране, Министарству унутрашњих послова и Безбедносно-информативној агенцији (Извештај).

У Министарству одбране и Безбедносно-информативној агенцији именовани су саветници/це за родну равноправност. Именоване су и „Особе од поверења“, између осталог у Министарству одбране и Војсци Србије, Безбедносно-информативној агенцији (исто).

У области предлагања и учествовања у стварању и доношењу аката који се дотичу области родне равноправности, Министарство одбране указало је на учешће у изради 15 закона, чији су предлагачи били други државни органи, а у које су уграђене мере заштите жена.

Осим наведеног, похвално је што Министарство одбране при Сектору за људске ресурсе има и Канцеларију за родну равноправност, за коју је наведено да се бави пословима координације активности родне равноправности у Министарству. Од значаја је то што ова Канцеларија има за задатак сарадњу и комуникацију са свим телима у овој области, како интерно тако и екстерно, као и послове на изради и спровођењу Националног плана за Резолуцију 1325 (Министарство одбране, Сектор за људске ресурсе, *Канцеларија за родну равноправност*, доступно 16.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/lat/18804/kancelarija-za-rodnu-ravnopравnost-18804>).

Министарство унутрашњих послова је учествовало у изради *Стратегије превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017-2020*, као и у изради законског и подзаконског оквира у овој области.

У Безбедносно-информативној агенцији донета је инструкција за превенцију и заштиту од родно засноване дискриминације и дискриминације засноване на другим личним својствима. Сачињен је и *Приручник за „особе од поверења“ и Смернице за имплементацију мера за остваривање родне равноправности* (Извештај).

У доступним материјалима истиче се да је вођење родно осетљиве евиденције запослених и по полу разврстане статистике успостављено и редовно се ажурира између осталих у Министарству одбране и Војсци Србије, Министарству унутрашњих послова, Безбедносно-информативној агенцији, Криминалистичко - полицијском универзитету.

У Министарству унутрашњих послова се од 2016. до 2021. године, спроводио пројекат „Развијање родне агенде“, где су руководиоци високог нивоа добијали своје личне тренере који су их усмеравали у правцу имплементације родне агенде у Министарству.⁵⁵ Министарство унутрашњих послова је у 2018. години спровело пилот пројекат у циљу привлачења жена за потребе Националног центра за криминалистичку форензику.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзит захтевао је податке од Министарства унутрашњих послова у вези родне равноправности за период 2017. до 2022. године. Актом 24/83-1 од дана 03.03.2023. Министарство унутрашњих послова је тражене податке пружило детаљно и на начин на који је тражено.

Табела 6: Процентуални удео запослених у Министарству унутрашњих послова према полу за период 2017-2022.

	МУП УКУПНО		ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ		ОСТАЛО ⁵⁶	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж
2017.	76%	24%	80%	20%	62%	38%
2018.	76%	24%	79%	21%	63%	37%
2019.	75%	25%	78%	22%	63%	37%
2020.	74%	26%	77%	23%	62%	38%
2021.	74%	26%	77%	23%	63%	37%
2022.	73%	27%	77%	23%	64%	36%

У периоду од 2017. до 2022. године, приметан је успорени и мали, али свакако „пораст“ броја жена у Министарству унутрашњих послова, од 24% на 27%. У Дирекцији полиције,

⁵⁵ У овом својству, појављивао се и пуковник полиције, Дејан Бојовић, тадашњи начелник Управе полиције у Полицијској управи за град Београд а садашњи саветник министра - шеф Кабинета министра унутрашњих послова.

⁵⁶ Секретаријат, Кабинет министра, Служба интерне ревизије, Сектори.

запажа се мања заступљеност припадница женског пола, 20% у 2017. години и 23% у 2022. години.

Табела 7: Процентуали удео запослених у Министарству унутрашњих послова према старосној доби и полу за период 2017-2022

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА												
Година	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
старост/пол	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
≤20	0%	0%	0%	0%	75%	25%	72%	28%	72%	28%	57%	43%
21-25	69%	31%	72%	28%	76%	24%	76%	24%	75%	25%	73%	27%
26-30	80%	20%	79%	21%	76%	24%	73%	27%	71%	29%	73%	27%
31-35	74%	26%	76%	24%	77%	23%	78%	22%	79%	21%	78%	22%
36-40	73%	27%	72%	28%	71%	29%	71%	29%	71%	29%	72%	28%
41-45	79%	21%	77%	23%	76%	24%	74%	26%	72%	28%	71%	29%
46-50	84%	16%	83%	17%	82%	18%	82%	18%	80%	20%	78%	22%
51-55	73%	27%	66%	34%	76%	24%	77%	23%	79%	21%	80%	20%
56-60	31%	69%			28%	72%	26%	74%	25%	75%	24%	76%

≥61	63 %	37 %			46 %	54 %	39 %	61 %	37 %	63 %	33 %	67 %

На нивоу целог Министарства, у 2017. години, број припадника женског пола најзаступљенији је у опсегу 46-50 година. У 2022. години, жене су најзаступљеније је у опсегу 56-60 година.

Табела 8: Процентуални удео запослених у Дирекцији полиције према старосној доби и полу за период 2017-2022.

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ												
Година	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
старост/пол	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
≤20	0%	0%	60 %	40 %	74 %	26 %	72 %	28 %	72 %	28 %	56 %	44 %
21-25	69 %	31 %	71 %	29 %	75 %	25 %	75 %	25 %	74 %	26 %	72 %	28 %
26-30	81 %	19 %	79 %	21 %	76 %	24 %	72 %	28 %	69 %	31 %	70 %	30 %
31-35	76 %	24 %	77 %	23 %	78 %	22 %	80 %	20 %	80 %	20 %	79 %	21 %
36-40	74 %	26 %	74 %	26 %	73 %	27 %	72 %	28 %	73 %	27 %	74 %	26 %

41-45	83 %	17 %	80 %	20 %	79 %	21 %	76 %	24 %	74 %	26 %	73 %	27 %
46-50	90 %	10 %	89 %	11 %	87 %	13 %	87 %	13 %	84 %	16 %	82 %	18 %
51-55	80 %	20 %	82 %	18 %	83 %	17 %	84 %	16 %	86 %	14 %	86 %	14 %
56-60	24 %	76 %	20 %	80 %	18 %	82 %	17 %	83 %	15 %	85 %	14 %	86 %
≥61	52 %	48 %	37 %	63 %	32 %	68 %	26 %	74 %	24 %	76 %	23 %	77 %

У Дирекцији полиције, жене су такође најзаступљеније у старосној групи 56-60 година и у 2017. и у 2022. години.

Из наведеног се закључује да је највећи број припадница женског пола у Министарству, на жалост, старији од мушкараца. Ово се може објаснити тиме што већина жена вероватно не ради на радним местима са бенефицираним радним стажом, те остаје у радном односу дуже, стичући године старости и касније се пензионише. У овом случају, могуће да је потребно препоручити Министарству „обнову“ кадрова.

Табела 9: Процентуални удео запослених према полу на извршилачким и руководећим радним местима у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022.

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА												
	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
ИЗВРШИЛАЧК А	75 %	25 %	75 %	25 %	76 %	24 %	74 %	26 %	73 %	27 %	72 %	28 %
РУКОВОДЕЋА	85 %	15 %	85 %	15 %	82 %	18 %	87 %	13 %	84 %	16 %	83 %	17 %

На нивоу Министарства унутрашњих послова, у 2017. години, само 15% припадница женског пола било је на руководећим радним местима, да би овај број у 2022. години порастао на 17%.

Табела 10: Процентуални удео запослених према полу на руководећим радним местима по нивима руковођења у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА												
	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
ОПЕРАТИВН И НИВО	85 %	15 %	85 %	15 %	81 %	19 %	81 %	19 %	81 %	19 %	80 %	20 %
СРЕДЊИ НИВО	87 %	13 %	87 %	13 %	84 %	16 %	83 %	17 %	83 %	17 %	83 %	17 %
ВИСОКИ НИВО	88 %	12 %	88 %	12 %	89 %	11 %	90 %	10 %	89 %	11 %	92 %	8%
СТРАТЕШК И НИВО	74 %	26 %	75 %	15 %	83 %	17 %	95 %	5%	84 %	16 %	78 %	22 %

Чак 26% жена је у 2017. години било на руководећим радним местима стратешког нивоа у Министарству унутрашњих послова, док је та бројка у 2022. години 22% жена, а најмања у 2020. години - само 5%.

Најмања заступљеност жена је на руководећим радним местима високог нивоа – само 8% у 2022. години. Мушкарци су на датим радним местима убедљиво заступљенији - чак 92% у 2022. години.

Табела 11: Процентуални удео запослених према полу на извршилачким и руководећим радним местима у Дирекцији полиције за период 2017-2022.

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ												
	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
ИЗВРШИЛАЧ КА	79 %	21 %	78 %	22 %	78 %	22 %	76 %	24 %	76 %	24 %	75 %	25 %
РУКОВОДЕЋА	90 %	10 %	89 %	11 %	87 %	13 %	92 %	8%	91 %	9%	92 %	8%

На нивоу Дирекције полиције, на руководећим радним местима је 2017. године било 10% жена, док је та бројка смањена у годинама које су уследиле, тако да је 2022. године само 8%.

Приметан је мало већи број жена на руководећим радним местима у 2019. години – 13%. Узмимо у обзир да је ово година када је начињена велика реорганизација Министарства унутрашњих послова – када се донео и нови акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места са 01.01.2019. године. Многи припадници су у наведеном периоду променили радна места и премештени на радна места са вишим образовањем или на руководећа радна места. Самим тим је вероватно исто важило и за одређени број припадница женског пола. Али, већ у наредним годинама, овај број је смањен.

Табела 12: Процентуални удео запослених према полу на руководећим радним местима по нивоима руковођења у Дирекцији полиције за период 2017-2022.

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ												
	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
ОПЕРАТИВНИ НИВО	89 %	11 %	89 %	11 %	86 %	14 %	86 %	14 %	86 %	14 %	85 %	15 %

СРЕДЊИ НИВО	90 %	10 %	90 %	10 %	89 %	11 %	89 %	11 %	89 %	11 %	90 %	10 %
ВИСОКИ НИВО	91 %	9%	92 %	8%	81 %	9%	93 %	7%	91 %	9%	93 %	7%
СТРАТЕШКИ НИВО	100 %	0%	100 %	0%	100 %	0%	100 %	0%	100 %	0%	100 %	0%

Од укупног броја запослених на руководећим радним местима у Дирекцији полиције, 2017. године је највећи број жена био на радним местима оперативног нивоа – 11%. У 2022. години је на овим радним местима и даље највећи проценат жена - 15%. Мушкарци и даље остају најзаступљенији на радним местима високог нивоа руковођења – чак 93% у 2022. години.

Нема жена на радним местима стратешког нивоа руковођења у Дирекцији полиције за дати период.

Овде се мора приметити следеће: целокупно Министарство унутрашњих послова има већу заступљеност жена на вишим нивоима руковођења вероватно због тога што ова радна места не подразумевају полицијске послове који се сматрају традиционално, правим „мушким“ пословима. Мање припадница женског пола заступљено је на овим радним местима а више на радним местима које подразумевају послове људских ресурса, логистике, интерне ревизије и др, што се приказује у прегледу за целокупно Министарство.

Табела 13: Процентуални удео запослених према образовању и полу у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022.

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА												
ГОДИНА	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
ОБРАЗОВАЊЕ/ПОЛ	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж

ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ	15 %	85 %	13 %	87 %	11 %	89 %	10 %	90 %	12 %	88 %	12 %	88 %
СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ	80 %	20 %	80 %	20 %	79 %	21 %	79 %	21 %	78 %	22 %	77 %	23 %
ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ 180 ЕСПБ	69 %	31 %	69 %	31 %	68 %	32 %	67 %	33 %	66 %	34 %	65 %	35 %
ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ 240/300+ ЕСПБ	71 %	29 %	70 %	30 %	70 %	30 %	69 %	31 %	68 %	32 %	67 %	33 %

Од укупног броја запослених са основним образовањем у Министарству унутрашњих послова, припаднице женског пола заступљене су чак 85% за 2017. годину, а 88% за 2022. годину. На радним местима са средњим образовањем жене су најмање заступљене у 2022. години, само 23%. Ово се може образложити тиме да радна места са средњим образовањем углавном подразумевају радна места полицајца, граничног полицајца, саобраћајног полицајца итд, а што се у пракси показало да изазива веће интересовање за рад код припадника мушког пола.

Табела 14: Процентуални удео запослених према образовању и полу у Дирекцији полиције за период 2017-2022.

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ												
ГОДИНА	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
ОБРАЗОВАЊЕ/П ОЛ	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ	29 %	71 %	22 %	78 %	24 %	76 %	22 %	78 %	25 %	75 %	23 %	77 %

СРЕДЊЕ ОБРАЗОВАЊЕ	81 %	19 %	81 %	19 %	80 %	20 %	79 %	21 %	79 %	21 %	78 %	22 %
ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ 180 ЕСПБ	72 %	28 %	72 %	28 %	69 %	31 %	68 %	32 %	67 %	33 %	67 %	33 %
ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ 240/300+ ЕСПБ	78 %	22 %	78 %	22 %	77 %	23 %	76 %	24 %	75 %	25 %	74 %	26 %

На нивоу Дирекције полиције, жене су заступљеније од мушкараца на радним местима са основним⁵⁷ образовањем – за 2017. годину чак 71% жена, а за 2022. годину – чак 77% жена.

Као и на нивоу целог Министарства, и на нивоу Дирекције полиције се понавља ситуација да су жене најмање заступљене на радним местима са средњим образовањем – само 22% у односу на број мушкараца – 78%, у 2022. години.

Табела 15: Процентуални удео запослених у Министарству унутрашњих послова према полу и статусу радних места за период 2017-2018.

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ⁵⁸				
ГОДИНА	2017		2018	
СТАТУС/ПОЛ	М	Ж	М	Ж
БЕЗ СТАТУСА	11%	89%	9%	91%
УОСЛ	89%	11%	92%	8%
ОСЛ	72%	28%	72%	28%

⁵⁷ Намештеничка радна места

⁵⁸ До 01.01.2019. статус полицијских службеника био је другачији, представљено у табели. Усвајањем новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова Републике Србије од 01.01.2019. године, интерног броја, радна места УОСЛ (униформисани полицијски службеници), ОД (одређене дужности) не постоје. Из датог разлога је преглед подељен на две табеле.

ПД	43%	57%	42%	58%
ОД	23%	77%	19%	81%

Табела 16: Процентуални удео запослених у Министарству унутрашњих послова према полу и статусу радних места за период 2019-2022.

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА								
ГОДИНА	2019		2020		2021		2022	
СТАТУС/ПОЛ	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
"ОСЛ" СТАТУС	83%	17%	82%	18%	82%	18%	80%	20%
"ПД" СТАТУС	54%	46%	53%	47%	54%	46%	55%	45%

Од укупног броја запослених у Министарству, 2017. године жене су биле најзаступљеније на радним местима са ОД статусом (одређене дужности) – 77% у односу на укупан број запослених на овим радним местима.

Узимајући у обзир да ова врста радних места више не постоји, у 2022. години мушкарци су заступљенији од жена на свим радним местима, а на радним местима са „ПД“ статусом однос је – 45% жена и 55% мушкараца.

Табела 17: Процентуални удео запослених у Диекцији полиције према полу и статусу радних места за период 2017-2018.

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ				
ГОДИНА	2017		2018	
	М	Ж	М	Ж
Без статуса	11%	89%	9%	91%
ОД	15%	85%	15%	85%

ОСЛ	73%	27%	73%	27%
ПД	21%	79%	20%	80%
УОСЛ	89%	11%	88%	12%

У Дирекцији полиције, жене су 2017. године најзаступљеније на радним местима без статуса – 89% у односу на број мушкараца на истим радним местима – 11% . Жене су такође заступљеније и на радним местима „ОД“ – 85% и „ПД“ статуса – 79% у односу на укупан број запослених на истим радним местима.

Табела 18: Процентуални удео запослених у Дирекцији полиције према полу и статусу радних места за период 2019-2022

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ								
ГОДИНА	2019		2020		2021		2022	
СТАТУС/ПОЛ	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
"ОСЛ" СТАТУС	83%	17%	83%	17%	82%	18%	81%	19%
"ПД" СТАТУС	17%	83%	18%	82%	17%	83%	16%	84%

У наредом периоду, почев од 2019. године, а конкретно 2022. године, жене су заступљеније на радним местима са „ПД“ статусом (посебне дужности) – 84% у односу на број мушкараца на истим радним местима – 16%.

Табела 19: Процентуални удео примљених у радни однос на одређено и неодређено време у Министарство унутрашњих послова према полу за период 2017-2022.

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА											
2017		2018		2019		2020		2021		2022	
М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
66%	34%	73%	27%	70%	30%	67%	33%	69%	31%	67%	33%

Број лица примљених у радни однос на нивоу Министарства за 2017. годину и 2022. годину, врло је сличан 34%, односно 33% жена у односу на 66%, односно 67% мушкараца.

Табела 20: Процентуални удео примљених у радни однос на одређено и неодређено време у Дирекију полиције према полу за период 2017-2022.

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ											
2017		2018		2019		2020		2021		2022	
М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
67%	33%	71%	29%	69%	31%	70%	30%	69%	31%	62%	38%

На нивоу Дирекције полиције, бројке су сличне, од укупног броја примљених у радни однос, 33% жена – 2017. године, односно 38% жена – 2022. године. Приметан је благо повећани број пријема жена у Дирекију полиције, што охрабрује, али и указује на поштовање обавеза које Министарство има по усвојеном новом Закону о родној равноправности.

Табела 21: Процентуални удео запослених којима је престао радни однос у Министарству унутрашњих послова према полу за период 2017-2022.

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА											
2017		2018		2019		2020		2021		2022	
М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
81%	19%	89%	11%	85%	15%	88%	12%	81%	19%	84%	16%

Највећи број лица којима је радни однос у Министарству унутрашњих послова престао по свим основима⁵⁹ у току 2017. године су мушкарци – 81%, док је 2022. године тај број 84% у корист мушкараца.

⁵⁹ Престанак радног односа с правом на пензију, престанак радног односа по сили закона, престанак радног односа – отказ од стране послодавца или запосленог, споразумни престанак радног односа, престанак радног односа због смрти запосленог.

Табела 22: Процентуални удео запослених којима је престао радни однос у Дирекцији полиције према полу за период 2017-2022.

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ											
2017		2018		2019		2020		2021		2022	
М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
87%	13%	94%	6%	90%	10%	91%	9%	86%	14%	89%	11%

На нивоу Дирекције полиције у 2017. години, најчешћи је престанак радног односа мушкараца - 87%, што је и логично, јер их и има више. За 2022. годину ова бројка је 89% у корист мушкараца.

Табела 23: Процентуални удео жена у Министарству одбране (са Војском Србије) за 2019. и 2020. годину

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ										
	укупан број запослених		Официри		подофицири		професионални војници		цивилна лица	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
2019	78,07 %	21,93 %	93,01 %	6,99 %	98,04 %	1,96 %	84,59 %	15,41 %	48,03 %	51,97 %
2020	77,06 %	22,94 %	92,09 %	7,91 %	97,60 %	2,40 %	84,11 %	15,89 %	47,01 %	52,99 %

Према подацима **Министарства одбране**, доступних у Извештају о спровођењу националног плана за примену резолуције 1325, приказане су две последње године за извештајни период – 2019. и 2020. година. Од укупног броја запослених (заједно са Војском Србије) жене су 2020. године чиниле 22,94%, а у 2019. години 21,93%. Међу официрима жене су 2020. године биле заступљене 7,91%, што представља повећање у односу на претходну 2019. годину када их је било 9,99%. Међу подофицирима жене су чиниле 2,40% у 2020. години, а у 2019. години 1,96%, где је, опет, приметно њихово повећање. Међу професионалним војницима жене су чиниле 15,89% у 2020. години, где се такође примећује повећање у односу на 2019. годину, када их је било 15,41%. Међу цивилним лицима жене имају већину - 52,99%, коју су имале и 2019. године са 51,97%.

Табела 24: Процентуални удео жена на руководећим/командним дужностима у Министарству одбране (са Војском Србије) за 2019. и 2020. годину

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ				
	укупан број запослених		Војска Србије	
	М	Ж	М	Ж
2019	91,51%	8,49%	96,25%	3,75%
2020	91,04%	8,96%	95,20%	4,80%

Заступљеност жена на командним и руководећим дужностима у Министарству одбране и Војсци Србије у 2020. години износила је 8,96%, а у 2019. години 8,49%, што указује на повећање за 0,47%. Проценат жена међу запосленима у Војсци Србије био је 12,35% у 2020. години, у односу на 2019, када их је било 11,7%. Удео жена на командним и руководећим дужностима у Војсци Србије 2020. године износио је 4,80%, док је тај број за 2019. годину – 3,75% (*Извештај о спровођењу националног плана за примену резолуције 1325 за период 2017-2020*).

О уделу припадница женског пола у Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији није могуће пронаћи податке нити их на захтев од овог Министарства добити.

Табела 25: Процентуални удео запослених у Безбедносно-информативној агенцији као и на руководећим радним местима за 2017. и 2020. годину

БЕЗБЕДНОСНО-ИНФОРМАТИВНА АГЕНЦИЈА				
	укупан број запослених		руководећа радна места	
	М	Ж	М	Ж
2017	69,21%	30,79%	86,65%	13,35%
2020	68,56%	31,44%	84,55%	15,45%

Према резултатима родне анализе рада **Безбедносно-информативне агенције**, из истог Извештаја, доступних само за 2017. и 2020. годину, сагледавамо да је дошло до благог повећања удела жена међу запосленима, са 30,79% у 2017. години на 31,44% крајем 2020.

године. Агенција наводи да је повећан и удео жена које су запослене на оперативним пословима. Док је у јуну 2017. године 79,66% од укупног броја жена запослених у Безбедносно-информативној агенцији радило на оваквим пословима, крајем децембра 2020. године њихов удео је износио 85,38%. Повећан је и удео жена међу руководиоцима са 13,35% у 2017. години на 15,45% у 2020. У наведеном периоду приметно је и повећање броја жена међу инструкторима и предавачима на основним и специјалистичким курсевима (*Извештај о спровођењу националног акционог плана за примену резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – жене, мир, безбедност*, доступно 10.02.2024.

<https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije?page=1>).

Поред наведеног, у Безбедносно-информативној агенцији, у оквиру испита Систем државне управе, тема родне равноправности је део стручног испита који полажу припадници Агенције. У настави на Криминалистичко-полицијском универзитету користе се акредитовани уџбеници који имају садржаје који се односе на предметну Резолуцију.

Према доступним подацима, закључује се да је читав безбедносни систем у свом раду имплементирао родну компоненту. Међутим, број жена у доступним подацима, и даље остаје низак, а посебно на руководећим радним местима и радним местима са „ОСЛ“ статусом. Како се из наведеног закључује, и у Министарству унутрашњих послова, што је и очекивано, из већ очигледне транспарентности, али и у Министарству одбране и Безбедносно-информативној агенцији, постоје помаци у родно одговорном кадрирању. Могуће је претпоставити да се проблем мањка жена на руководећим позицијама у службама безбедности може превазићи прописивањем њиховог конкретног потребног удела кроз законе и подзаконске акте уз могућност санкционисања за непоступање по датом.

Министарство унутрашњих послова пружило је исцрпну и детаљну анализу тражених података који су помогли да се у овом истраживању сагледа велики број аспеката заступљености жена у полицији. Министарство је по овом питању транспарентно, како према Координационом телу за родну равноправност, тако и према грађанима.

Министарство одбране, као ни Безбедносно-информативна агенција, податке овог типа нису пружили. Безбедносно-информативна агенција их је класификовала „државном

тајном“, док од Министарства одбране до данашњег дана није достављен одговор ни након упућене ургенције. То потврђује њихову нетранспарентност у односу према грађанима.

IV СПОЉНА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. КОНТРОЛНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ОРГАНА ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ – НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Подела власти на законодавну, извршну и судску, важи и у контроли и надзору служби безбедности.

Законодавна грана власти – Народна скупштина, једина је законом директно овлашћена да контролише рад служби безбедности. Све остале гране власти – извршна (Влада, министарства, Председник Републике и др), као и судска, немају дефинисану стриктно контролну и надзорну функцију над службама безбедности, него је врше више посредно, уређивањем, дозвољавањем, заузимањем ставова и давањем предлога, као и координисањем у тој области.

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Као носилац ове врсте власти, Народна скупштина има бројне надлежности. Оне које се односе или на неки начин дотичу служби безбедности и њихове контроле, осим већ поменутог овлашћења да *надзире рад служби безбедности*, могу се побројати кроз овлашћења да:

- доноси и мења Устав;
- доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије;
- усваја стратегију одбране;
- усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе (Закон о Народној скупштини, „Службени Гласник РС, бр 9/2010).

Народна скупштина својом улогом, функцијом, овлашћењем прожима све остале гране власти у смислу контроле и надзора. Између осталог има функцију да: бира Владу; бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата; бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције; бира судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом и законом; бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и Савет гувернера; бира и разрешава Заштитника грађана; бира и разрешава друге функционере одређене законом (исто).

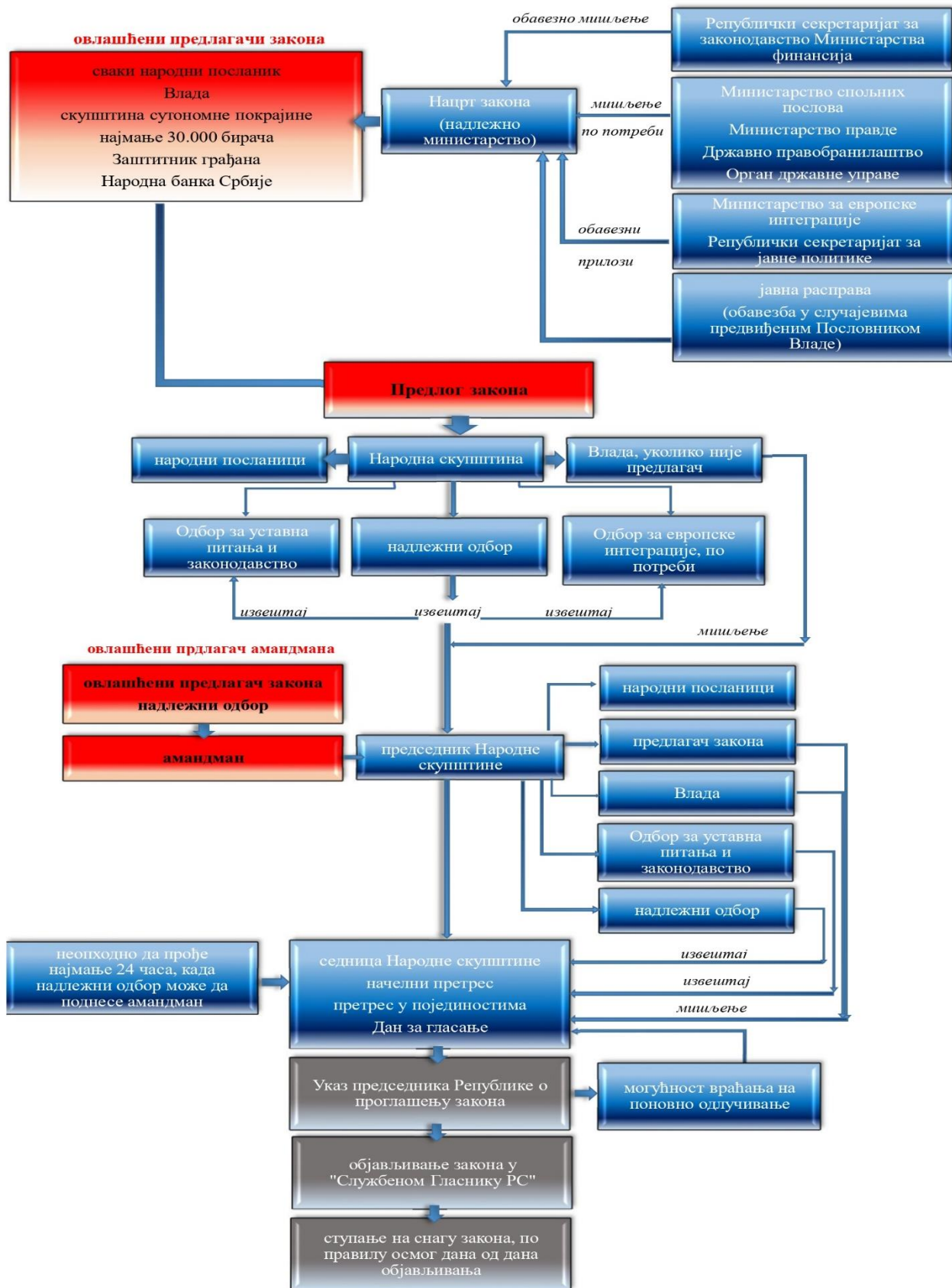
Одмицањем у теми и насловима који следе, види се на који начин остале гране власти надзиру и контролишу службе безбедности, као и како то чине невладине организације, јавност, медији и научне институције, те ће ова овлашћења Народне скупштине тек онда добити на значају и конкретизацији. Јасно је да свим побројаним функцијама ово највише законодавно тело на посредан начин утиче и контролише остале гране власти, као и тела која не припадају ниједној врсти власти, а које, опет, имају могућност контроле и надзора над службама безбедности.

У остваривању представничке функције, Народна скупштина, односно народни посланици разматрају представке и предлоге грађана или одржавају састанке са грађанима у Народној скупштини и у канцеларијама Народне скупштине ван седишта Народне скупштине. То значи да грађани имају отворен приступ да се поводом поступка и, између осталог, нарушавања својих права, обрате Народној скупштини (исто).

Организација Народне скупштине састоји се из више сектора, одељења, одсека и група у њеном саставу. Осим ових, Народна скупштина има и стална радна тела, која су Одбори, којих у овом сазиву има 20. Значајнији за ову тему су Одбор за контролу служби безбедности, као и Одбор за одбрану и унутрашње послове, али и многи други одбори о којима ће бити више речи у наредним поднасловима.

1.1. Доношење закона у области националне безбедности

Законодавна функција је основна функција Народне скупштине. Најпре нацрти, а касније предлози закона из области безбедности се преко Владе подносе на усвајање Народној скупштини.



Доношењем и усвајањем закона из области безбедности, било да се односе на унутрашње послове или одбрану, стављају се темељи и одреднице усмерења, допуштења, овлашћења, права и одговорности безбедносног система и безбедносних служби као оперативних елемената за остваривање његове заштитне функције. Законским регулисањем било које области у службама безбедности, а нарочито оне која се дотиче могућности нарушавања туђих права-тајног прикупљања података, допушта се или брани одређено понашање, отежава се или олакшава његова реализација. Наравно, законски и подзаконски акти морају бити у складу са Уставом, што их ограничава. Али, преопште клаузуле или неодређеност норми могу пружити могућност вишеслојног тумачења и самим тим, злоупотребе.

Правна сигурност, заједно са правном супремацијом, подразумева да се закон спроводи у пракси. Стога је кључно да се пре доношења закона, начини процена да ли је закон примењив у пракси, као и даља процена да ли постоји могућност његове ефикасне примене. Ово значи да је *ex ante* и *ex post* евалуација законодавства од суштинског значаја за постизање принципа владавине права. Потреба за правном сигурношћу не значи да се доносиоцима одлука не сме дати дискреционо право на власт, али под условом постојања правних лекова и поступака за спречавање његове злоупотребе. У држави заснованој на владавини права, не сме постојати неспутана моћ (Вукашиновић-Радојичић, Чогурић, 2021: 10).

Народна скупштина има више сектора у својој организацији, а један од значајних за тему законодавства (у области безбедности) и утицања на службе безбедности на тај начин је **Сектор за законодавство Народне скупштине, у оквиру којег је Одељење за одбрану и национална питања**. У Одељењу се обављају послови који се односе на: анализу закона, предлога закона и других аката из делокруга одбране и националне безбедности; припреме и организовање седница радних тела, израда извештаја и припрему аката и информација о питањима која се разматрају на седницама радних тела; давање стручних мишљења у вези с питањима која разматрају радна тела; припрема амандмана на предлоге закона, других прописа и општих аката за потребе одбора; праћење извршавања закључака радних тела;

⁶⁰ Народна скупштина - *Пут закона*, прилагођено 17.05.2024. [Народна скупштина Републике Србије | Мапа пута закона \(parlament.gov.rs\)](https://parlament.gov.rs).

израда аката од значаја за спровођење контролне, односно надзорне функције Народне скупштине; организовање јавног слушања; припрема анализа и информација о иницијативама, петицијама, представкама и предлозима грађана, удружења и организација, као и други стручни и административни послови за потребе Одбора за одбрану и унутрашње послове; Одбора за дијаспору и Србе у региону, Одбора за Косово и Метохију и Одбора за контролу служби безбедности. (*Сектор за законодавство Народне скупштине*, доступно 12.05.2024. Народна скупштина Републике Србије | Сектор за законодавство (parlament.gov.rs).

Народна скупштина, као највише представничко тело на доста начина условљава и ограничава службе безбедности а овлашћењем, односно задатком, да их непосредно контролише, подигнута је на ниво изнад сваке друге гране власти или јавности.

1.2. Разматрање извештаја о раду служби безбедности

Бројни државни органи и тела подnose извештаје о свом раду Народној скупштини.

Влада извештава Народну скупштину о свом раду, а нарочито о вођењу политике, о извршавању закона и других општих аката, о остваривању плана развоја и просторног плана и о извршавању буџета Републике. Овај извештај подноси једном годишње, или на захтев и чешће. Могуће је да на предлог одбора задуженог за посебну област, Народна скупштина затражи о тој области извештај Владе. Након достављања таквог извештаја, са њим се упознају народни посланици, а питање из спорне области се може обавити и на седници Народне скупштине.

Министарства такође извештавају Народну скупштину, преко одбора задужених за њихове послове једном у три месеца, четири пута годишње. О достављеном извештају питања министру могу да постављају чланови надлежног одбора и овлашћени представник посланичке групе која нема члана у том одбору.

Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног одбора. Надлежни одбор доставља Народној скупштини годишњи извештај о извршеном надзору над радом служби безбедности уз предлог мера, уколико су запажени пропусти. Седници надлежног одбора која је затворена за јавност, могу присуствовати чланови одбора, односно њихови заменици, који су потписали изјаву о обавези чувања тајне после избора за члана одбора, односно заменика члана одбора (Закон о народној скупштини, „Службени Гласник РС, бр 9/2010).

1.3. Буџетска контрола служби безбедности

Буџет је основни инструмент финансирања јавних расхода у свим савременим државама (Владисављевић, Пешић, 2018: 94). Буџетом се омогућавају финансијска средства којима организација која их задужује располаже у складу са планом, потребама и искључиво у сврхе за које су намењена. Из разлога што финансијска средства представљају и велико искушење које се ставља пред функционере који имају моћ да њиме располажу, контрола наменског трошења опредељених средстава са тачно датим апропријацијама, круцијална је и у службама безбедности. Најчешће ова врста информација о службама безбедности није доступна јавности и носи ознаку тајности. У том случају, овим подацима располажу лица која имају право на приступ подацима за ознаком степена тајности.

Предлог закона о буџету Републике Србије, у образложеној форми Народној скупштини подноси Влада, у законом прописаном року. У образложењу предлога буџета наводи се уставни основ за доношење буџета, образложење предлога потребних средстава по корисницима буџета (расходи), образложење структуре прихода републичког буџета. Главна улога коју Народна скупштина има у овом виду контроле и надзора служби безбедности је да усваја буџет на дати предлог. То значи да се о нацрту буџета расправља у скупштини пре његовог доношења, где се предлагач може позвати да образложи одређене одлуке, и да се сагледају оправданост и сврсисходност предложеног буџета. Након тога се приступа гласању о предлогу буџета који може бити и коригован и не стриктно истоветан оном предлогу који је поднела Влада (исто: 98).

Осим ове непосредне - директне контроле, Народна скупштина врши контролу буџета још и преко својих сталних радних тела – Одбора.

Преко **Одбора за одбрану и унутрашње послове**, Народна скупштина контролише буџет служби безбедности – у овом случају Војске Србије и полиције. Наиме, овај Одбор има, између осталог, и задужење да разматра *„предлог буџетских средстава потребних за деловање Војске Србије и врши контролу трошења тих средстава“* (Пословник о раду Народне скупштине (Пословник), чл. 49, доступно 15.05.2024. [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)).

У току 2023. године одржано је десет седница овог Одбора (*Активности Одбора за одбрану и унутрашње послове*, доступно 15.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.2402.html>).

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава разматра предлоге закона и других општих аката и друга питања из области републичког буџета и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања; завршног рачуна буџета и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и ревизије завршних рачуна. Врши контролу над републичким буџетом и плановима у смислу законитости, сврсисходности и ефикасности трошења средстава (Пословник о раду Народне Скупштине, чл.55). Свеобухватност овог Одбора говори да се дотиче и служби безбедности, у домену наменског трошења средстава. Не морамо посебно наглашавати колико је улога овог Одбора у посредној и непосредној контроли над службама безбедности велика, како је поред поштовања законитости, разумно и сврсисходно трошење омогућених средстава императив.

Овај Одбор сарађује са Државном ревизорском институцијом, у вези чега подноси извештај. О свом раду подноси Народној скупштини извештај са предлогом мера.

У току 2023. године одржано је четрдесет седница овог Одбора (*Активности Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава*, доступно 15.05.2024. http://www.parlament.gov.rs/13_sednica_Odbora_za_finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.46232.941.html).

Одбор за контролу служби безбедности: *разматра предлог буџетских средстава потребних за рад служби безбедности и надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад* (Пословник, чл. 66). Овај Одбор се у току 2023. године састао седам пута (*Активности Одбора за контролу служби безбедности*, доступно 15.02.2024 http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbenih_sredstava_za_rad969.941.html).

„Моћ“ коју у овом случају поседује Народна скупштина, у смислу утицаја на разматрање, доношење и кориговање самог буџета а кроз своје Одборе и директну контролу трошења истог, не може се упоредити ни са једним телом које има могућност контроле над службама безбедности.

1.4. Расправе на седницама Народне скупштине

Редовне седнице Народне скупштине одвијају се по претходно утврђеном распореду (дневном реду), везано за одређене теме. Теме могу да се дотичу служби безбедности, њиховог рада и између осталог, надзора и контроле над њима.

Приликом утврђивања дневног реда, народни посланик, Влада и други овлашћени предлагачи могу (писаним путем) благовремено (24 часа пре одређеног времена) предложити да се одређене теме (тачке) дневног реда повуку, допуне, споји расправа или да се промени редослед. Уколико се ради о предлогу закона, може се предложити претрес одмах по завршетку начелног претреса. О наведеним предлозима одлучује Народна скупштина.

Редослед излагања, време трајања излагања, укупно време трајања седнице, питања, реплике итд. одређује Народна скупштина, а расправу уређује (њом руководи) председник Народне скупштине (*Пословник о раду Народне скупштине*, чл. 91 - 121, доступно 15.05.2024.

<http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Poslovnik%20Narodne%20skupstine%20-%20precisceni%20tekst%20Sluzbeni%20g%20Lat.pdf>).

Углавном се одредбе Пословника Народне скупштине у овој области односе на предлог аката.

Како расправе на овим седницама могу да буду јако жустре услед сукоба различитих мишљења, Пословником се детаљно утврђује начин одржавања реда на седницама.

Када су седнице отворене за јавност, могуће их је пратити на одређеним програмима Радио-телевизије Србије и преко званичног веб сајта Народне скупштине, чиме постају доступне грађанима. На овај начин, грађани се упознају са темама, са изложеним проблемима и информисанији су, што јесте један од видова посредне контроле.

1.5. Посланичка питања о раду служби безбедности

У Пословнику Народне скупштине, под темом „Поступак контроле над радом Владе“ наводи се могућност постављања посланичких питања (Пословник, чл. 204). Народни посланик има право да постави посланичко питање поједином министру или Влади, из њихове надлежности (њиховог делокруга рада). Посланичко питање на које се захтева одговор се упућује министру задуженом за дату област, мора бити јасно формулисано, а може бити поднето у писаном облику или усмено.

За посланичка питања одређени су посебни термини у редовном и ванредном заседању⁶¹.

На усмено постављено посланичко питање, Влада, односно ресорни министар, усмено одмах одговара. Ако је за давање одговора потребна одређена припрема, те уколико одговор подразумева износ обимнијих података, на то се мора одмах указати и објаснити, а одговор ће се народном посланику доставити у писаном облику, у року од осам дана од дана када је питање постављено. Поред овога, уколико је за припрему одговора на посланичко питање потребно утврдити одређене чињенице, што изискује дуже време или сложену анализу, рок за давање одговора може се продужити, али не више од 30 дана. Коментар на одговор може дати народни посланик који је питање поставио.

⁶¹ Посланичка питања постављају се Влади, у присуству чланова Владе, сваког последњег четвртка у месецу, на седници која је у току, од 16,00 до 19,00 часова, када се прекида рад по дневном реду. За време ванредног заседања, на седници Народне скупштине могу се постављати посланичка питања и другог дана у месецу, ако подносилац захтева за ванредно заседање то предвиди у свом захтеву.

Уколико одговор на посланичко питање садржи податке који су одређени степеном тајности, те би њихово откривање нанело штету по интерес Републике Србије или обављање одређене активности државног органа, надлежни министар, односно Влада, могу предложити да се јавност искључи при давању одговора.

Такође, председник Народне скупштине, на предлог посланичке групе, најмање једанпут у току месеца одређује дан када ће поједини министри у Влади одговарати на посланичка питања у вези са неком актуелном темом. Ако је поднето више предлога посланичких група, председник Народне скупштине одређује редослед тема, према времену пристизања уредних предлога (*Посланичка питања у вези са актуаленом темом*, доступно 12.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs>).

Право да постављају питања надлежном министру имају сви народни посланици по посебном редоследу. Народни посланици подnose председнику Народне скупштине пријаве за постављање питања у писаном облику, до почетка одговарања министра на постављена питања, а усмено, у току трајања одговарања. Један посланик може да постави највише три питања.

После одговора надлежног министра, народни посланик који је поставио питање може да постави још највише два потпитања. У данима када министри одговарају на посланичка питања обезбеђује се директан телевизијски пренос.

На овај начин, јавност учествује у контроли одређеног ресора безбедности, питањима која се преко министра унутрашњих послова или министра одбране постављају од стране народних посланика. Посланичка питања врло често могу да садрже тематску област угрожавања људских права и слобода применом посебних мера и поступака, достигнутих резултата, али и друге области које се односе на рад служби безбедности у Републици Србији.

1.6. Надзор Одбора за контролу служби безбедности

Народна скупштина поседује своја радна тела, односно бројне одборе и остала тела, који могу бити сталног или привременог карактера.

Одбор за контролу служби безбедности је радно тело Народне скупштине, сталног карактера. Његови послови су да: надзире уставност и законитост рада служби безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са Стратегијом националне безбедности, Стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; разматра предлог буџетских средстава потребних за рад служби безбедности и надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности; разматра предлоге закона, других прописа и општих аката из надлежности служби; покреће иницијативе и подноси предлоге закона из надлежности служби; разматра предлоге, петиције и представке грађана који су упућени Народној скупштини у вези са радом служби безбедности и предлаже мере за њихово решавање и о томе обавештава подносиоца; утврђује чињенице о утврђеним незаконитостима или неправилностима у раду служби безбедности и њихових припадника и о томе доноси закључке; извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима, обавља и друге послове (Пословник, доступно 15.05.2024. [Народна скупштина Републике Србије | V. Радна тела Народне скупштине, Пословник Народне скупштине \(parlament.rs\)](#))

О Одборима Народне скупштине углавном не постоје теоријска истраживања. Сва доступна литература се своди на ону омогућену од стране званичних тела, учињену доступном јавности на веб презентацијама или доступним штампаним материјалима. Да би се утврдио састав Одбора и на тај начин створио увид у њихову стручност, начињено је кратко истраживање његових чланова. Одбор за контролу служби безбедности се састоји из 18 чланова, 9 чланова и 9 заменика чланова. Увидом у њихове профиле, објављене на званичној веб страни Народне скупштине, утврђујемо да по образовању, највећи број њих има образовање из економских и правних наука - 27,8%, политичких наука - 16,7%, математичких наука, филолошких наука, технолошких наука по 5,55% (*Састав Одбора за контролу служби безбедности*, доступно 15.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.157.895.html>). Оваквим саставом Одбора који је задужен за контролисање, организовање, давање мишљења и остале послове који се тичу контроле и надзора служби безбедности, поставља се питање њихове стручности и упућености чланова у области служби безбедности. Према образовању, јасно је да највећи број чланова

Одбора има образовање из области економије. Ово се изриче уз дозу резерве, јер, наравно, основно академско образовање утиче у одређеној мери на касније каријерно усмеравање али не мора да има истоветности са даљим током каријере и искуства. Самим тим, основни образовни профил чланова и заменика овог Одбора не мора да их искључује као некомпетентне у овој области.

Начин рада Одбора је уређен тако да се састају на седницама, најмање једном у току изборног мандата.

До краја октобра месеца 2022. године, одржане су три седнице Одбора и то: 31.08, 17. и 20.10.2022. године. На првој седници су се разматрала лица за постављење на место председника и заменика председника предметног Одбора. На другој одржаној седници су се разматрали тајни подаци, а на последње одржаној седници се разматрао извештај Генералног инспектора служби Министарства одбране.⁶² Све одржане седнице су биле затворене за јавност.

У току 2023. године, овај Одбор састао се седам пута у осам седница, где је већина седница била затворена за јавност и то: 27.01.2023. године, где је разматран извештај Војнобезбедносне агенције, где није утврђено да постоје противзаконитости и неправилности у раду Агенције и где је потврђена добра међуагенцијска сарадња као и сарадња са другим државним органима. Такође, директор ове Агенције изнео је да су тврдње о деловању Вагнер групе⁶³ на територији Републике Србије, нетачне. На седници 08.02.2023. године, разматран је извештај Безбедносно-информативне агенције за период од октобра месеца 2021, до септембра месеца 2022. године. Овом приликом је представник Безбедносно-информативне агенције дао исцрпне одговоре на сва постављена питања председника и чланова Одбора и утврђено је да је ова Агенција реализовала све редовне и

⁶² На овој седници је потврђена добра сарадња са Генералним инспектором, који је презентовао резултате надзора над законитошћу примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података као и надзор над законитошћу трошења буџетских и других средстава за рад у центрима Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције, као и надзор над законитошћу и правилношћу вршења безбедносних провера од стране Војнобезбедносне агенције. Одбор је овом приликом закључио да су предузета контрола и надзор без пропуста и у складу са правилима. Одбор за контролу служби безбедности, *Трећа седница*, преузето 31.05.2024.

http://www.parlament.gov.rs/Tre%C4%87a_sednica_Odbora_za_kontrolu_sluzbi_bezbednosti.45690.941.html

⁶³ Вагнер група је руска паравојна организација, чије је постојање, по неким мишљењима, илегално.

ванредне активности. На две седнице одржане дана 27.02.2023. године, разматран је рад Генералног инспектора служби Министарства одбране, где нису уочене незаконитости ни неправилности и утврђено је да је буџет трошен у предвиђеним апропријацијама. Овом приликом се поново полемисало о деловању Вагнер групе на територији Републике Србије а којом приликом је њено деловање, још једном оспорено као нетачно. Заседање од дана 30.03.2023. године као тему имало је извештај Одбора за претходну, 2022. годину. Седница одржана дана 11.04.2023. године, односила се на план спровођења надзорних посета над службама безбедности и њиховим регионалним центрима. Ово говори у прилог томе да се, осим разматрања писаних извештаја, Одбор бави и непосредним посетама и увидом у рад служби безбедности. На седницама одржаним дана 20.07, као и 26.07.2023. године, разматрали су се извештај Војнобезбедносне агенције и утврђено да је квалитетним оперативним радом ова агенција успела да дође до обавештајних података од интереса за очување вредности Републике Србије (*Архива активности Одбора за контролу служби безбедности*, доступно 24.03.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4900.html>).

У овом делу може се начинити препорука чешћег састајања Одбора. Његово састајање три пута годишње (за 2022. годину) или седам пута годишње (за 2023. годину), може се сматрати малим бројем у односу на озбиљност задатака и задужења коју овај Одбор има и безбедносним приликама у којима ординира (у поређењу са Одбором за спољне послове који се током 2023. године састао двадесет и четири пута (*Активности Одбора за спољне послове*, доступно 24.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4916.html>), или Одбором за уставна питања и законодавство, који се у току 2023. године састао чак тридесет и три пута (*Активности Одбора за уставна питања и законодавство*, доступно 24.04.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4918.html>)).

У циљу учествовања јавности у рад Народне скупштине и њених тела, између осталог, Одбор за контролу служби безбедности, или било који други одбор, може да организује и **јавна слушања**.

Јавна слушања спроводе се ради: прибављања информација, односно стручних мишљења о предлогу акта који је у скупштинској процедури, разјашњења појединих решења из предложеног или важећег акта, разјашњења питања значајних за припрему предлога акта или другог питања које је у надлежности одбора и праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине (Пословник, члан 83).

Предлог за организовање јавног слушања може да поднесе сваки члан Одбора, при чему наводи тему и списак позваних лица. Одлуку о могућности спровођења јавног слушања доноси Одбор, о чему председник Одбора обавештава председника Народне скупштине. Председник Одбора на јавно слушање позива чланове Одбора, народне посланике и друга лица чије је присуство од значаја за тему јавног слушања. Јавно слушање се одржава без обзира на број присутних чланова Одбора. Након јавног слушања, председник Одбора доставља информацију о јавном слушању председнику Народне скупштине, члановима Одбора и учесницима јавног слушања. Информација садржи имена учесника на јавном слушању, кратак преглед излагања, ставова и предлога изнетих на јавном слушању. Чланови Одбора и учесници јавног слушања могу да поднесу писане примедбе на информацију о јавном слушању председнику одбора, који са њима даље поступа (исто).

Јавним слушањем и сваким јавно доступном активношћу Народне скупштине и њених радних тела се грађанима на неки начин пружа могућност учешћа у неком виду одлучивања. Ово не укључује нужно и учешће свих грађана у усвајању одлуке, али их укључује у процес одлучивања, од чега су главне добробити то што им се пружа могућност утицаја на доношење и реализације одлуке, што се омогућава јавност рада и комуникације, али и демократска контрола и надзор над радом (Пајванчић, 2012). Стога је постојање могућности и спровођење јавних слушања у пракси озбиљно овлашћење путем којег Народна скупштина свом народу делегира моћ контроле над различитим субјектима. На жалост, у току 2023. године није било јавних слушања на тему служби безбедности. Шта више, увидом у званични сајт Народне скупштине, утврђује се да на тему безбедности није било јавних слушања у периоду од 2017. године до сада.

1.7. Надзор Одбора за одбрану и унутрашње послове

Одбор за одбрану и унутрашње послове такође је тело Народне скупштине сталног карактера и у свом раду разматра: предлог закона и другог општег акта из области војне, радне и материјалне обавезе, мобилизације, ванредног и ратног стања, статусних и других питања професионалних припадника Војске Србије, војног школства, међународне сарадње у области одбране и војне сарадње; одржавања јавног реда и мира, окупљања грађана; безбедности саобраћаја на путевима; безбедности државне границе и контроле преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравака странаца; промета и превоза оружја, муниције, експлозивних и других опасних материја из делокруга министарства надлежног за унутрашње послове; заштите од пожара; држављанства; јединственог матичног броја грађана; пребивалишта и боравишта грађана; личне карте; путне исправе; међународне помоћи и других облика међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азила; друга питања која се односе на: Војску Србије, одбрану Републике Србије, производњу, промет и превоз наоружања и војне опреме и упућивање припадника Војске Србије и других снага одбране у мултинационалне операције ван граница Републике Србије; стратегију националне безбедности и стратегију одбране; питања у вези с остваривањем парламентарне контроле Војске Србије и одбрамбеног система; предлог буџетских средстава потребних за деловање Војске Србије и врши контролу трошења тих средстава; извештај Министарства одбране, који министар одбране тромесечно подноси Одбору, у току заседања Народне скупштине; питања из области јавне и државне безбедности; извештај о раду министарства унутрашњих послова о стању безбедности у Републици Србији, достављен Народној скупштини на њен захтев; као и друга питања из области одбране и унутрашњих послова (*Пословник*, чл. 49).

Овај Одбор се састоји из 17 чланова и 17 заменика чланова. Увидом у њихове образовне профиле, закључујемо да већина има образовање из области економских наука – 29,4%, технолошких наука – 17,6%, политичких и правних наука, по – 8,8%, универзитетских професора и менаџера је – 5,9%, саобраћајног факултета, педагогије, социологије, спорта и физичког образовања, филолошког факултета, полицијске академије, - по 2,9%, без звања –

2,9% (*састав Одбора за одбрану и унутрашње послове*, доступно 15.05.2025. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.140.895.html>).

Овде се мора истаћи да само један члан поседује звање и искуство у полицијским пословима. Као и код претходног Одбора, врста основних студија се доста разликује од потреба за ангажовањем у оваквим одборима, што опет, не мора да искључује компетентност његових чланова и заменика.

Овај одбор се у току 2022. године састао три пута (прва седница одржана је 31.08.2022. године, друга седница 11.10.2022. године и трећа седница 01.12.2022. године). На седницама се разматрала углавном међународна сарадња. На седници одржаној 11.10.2022. године, Одбор је одлучивао у вези са начином упознавања Одбора са представкама грађана. Овом приликом је и усвојен захтев да се на седницама врши тонско снимање и стенографско бележење.

Одбор се 2023. године састао десет пута. Периоди одржавања седница су били: три у фебруару (04, 24 и 25.02.2023. године), једна у марту (23.03.2023. године), две у априлу (07. и 21.04.2023. године), две у јулу (19. и 24.07.2023. године) и две у октобру (05 и 06.10.2023. године). У начелу, теме седница су се углавном односиле на сарадњу Војске Србије са осталим државама, али и на Закон о странцима, Закон о безбедности јавног саобраћаја, возачке дозволе и личне карте страних држављања и лица без држављанства, које су у надлежности Министарства унутрашњих послова. На седници одржаној 07.04.2023. године, Одбор је разматрао периодичне извештаје Министарства унутрашњих послова као и рад Сектора унутрашње контроле за 2022. годину (*Седница Одбора за одбрану и унутрашње послове* од дана 07.04.2023. године, доступно 15.05.2024. [Narodna skupština Republike Srbije | Aktivnosti Narodne skupštine \(parlament.gov.rs\)](http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/Arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4917.html)). Том приликом је седници присуствовао и податке излагао министар унутрашњих послова (*Активности Одбора за одбрану и унутрашње послове*, доступно 11.05.2024 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4917.html>).

1.8. Улога осталих одбора Народне Скупштине у контроли и надзору служби безбедности

Осим поменутих одбора, који већ у свом називу носе контролну и инструктивну делатност према службама безбедности и обављају контролну функцију, посредно и други одбори контролишу службе безбедности. За пример, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, Одбор за уставна питања и законодавство, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу.

Одбор за уставна питања и законодавство разматра предлог промене Устава, закона и других прописа или општих аката, начелна питања примене Устава. Поред наведеног, овај Одбор разматра предлоге аката и питања у вези са Уставним судом (именовање, разрешење, уређење, поступак, правно дејство), предлог за покретање поступка разрешења председника Републике, аутентично тумачење закона и др. (Пословник, члан 48). Овај одбор отелотворује законодавну функцију Народне скупштине, где се контрола врши доношењем – усвајањем самих закона из области безбедности⁶⁴.

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу стални је одбор Народне скупштине и задужен је за многобројне послове. Они везани за посредну контролу служби безбедности су да: уређује кривично законодавство, поступак пред судовима, организацију и рад правосудних органа, организацију и рад органа државне управе и јавних овлашћења, организације власти, територијалне организације Републике Србије. Овај Одбор даје мишљење на предлог одлуке за избор председника Врховног суда и Републичког јавног тужиоца, као и чланова Високог савета судства, Државног већа тужилаца, председника судова, јавних тужилаца и заменика бирањих по први пут. Такође, Одбор даје и мишљења и предлоге за избор и разрешење функционера (исто), чиме се приказује свепрожимајућа

⁶⁴ До краја 2023. године одржано је 33 седнице Одбора за уставна питања и законодавство, доступно 15.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.119.895.html>.

функција законодавне власти, која је утицајна у свим областима егзистенције система безбедности⁶⁵.

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова такође је стално радно тело Народне скупштине. Он се, између осталог, бави пословима који се тичу остваривања и заштите људских права и слобода, стара се о спровођењу потврђених међународних уговора који уређују ову област, штити међународне односе, стара се о достизању родне равноправности у вођењу политике, извршавању закона и других општих аката у погледу поштовања родне агенде (исто). На овај начин својим постојањем и деловањем на посредан начин утиче и на службе безбедности, јер су и оне обавезници увођења и поштовања концепта родне и свих врста равноправности у своје редове⁶⁶.

Ради разматрања појединих питања из свог делокруга и припреме предлога о тим питањима, одбор може из реда својих чланова, образовати *пододбор* а председник одбора може образовати посебну *радну групу*. Пододбор и радна група привременог су карактера и обављају послове за потребе одбора и не могу самостално да иступају, осим ако надлежни одбор не одлучи другачије.

1.9. Анкетни одбори и комисије

Ради ближег сагледавања стања у одређеној области или зарад утврђивања чињеница, Народна скупштина може одлуком да образује анкетни одбор, односно комисију. Анкетни одбор се образује из реда народних посланика, а комисија из реда народних посланика, представника органа и организација, научника и стручњака. Овако оформљено тело има право да тражи од државних органа и организација податке, исправе и обавештења, као и да узима изјаве од појединаца које су му потребне. Ова функција није судска и не спада у истражне радње које су законом дефинисане као такве. Постојање обавезе да се одазову

⁶⁵ До краја 2023. године одржано је 16 седница Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, доступно 01.05.2024.

http://www.parlament.gov.rs/16_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e_dr%C5%BEavnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu_48233.941.html.

⁶⁶ До краја 2023. године одржано је 5 седница Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, доступно 01.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/radna-tela/odbori.123.895.html>

позиву ових тела и да им омогуће истините изјаве, податке, исправе и обавештења, ставља Анкетне одборе и комисије на високо место међу контролорима и надзорницима служби безбедности.

О свом раду Анкетни одбор, односно комисија, подноси Народној скупштини извештај, са предлогом мера. Формирање ових тела има свој „рок“ трајања, тако да престаје са радом даном одлучивања о његовом извештају на седници Народне скупштине, односно испуњењем сврхе за коју је основан (*Анкетни одбори и комисије Народне скупштине*, доступно 15.05.2024. [Народна скупштина Републике Србије | Анкетни одбори и комисије \(parlament.gov.rs\)](http://narodna.sкупштина.републике.србије.рф/анкетни-одбори-и-комисије)).

У 2023. години нису формиран анкетни одбори или комисије које су за предмет постојања и рада имале надзор и контролу над службама безбедности.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзитет је Народној скупштини упутити акт којим се молило за интервју са члановима Одбора за одбрану и унутрашње послове и Одбора за контролу служби безбедности, као и за анкетирање 20 чланова и заменика поменутих Одбора.

Од стране Генералног секретаријата Народне скупштине, актом 03 број 9-468/23 од дана 31.03.2023. године, достављен је одговор у којем се, између осталог, наводи да „... сходно одредбама Закона о тајности података („Службени Гласник РС“, бр.104/2009) **нисмо у могућности да изађемо у сусрет предметној молби**. У одговору се наводи и да: „*Народна скупштина може да се похвали богатим искуством у пружању подршке младим људима у практичном делу наставе, преношењу знања и пружању могућности студентима да се упознају са радом Народне скупштине.*“

Позивајући се на одредбе о тајности података, ни сам контролор није могао да омогући потребне и тражене податке. Самим тим, није било могуће обавити разговоре ни ближе се упознати са члановима Одбора и представницима из Народне скупштине који би за потребе овог истраживања, указали на своје надлежности и ситуације са којима се у пракси најчешће сусрећу при надзору и контроли над службама безбедности. Међутим, постоји извесна теоријска грађа која је у сврхе овог истраживања искоришћена.

2. КОНТРОЛНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ОРГАНА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

Влада, као и председник Републике, органи су извршне власти.

У данашње време могуће је наићи на опречна мишљења у вези са искључивом извршном функцијом Владе. Иако је принцип поделе власти и даље основа у модерној уставној држави, ова подела је изгубила првобитну концептуалну и политичку компоненту. Отуда постоји мишљење да принцип поделе власти у којој је законодавна власт изнад извршне и судске, застарева, посебно зато што је тешко одржати његову организациону и функционалну равнотежу. За разлику од гломазне представничке скупштине, а скопчано са све већим потребама модерне државе, власт прелази у руке органа извршне власти који су у могућности да обављају бројне функције (Пејић, 2019). У наредном делу ће истраживачка пажња бити усмерена на надзорну и контролну улогу коју Влада има у односу на службе безбедности.

Председник Републике као део извршне власти својим положајем, статусом, надлежностима и овлашћењима у области безбедности, као и кроз могућност да поставља или разрешава функционере у Војним службама безбедности, посредно контролише њихов рад.

2.1. Улога Владе у надзору и контроли рада безбедносно- обавештајних служби

Законом о државној управи („Службени Гласник РС“ бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон) стриктно је наведено да Влада „надзире“ рад органа државне управе.

Влада врши контролу служби безбедности путем својих одбора, министарстава и осталих тела у саставу.

Према Уставу Републике Србије, Влада је одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе и ималаца јавних овлашћења на нивоу Републике Србије. Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини (Закон о Влади, „Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12, 72/12, 74/12, 7/14, 44/14 и 30/18).

Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине - извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере; предлаже Народној скупштини законе, буџет и друге опште и појединачне акте; заступа Републику Србију као правно лице и при томе врши права и обавезе које Република Србија има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација, ако законом није другачије одређено; располаже имовином Републике Србије, ако законом није другачије одређено; дужна је да обустави од извршења општи акт општине, града и града Београда за који сматра да није сагласан Уставу или закону, у вези са чим доноси решење (исто) и др. Што се тиче овлашћења према органима државне управе, Влада надзире њихов рад, усмерава и усклађује органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката (исто).

Највећи број агенција и сама полиција саставни су део министарстава, која припадају Влади (Војнообавештајна и Војнобезбедносна агенција у саставу Министарства одбране, полиција у саставу Министарства унутрашњих послова) а Безбедносно-информативна агенција је аутономна организација Владе. Занимљиво је што се може закључити да је у случају Безбедносно-информативне агенције Влада одређени вид њене унутрашње контроле а у случају осталих служби, спољна контрола.

2.1.1. Буџетска контрола служби безбедности

Влада сваке године предлаже Народној скупштини на усвајање буџет Републике Србије.

Предлог представља иницијалну форму акта у којој су предложена средства којима ће у наредној години располагати организације (у овом случају службе безбедности). Самим тим, на овај начин Влада има велику контролну функцију, јер се претпоставља да има моћ корекције поднетих предлога и захтева министарства пре подношења коначног предлога Народној скупштини на усвајање. Народна скупштина, како смо навели, има моћ да Владин предлог, опет, коригује.

Такође, Влада усваја *меморандум о буџету*, који садржи основне циљеве политике јавних финансија и макроекономске политике.

Влада, осим што предлаже, одговара Народној скупштини за извршавање буџета. Одговорна је за спровођење фискалне политике и управљање јавним финансијама и средствима Републике Србије. Сви корисници јавних средстава дужни су да на својој интернет страници објављују своје финансијске планове за наредну годину, информатор о раду, као и завршне рачуне и финансијске извештаје (Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021 – др. закон и 92/2023).

Дакле, Влада, као располагач средствима Републике Србије, има право да контролише службе безбедности у финансијском смислу, и то у примарној инстанци – самим предлагањем буџета. Наведено је да једини транспарентан извештај о буџетирању има Министарство унутрашњих послова а да је делимично транспарентно Министарство одбране (које наводи опште апропријације али не и апропријације за своје војне служби безбедности, што га у том погледу чини апослутно нетранспарентним).

2.1.2. Надзор Одбора за правни систем и државне органе

Одбор за правни систем и државне органе разматра питања која се односе на: одбрану; унутрашње послове; уређење правосуђа; поступак пред државним органима; кривично, прекршајно и привреднопреступно законодавство; државну управу; територијалну организацију Републике Србије; територијалну аутономију; локалну самоуправу;

међународну правну помоћ; уређење и начин рада Владе; државне симболе; референдум и изборе за републичке органе; наслеђивање; статистику; дијаспору; односе са Српском православном црквом и верским заједницама и остала питања везана за правни систем и државне органе (Пословник Владе, "Службени гласник РС", бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 - др. уредба). Овај Одбор, кроз право да организује јавне расправе о разматрању нацрта закона служби безбедности, представља контролно тело које на тај начин утиче на службе безбедности изношењем ставова, мишљења и евентуалним слагањем/неслагањем са одредницама законских предлога.

2.1.3. Надзор Савета за борбу против корупције

Савет за борбу против корупције је саветодавно и стручно тело Владе Републике Србије⁶⁷. Састоји се из 6 чланова, које именује Влада. Задужења овог Савета су да сагледава стање корупције и предузима активности на њеном спречавању и сузбијању, као и да предлаже мере Влади и прати њихово спровођење. Овај Савет се не бави појединачним представкама (иако, према доступним подацима, прима доста пријава грађана), осим ако указују на ширу појаву са изворима корупције у политици и привреди. Ово тело подноси периодичне извештаје Влади, са којима упознаје јавност. У раду Савет сарађује са Државном ревизорском институцијом и осталим телима задуженим за финансијске аспекте при раду државних органа (*Надлежности Савета за борбу против корупције*, доступно 21.05.2024. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1015/osnivanje-i-nadleznost>).

Могућност јавног објављивања или подношења извештаја Влади у којима се потенцијално указује на одређене службе безбедности као коруптивне или да ненаменски троше своја средства, може представљати покретач одређених поступака који могу против њих бити

⁶⁷ У истраживању о корупцији, спроведеном 2012. године, наведено је да постоји високи приоритет проблема корупције. Приступачност релевантних институција је забрињавајућа. Министарства правде и унутрашњих послова била су слабо доступна за сарадњу. Утврђено је да се око 62% пријављених дела корупције налази у „злоупотреби службеног положаја“ а да оптужница бива подигнута за тек 10% од пријављених дела са елементима корупције. У предметима који доспу до суда, 61% бива са осуђујућом пресудом. Чак 20% анкетираних грађана нема ништа против давања мита (Petrus C, van Duyne E., Dimitrijević J. (2012) *Политика борбе против корупције у Србији, од црне кутије ка транспарентној јавој политици – сажетак извештаја*).

спроведени, мада у досадашњем истраживању нисмо наишли на такве податке од стране овог тела.

2.1.4. Улога Канцеларије Савета за националну безбедност и заштиту тајних података

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података обавља стручне, административне и друге послове за потребе Савета за националну безбедност. Реч је о телу које има координациону и административну улогу у раду Савета. Послови којима је ова Канцеларија задужена су везани за сазивање и припремање седница Савета, као и стручних послова у вези са *праћењем спровођења смерница и закључака Савета*, послова административно-техничке подршке Бироу за координацију, чувања и стављања на увид члановима Савета извештаја и других аката Савета, као и остали послови којима их задужи Савет и секретара Савета. Од наведених послова које ова Канцеларија обавља, у погледу неке врсте контроле и надзора над службама безбедности, истиче се *праћење спровођења смерница и закључака Савета*. Закључак, као акт који доноси Савет, обавезног је карактера за службе безбедности, те послови у вези са праћењем испуњавања наложених у акту, јесу битни.

Ова Канцеларија пружа подршку раду Савету за националну безбедност и Бироу за координацију рада служби безбедности, на основу Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 116/2007 и 72/2012), Пословника о раду Савета за националну безбедност ("Службени гласник РС", бр. 66 од 29. августа 2018) и Уредбе о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност („Службени гласник РС“, бр. 12 од 13. фебруара 2009).

Осим стручних послова везаних за Савет, ова Канцеларија врши и надзор над применом Закона о тајности података. Право је место подсетити се да класификацију података могу да одреде председник Народне скупштине, председник Републике, председник Владе, руководиоца органа јавне власти, изабрани, постављени или именовани функционер органа јавне власти који је за одређивање тајних података овлашћен законом, односно прописом донесеним на основу закона, или га је за то писмено овластио руководиоца органа јавне

власти, лице запослено у органу јавне власти које је за то писмено овластио руководилац тог органа (Закон о тајности података, „Службени Гласник РС“ бр. 104/2009).

Сам карактер служби безбедности условљава да се тајним подацима располаже у њиховом дневном раду, па ова Канцеларија врши бројне послове у вези са овом области. Прати стање и примену стандарда и прописа у области заштите тајних података, стара се о извршавању међународних обавеза и споразума, сарадњи са међународним организацијама. Канцеларија води одређене евиденције, и то Централни регистар размењених тајних података и докумената Републике Србије са страним државама и међународним организацијама; евиденцију о издатим сертификатима, дозволама, као и евиденцију о одбијању издавања сертификата, односно дозвола. Организује обуке корисника тајних података у складу са националним и међународним стандардима и прописима; врши опозивање тајности податка у складу са одредбама Закона о тајности података; послове који се односе на заштиту тајних података после престанка рада органа јавне власти који немају правног следбеника, послове сарадње са органима јавне власти у спровођењу Закона о тајности података у оквиру своје надлежности и др. (*Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података*, доступно 10.05.2024. <https://nsa.gov.rs/tekst/30/delokrug-rada.php>).

Како се из презентације Канцеларије наслућује, она нема неку велику контролну улогу над службама безбедности сама по себи, али функционално везана за Савет неизоставан је део контроле и надзора над њима. Улогом коју игра у систему „тајних података“ и те како врши усмеравајућу и регулишућу функцију над службама безбедности, па их и на тај начин контролише и надзире.

2.1.5. Улога појединих министарстава и независних тела у контроли служби безбедности

Осим поменутих министарстава, којима припадају неке од служби безбедности (Министарство унутрашњих послова – полиција, Министарство одбране – Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција), на изванредан начин и остала министарства врше њихову контролу и надзор.

Најзначајније је свакако **Министарство финансија**, Сектор за буџетску инспекцију. Овај Сектор, с обзиром на своје задатке, најближи је службама безбедности у њиховој финансијској контроли. Послови које обавља односе се на инспекцијску контролу над применом закона и пратећих прописа у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава (код корисника јавних средстава). У том домену, има овлашћења предузимања законом прописаних мера у свим случајевима када се инспекцијском контролом утврди да незаконитост у раду постоји. Може иницирати измене и допуне законских и подзаконских аката у области буџетске инспекцијске контроле, уколико уочи мане и недостатке. Сектор се бави израдом програма - основа за вршење буџетске инспекцијске контроле, и прати њихово спровођење у пракси. У раду сарађује како са другим контролним органима, тако и са органима истраге и правосуђа, ради покретања адекватних поступака. Од евиденционих надлежности, води све неопходне врсте евиденција: формира досијеа о извршеним инспекцијским контролама, као и анализе незаконитости, неправилности на које се указује у пријавама, представкама, приговорима и захтевима на основу којих се врши процена ризика и завршне извештаје о резултатима инспекцијске контроле где се уносе налази и мере. Осим наведнеог, има удела у спровођењу пројеката у вези преговарачких поглавља у процесу преговора о приступању Европској унији, као и друге послове (*Министарство финансија*, доступно 15.05.2024. <https://mfin.gov.rs/sr/o-ministarstvu-1/sektor-za-budzetsku-inspekciju-1>).

Министар финансија посебним актом, на основу предлога Управе за трезор, утврђује списак корисника јавних средстава, у оквиру којег се посебно евидентирају директни и индиректни корисници средстава буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, јавне агенције, организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама или су контролисане од стране државе, као и други корисници јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, на основу података Агенције за привредне регистре, или одговарајућег регистра, као и корисници јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, а припадају јавном сектору (Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013,

142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021 – др. закон и 92/2023).

Министар финансија доноси нацрт фискалне стратегије и о њему разматра Влада, која га након усвајања доставља Народној скупштини (Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава) (исто).

Министарство правде, значајно је у контролном смислу, јер је чињеница да судије одлучују о употреби посебних мера и поступака у раду служби безбедности (о чему ће бити више речи у делу који се односи на судску контролу служби безбедности). Њихово образовање и усавршавање, све оно што с тиче њихове надлежности, организације, поступака итд, од значаја је и за службе безбедности, посредно и не директно.

Ово Министарство врши делатност државне управе. Области у којима обавља послове су они који се тичу кривичног законодавства, привредних преступа и прекршаја као и управног спора, поступка пред судовима и организацијом и радом правосудних органа. Обавља послове у вези са стварним, облигационим правом, наслеђивањем, послове прикупљања података о извршеним кривичним делима против човечности и других добара заштићених међународним правом, доношења решења о предаји окривљених лица Међународном кривичном суду, послове у вези са извршењем кривичних санкција, рехабилитацијом, аменстијом и помиловањем, изручењем. Осим наведеног, обавља послове који се односе на правосудни испит, усавршавање носилаца правосудних функција и професија, као и послове који се односе на судске вештаке, преводиоце и тумаче.

Послови који се највише дотичу служби безбедности су да ово Министарство припрема прописе о заштити података о личности и тајности података као и да спроводи надзор над њиховом применом.

Такође врши послове заступања Републике Србије пред Европским судом за људска права и старање о објављивању пресуда тог суда које се односе на Републику Србију и праћење њиховог извршења, припрему прописа о поступку пред Уставним судом и правном дејству одлука Уставног суда, припрему прописа у области борбе против корупције и усклађивање међународне сарадње у датој области (*Министарство правде*, доступно 15.05.2024. <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/14945/o-nama.php>), као и многе друге које се не дотичу ни на који начин служби безбедности.

Министарство спољних послова надлежно је за координацију спољнополитичких и осталих активности међународног карактера које спроводе државни органи. (*Министарство спољних послова*, доступно 05.05.2024. <https://www.mfa.gov.rs/ministarstvo/nadleznost>).

Посебне надлежности овог министарства у области националне безбедности су, између осталих, да: штити интересе Републике Србије, анализира спољнополитичке аспекте одбране и националне безбедности, као и да анализира и предвиђа развој регионалних и глобалних појава у области безбедности и стања људских права. С обзиром да службе безбедности неретко имају и карактер иностраности, кроз деловање на територији других држава у циљу долажења до података од користи за националну безбедност као и кроз обавештајно деловање дипломата у страним земљама ово министарство својим радом на неки начин надзире и контролише и службе безбедности.

Делокруг **Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог** обухвата послове државне управе који се углавном односе на заштиту и унапређење људских и мањинских права. У вези са наведеним, ово Министарство израђује прописе и прати усаглашеност домаћих и међународних аката у овој области, бави се општим питањима положаја припадника националних мањина и у вези са тим води регистре националних савета, посебног бирачког списка националне мањине. Послови који се дотичу контроле и надзора служби безбедности а предузима их ово Министарство тичу се равноправности полова и вођења антидискриминационе политике, политике родне равноправности у циљу њеног унапређења у Републици Србији. У раду припрема стратешке прописе, мере и радње којима уређује положај удружења и других организација цивилног друштва, изузев политичког и синдикалног организовања, иницира дијалог са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса а у циљу даљег развоја сарадње између јавног, приватног и цивилног сектора. Поред наведеног, сарађује и са надлежним органима у обављању послова који се односе на програмирање и управљање претприступним и другим фондовима Европске уније за подршку цивилном друштву, као и друге послове одређене законом (Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/2020, чл. 12).

Подсетимо се да је *дискриминација неједнако поступање према једнаким и једнако поступање према неједнаким* (шта је дискриминација, доступно 15.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs/diskriminacija/sta-je-diskriminacija/>). У раду служби безбедности, као и у раду било ког органа државне управе, мора се поштовати начело недискриминације⁶⁸, како унутрашње, међу запосленима, тако и спољашне, у вези са лицима према којима поступају. Из датог разлога је рад и постојање овог Министарства од високе важности за контролу служби безбедности у области заштите људских права.

Универзална декларација о људским правима из 1948. године, најопштији је званични документ са пописаним људским правима и темељ развоју људских права у свету. У члану 12, истиче се *да нико не сме бити подвргнут самовољним мешањима у своју приватност, породицу или преписку, или да му буде нападнута част и углед. Свако има право на правну заштиту против таквих мешања или напада* (Универзална декларација о људским правима, Уједињене нације (Универзална декларација), доступно 15.05.2024. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>). У последњем члану ове Декларације, истиче се *да ништа што је наведено у овој Декларацији не сме бити тако интерпретирано да даје право било којој држави, групи или појединцу да предузме било коју активност или радњу усмерену ка нарушавању било којег права и слободе овде установљених* (Универзална декларација, члан 30).

Право на поштовање приватног и породичног живота прописано је Европском конвенцијом о људским правима, кроз клаузуле да: свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке; да се јавне власти неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других (Европски суд за људска права, *Европска конвенција о људским правима* са

⁶⁸ Дискриминације може бити индивидуална, институционална, структурална. Такође, дискриминација може постојати на основу било ког личног својства којим се једна јединка разликује од друге и на тај начин се ставља у неповољнији положај: пола, рода, расе, националности, старости, инвалидитета, сексуалне оријентације, религијског опредељења итд.

изменама предвиђеним Протоколима 11, 14 и 15 с Протоколима 1, 4, 6, 7, 12, 13 и 16, чл. 8 доступно 31.05.2024. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_Instrument_SRP).

*Однос рада служби безбедности и људских права је специфичан и контрадикторан, самим тим што, зарад заштите општег права на безбедност, ове службе често задиру у права и слободе појединцима или групама. Самим тим, ово министарство служи као велики подсетник који својим деловањем, утицајем на доношење и измену аката у области дискриминације, и те како врши контролну улогу над службама безбедности.

Координационо тело за родну равноправност, као тело Владе, представља национални координациони механизам за питања родне равноправности и овлашћено је да координира рад органа државне управе и других институција у циљу унапређења родне равноправности и положаја жена и мушкараца у Републици Србији (*Координационо тело за родну равноправност*, доступно 15.05.2024. <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/o-nama/ko-smo-mi>). Како смо на почетку навели да се део контроле и надзора над службама безбедности односи и на овај аспект, значајност овог тела је висока. Усвајањем Закона о родној равноправности, сви органи државне управе добили су обавезу да у одређеном року регулишу бројност жена и мушкараца у својим секторима на 60% - 40%. У оквиру буџета, дефинише се појам „родно одговорног буџетирања“ које представља родну анализу буџета и реконструкцију прихода и расхода у циљу унапређења родне равноправности (Министарство финансија, *План увођења родно одговорног буџетирања у поступак примене и доношења буџета Републике Србије за 2023. годину бр. 401-00-2577/2022-03* од дана 31.03.2022). Осим наведеног, пред систем безбедности али и остале системе, стављају се обавезе које морају поштовати, извештаје које морају подносити, реорганизације које морају начинити и друге акције у циљу постизања траженог и потребног нивоа родне „једнакоправности“⁶⁹.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзитет је упутио *захтев* 24/88-1 од дана 03.03.2023. године, Координационом телу, у којем се тражило

⁶⁹ Термин једнакост и равноправност се разликују. *Једнакост* подразумева да су свакоме дате исте могућности и ресурси. *Равноправност* представља да је свакоме уважена различитост и у складу са тим средства и могућности да постигне исте циљеве.

омогућавање података о укупном уделу жена у службама безбедности. Међутим, одговор није добијен.

2.2. Улога председника Републике у надзору и контроли рада безбедносно-обавештајних служби

Председник Републике „изражава државно јединство Републике Србије“ и „представља државу у земљи и иностранству“ (Устав Републике Србије, *„Службени Гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021). Самим тим, представља моћно тело (функцију) и у области безбедности.

Како смо напред и навели, све врсте власти преплићу се и међусобно условљавају. Из те замршене мреже могу се извући нека овлашћења којима председник Републике, на непосредан или посредан начин контролише службе безбедности. На почетку смо навели да појам контроле и надзора у контексту овог истраживања, не представља само контролу, оцену, евалуацију коначног производа, већ и контролисано стварање предуслова, допуштење или условљавање за настанак било каквог производа, последице.

Надлежности председника Републике могу бити подељене у више група:

Прва група односи се на одлуке које председник Републике не доноси самостално, већ у њиховом доношењу учествује у процесу одлучивања.

Другу групу чине овлашћења председника Републике ограниченог садржаја и обима, и специфичнога квалитета - надлежности чијом реализацијом он подстиче процес одлучивања, покреће иницијативе и подноси предлоге, али не учествује у целокупном процесу одлучивања.

У **трећој групи** су надлежности које председник Републике остварује на иницијативу других органа.

У **четвртој групи** су надлежности које председник Републике остварује самостално. Квалитет ових надлежности огледа се у томе сто их председник Републике реализује у пуном обиму (Пајванчић, 2009: 257).

Уопштено, председник Републике има бројна овлашћења у контроли и надзору, од којих ће за овај уводни део бити поменута следећа: овлашћен је да предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе кад год се бира нова Влада и при том је дужан да предложи оног кандидата који може да обезбеди избор Владе. На овај начин председник Републике се у извршној грани власти позиционира изнад Владе.

У области законодавства, једно од снажних овлашћења које поседује јесте да може вратити Народној скупштини изгласани закон на поновно одлучивање ако сматра да закон није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права или да при доношењу закона није поштована процедура која је прописана за доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући начин. Председник Републике указом проглашава закон, распушта Народну скупштину, поставља и опозива амбасадоре Републике Србије, даје одликовања и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.

Председник Републике може, у складу са Уставом и законом, да распусти Народну скупштину на образложени предлог Владе и при том доноси одлуку којом расписује изборе за народне посланике.

Одлуком председник Републике расписује изборе за народне посланике, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, даје помиловања, именује генералног секретара председника Републике, шефа Кабинета председника Републике, саветнике председника Републике и друге функционере у Генералном секретаријату председника Републике.

Председник Републике командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије (*Надлежности председника Републике*, доступно 15.05.2024. <https://www.predsednik.rs/predsednik/nadleznosti>).

2.2.1. Надлежности председника Републике као врховног команданта оружаних снага Републике Србије

Председник Републике врховни је командант оружаних снага Републике Србије. Овлашћен је да у области одбране заједно са Владом поднесе Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања, даје сагласност на нацрт основних докумената планирања развоја, усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране и даје сагласност на нацрт осталих основних стратегијско-доктринарних докумената, наређује спровођење Плана одбране Републике Србије, усваја План мобилизације Војске Србије, наређује спровођење мера приправности, општу и делимичну мобилизацију, усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу, доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије, поставља и разрешава начелника Генералштаба Војске Србије, уз мишљење министра одбране, врши и друге послове одређене законом (Закон о одбрани, "Службени гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018).

Поред овога, председник Републике: одлучује о употреби Војске Србије и командује Војском Србије у миру и рату, утврђује основе развоја и опремања Војске Србије, утврђује основе мирнодопске и ратне организације Војске Србије, одређује родове и службе Војске Србије, на предлог министра одбране, уређује систем командовања у Војсци Србије и прати спровођење система командовања, усваја План употребе Војске Србије и наређује њену употребу, доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности Војске Србије, на предлог министра одбране, поставља и разрешава начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране, поставља, унапређује и разрешава офицере на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране, наређује спровођење мера приправности Војске Србије у случају ратног или ванредног стања, наређује мобилизацију Војске Србије, доноси основна правила и друга акта која се односе на употребу Војске Србије, доноси Правило службе Војске Србије и друга правила којима се уређују унутрашњи ред и односи у вршењу војне службе, обавља и друге послове командовања Војском Србије, у складу са законом (Закон о Војсци Србије „Службени гласник РС“, бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 101 од 29.

децембра 2010 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 88 од 23. октобра 2015 - УС, 36 од 10. маја 2018, 94 од 27. децембра 2019, 74 од 23. јула 2021).

Акти које у вези са оружаним снагама доноси председник Републике су укази, директиве, наређења, наредбе, смернице, одлуке, правила и друга акта. За извршавање ових аката и доношење аката по овлашћењу председника Републике, министар одбране доноси: наређења, наредбе, смернице, одлуке, правила и друга акта, и одговоран је за њихово извршавање.

Председник Републике за послове из надлежности у области одбране образује Војни кабинет, којим руководи шеф кабинета. Своја овлашћења у области одбране може пренети на министра одбране, осим одлучивања о употреби Војске Србије, одлучивања о постављењима, унапређењима и разрешењима официра и овлашћења за доношење стратегијско-доктринарних и планских докумената који су у законској надлежности председника Републике

По одобрењу или налогу председника Републике, Министарство одбране обавља послове инспекцијског надзора у вези са извршавањем закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије, прописа донетих на основу тих закона, планова и мера државних органа, организација и Војске Србије, као и друге послове а који се односе на инспекцијски надзор над оперативним и функционалним способностима команди, јединица и установа Војске Србије. Инспекторат одбране редовно извештава председника Републике и министра одбране о утврђеним налазима.

Министар одбране има обавезу да најмање једном годишње поднесе извештај председнику Републике и Влади о стању оперативних и функционалних способности Војске Србије за извршавање додељених мисија и задатака (Закон о одбрани).

Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција имају обавезу прописану законом да редовно, али и на захтев достављају извештаје, информације и процене од значаја за одбрану председнику Републике (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, "Службени гласник РС", бр. 88/2009, 55/2012 - одлука УС и 17/2013).

Сувишно је и говорити о количини садржане контроле и надзора у овлашћењима које председник поседује. Нарочито у оним који се тичу инспекцијског надзора, обавезног

информисања, организовања и постављања официра и његове функције као врховног команданта.

2.2.2. Надлежности председника као председавајућег Савета за националну безбедност

Једноставном клаузулом да је рад служби безбедности под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности, у складу са законом, Закон о основама служби безбедности дефинисао је и обухватио све субјекте који директно контролишу рад служби безбедности. Законом је основан Савет за националну безбедност као управљачко тело јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије. Као чланови овог Савета одређени су: председник Републике, председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба Војске Србије, директори служби безбедности (Закон о основама уређења служби безбедности, *„Службени гласник РС“* 116/2007 и 72/2012).

Овлашћење председника Републике да председава овим моћним телом, наговештава колики утицај има на службе безбедности. Такође, поред председавајућег својства, председник Републике, односно Савета, именује и разрешава Секретара Савета.

Као председавајући Саветом, председник Републике сазива седницу Савета и подноси предлог дневног реда, заједно са председником Владе. Све акте који се доносе у Савету (најчешће закључке) потписује председник. Седнице се одржавају по потреби, а најмање једном у три месеца.

Како је наведено, основни чланови Савета су битни функционери у државном систему. Председник Републике може предложити сам или на иницијативу члана Савета, учешће и руководиоцима других државних органа и институција на седницама Савета, као и другим лицима која нису чланови Савета, у складу са потребама и захтевима тематике због које се седница одржава. (Закон о основама уређења служби безбедности).

Чињеница да једно супериорно тело у читавом безбедносном систему, као што је Савет за националну безбедности, за председавајућег има ни мање ни више него председника Републике, чини да контрола и надзор председника Републике, на близак и готово непосредан начин, сагледавају и усмеравају рад служби безбедности.

2.2.3. Право председника на вето на законски акт

Председник Републике има две могућности у процедури усвајања закона. Прва је, и у пракси најчешћа, да донесе указ о проглашењу закона, а друга да врати закон на поновно одлучивање.

При доношењу указа којим се проглашава закон, председник Републике то чини након што закон усвоји Народна скупштина, у року који прописује Устав (а тај рок је 15 дана за законе усвојене у редовном законодавном поступку, а 7 дана за законе који се усвајају по хитном поступку). Указ о проглашењу закона је у основи акт деклараторне природе. Указ о проглашењу закона је обавезан и услов је без кога закон не може да ступи на снагу. У томе и јесте значај овог права које поседује председник Републике. Међутим, он није једини уставни орган који има право да донесе акт којим се проглашава закон. Изузетно, уколико председник Републике не донесе указ о проглашењу закона у року који прописује Устав, њега може донети и председник Народне скупштине. Поред овога, председник Републике има и право суспензивног законодавног вета (Пајванчић, 2009).

У случају да председник Републике на законски акт ставља примедбу, може да одбије да прогласи закон који је изгласала Народна скупштина. Такав закон, заједно са писменим образложењем, председник Републике враћа Народној скупштини на поновно одлучивање. У писаном образложењу председник Републике је дужан да аргументовано образложи разлоге којима се водио приликом враћања закона на поновно одлучивање. О враћеном закону Народна скупштина одлучује на првој наредној седници. Ако Народна скупштина одлучи да поново гласа о закону који је председник Републике вратио на одлучивање, закон се изгласава већином од укупног броја народних посланика. Закон који је поново изгласан већином од укупног броја народних посланика, председник Републике је дужан да прогласи

(Народна скупштина – *пут закона*, доступно 12.05.2024.
<http://www.parlament.gov.rs/akti/put-zakona.1072.html>).

Овим се на неки начин ограничава првобитно представљена „моћ“ председника Републике (којом има могућност да врати законски акт на поновно разматрање и одлучивање), па закон који је у поновљеном поступку изгласан, који народни посланици као представници народа дефинитивно имају намеру да изгласају, поставља Народну скупштину као власт изнад свих власти.

И у овом случају закључујемо да су надлежности председника Републике у области одбране, безбедности и унутрашњих послова свеобухватне а његова контрола блиска, оперативна и облигаторна.

2.2.4. Право и дужност председника да поставља и разрешава функционере/руководиоце у сектору националне безбедности

Можда и највећа контролно-надзорно овлашћење које поседује председник Републике је оно садржано у Закону о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, а које се односи на постављење и разрешење њихових директора и заменика на предлог министра одбране, ако се ради о професионалном војном лицу, односно Владе, на предлог министра одбране, у складу са законом којим се уређује положај државних службеника. Период постављења је пет година (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, члан 37).

Правом и дужноћу да бира и поставља директоре служби који, у многим случајевима имају дискреционо право доношења одлуке о употреби посебних мера и радњи којима се задире у приватност позваним али и трећим лицима (у случају Војнообавештаје агенције искључиво), јесте кључно овлашћење које председник Републике поседује и путем којих може да контролише Војне службе безбедности.

Што се тиче осталих безбедносних служби, као што су полиција и Безбедносно-информативна агенција, директора Безбедносно-информативне агенције, као и директора полиције, бира и поставља Влада.

Председник Републике врховни је командант Војске Србије. Основе организације оружаних снага, односно Војске Србије утврђује председник Републике. Организацију Војске Србије и унутрашње уређење и систематизацију формацијских места команди, јединица и установа уређује министар одбране, а опет, на основу претходно наведених смерница добијених од председника Републике.

Председник Републике поставља и разрешава начелника Генералштаба, уз мишљење министра одбране, поставља, унапређује и разрешава официре на формацијска места за која је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе, на предлог министра одбране.

Председник Републике, министар одбране и начелник Генералштаба могу ванредно унапредити професионална војна лица, што опет могу бити и сами директори војних служби безбедности. На овај начин се, промовисањем у виши чин, претпоставља добијање вишег статуса у служби, без или са променом радног места, захтева виша хијерархија и поштовање од подређених запослених а самим тим јача њихова одлучујућа улога у службама безбедности.

2.3. Улога скупштине покрајинске аутономије или јединице локалне самоуправе, градске општине

Ови органи врше контролу над радом, пре свега, полиције, тако што имају право на разматрање извештаја о стању безбедности на подручју за које су надлежни. Даље, имају могућност контроле указивањем на безбедносне проблеме и приоритете у циљу заштите безбедности људи или имовине. Са препознатим приоритетним проблемима, обраћају се руководиоцима организационих јединица, најчешће начелницима подручних Полицијских управа или начелницима Полицијских станица у њиховом саставу или пак, самом министру унутрашњих послова. У циљу што боље праксе, могу основати и саветодавна тела која ће сарађивати са полицијом и радити на побољшању стања безбедности на својим територијама (Закон о полицији, чл. 223). Нпр, Аутономна покрајина Војводина има *Покрајински Савет за безбедност*, чији је циљ образовања унапређење превенције сузбијања криминала, подизање безбедносне културе грађана и њихове укупне безбедности

и сталне процене стања безбедности на територији Аутономне покрајине Војводина. Овај Савет има председника, заменика и 15 чланова (*Покрајински Савет за безбедност*, доступно 14.05.2024. <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=savetbezbednost>).

У градовима у Србији основани су *савети за безбедност*. Нпр. Савет за безбедност Града Сомбора има 17 чланова, од којих су председник и заменик Савета градоначелник Града Сомбора и начелник Полицијске управе у Сомбору, а чланови су, између осталог и председник Вишег суда, начелник Центра Министарства одбране, јавни тужилац у Вишем јавном тужилаштву, начелник Западно-Бачког округа и други (Град Сомбор, Градоначелник, *Решење о образовању и именовању савета за безбедност Града Сомбора бр. 02-6/2020-II* од дана 16.01.2020).

Остале службе безбедности немају ову врсту контроле.

3. СУДСКА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ

3.1. Одобравање и надзор судова над спровођењем посебних доказних мера и радњи

Општа законска дефиниција је да су судови самостални, трајни, јединствени, независни државни органи који штите слободе и права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и обезбеђују уставност и законитост. (Закон о уређењу судова "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - одлука УС, 87/2018 и 88/2018 - одлука УС).

Судство је посебна грана власти, која је независна и од законодавне и од извршне. Само постојањем тројне поделе власти, уз независну судску, могућа је владавина права, односно остварење правне државе. Однос законодавне, извршне и судске власти заснован је на равнотежи и међуконтроли.

У раду судови суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“, бр. 10/2023).

На који начин судови врше контролу и надзор над службама безбедности?

Најпре, приликом одобравања посебних мера и поступака. Мере којима располажу службе безбедности осетљивог су карактера и не спроводе се само на иницијативу директора служби или руководиоца, или појединачног припадника. Иако постоје и овакве мере, мере „озбиљнијег“ карактера су подложне судском одлучивању у њиховој примени.

Подразумева се да судска власт, као од осталих грана власти издвојена и аутономна, која суди и предуђује у споровима и прекршајним и кривичним поступцима, која има могућност да одреди кривицу и за то одреди казну, представља и изузетно снажан вид контроле над службама безбедности. Припадници пред судовима у одговарајућем судском поступку одговарају за своје пропусте у раду, што представља репресивну судску контролу. Не само због напред наведеног, већ и због дужности служби безбедности да за одређење посебне мере и радње од судова за то траже сагласност, издаваја судску власт као потпуно засебну инстанцу која се најближе меша, доносећи одлуке о упореби „осетљивих“ мера и на тај начин врши надзор и контролу над службама безбедности.

Судска контрола рада служби безбедности није ниједним актом дефинисана као таква, али постојањем обавезе обраћања суду (зависно од мере и од службе безбедности) доношења одлуке о примени посебних мера и поступака, судови имају најважнију улогу при иницијалном доношењу одлука о задирању у туђу приватност.

Судска контрола служби безбедности се најпре заснива на контроли законитости мера тајног прикупљања података, односно остварује се тиме што службе безбедности за њихову законску употребу морају добити писмену судску сагласност. Такође, судови су надлежни да одлучују о законитости коначних управних аката у управном спору, о евентуалној кривичној одговорности припадника, као и о накнади штете коју службе безбедности

нанесу грађанима појединачно. Такве надлежности имају виши судови и Врховни касациони⁷⁰ суд Србије (Лазих, 2015: 158).

За почетак, у први план издвојићемо људска права, која стоје насупрот посебним мерама и поступцима које у раду примењују службе безбедности. Нагласићемо да, по актима који су важили у неким даљим временима и онима које важе сада, *свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке. Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других* (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе које нису укључени у Конвенцију и Први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима ("Службени. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010 и 10/2015).

Устав Републике Србије одређује да су ограничења права допуштена законом, у случајевима и у обиму који то Устав предвиђа, без задирања у њихову суштину, а достигнути ниво људских и мањинских права се не може смањивати (Устава Републике Србије, чл.20). У истом члану се наводи да су сви државни органи, а посебно судови, дужни да у овим ситуацијама воде рачуна да ли постоји сразмера између ограничења права и сврхе, односно да ли се сврха могла остварити и мањим ограничењем (начело нужности). Право је сваког грађанина да захтева судску заштиту и уклањање последица које су том приликом настале, уколико сматра да му је повређено или ускраћено право зајемчено Уставом, а на

⁷⁰ Врховни касациони суд је новим Законом о уређењу судова, „Службени гласник РС“ бр. 10/2023, промењен у Врховни суд.

располагању му стоји и могућност обраћања међународним институцијама по исцрпљењу националних позитивно-правих средстава.

Подсетићемо се да се подела судова у Републици Србији врши на основу територијалног принципа и надлежности-области деловања. Судови се оснивају за опште и посебне надлежности.

Општом надлежношћу се баве основни судови, виши судови, апелациони судови и Врховни суд, који је уједно и највиши суд у Републици Србији.

Посебном надлежношћу се баве привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Прекршајни апелациони суд и Управни суд (Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“, бр.10/2023, члан 14).

У зависности од службе безбедности, врсте посебне мере (озбиљности и степена нарушавања људских права и слобода), територије на којој се предузима, о примени посебне мере одлучују различити судови.

Поступајући судија увек мора да има на уму разлог због кога надлежна служба безбедности предлаже мере, резултате примене мера и евентуалне последице њиховог одбијања. Одобравајућом одлуком о примени мера, надлежни суд у сваком конкретном случају ставља на располагање специјализованим државним органима врло ефикасна средства ради сузбијања најразличитијих облика криминала, чиме доприноси безбедности државе и друштва (Мирковић, 2017), али и дозвољава озбиљна задирања у права и слобода личне природе која за најширу последицу имају осећање несигурности међу грађанима и кршење међународних уговора о људским правима и домаћих аката који се тичу ове теме.

Чланом 13. Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени Гласник РС“ бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - одлука УС, 66/2014 и 36/2018), прописане су посебне мере којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења које су у раду овлашћени да примењују припадници Безбедносно-информативне агенције.

Табела 26: Преглед посебних мера којима је овлашћена Безбедносно-информативна агенција

БЕЗБЕДНОСНО-ИНФОРМАТИВНА АГЕНЦИЈА

Посебне мере којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења	Напомена	предлаже и одобрава	трајање
тајни надзор и снимање комуникације без обзира на облик и техничка средства преко којих се обавља или надзор електронске или друге адресе	уз ове мере може се одобрити и тајни надзор и снимање места, просторија и предмета, укључујући и уређаје за аутоматску обраду података и опреме на којој се чувају електронски записи	предлаже директор Агенције, одобрава председник Вишег суда у Београду (судија којег овласти у Посебном одељењу за поступање у делима тешког криминала)	3 месеца уз могућност продужења још 3 пута по три месеца
тајни надзор и снимање комуникације на јавним местима и местима којима је приступ ограничен или у просторијама			
статистички електронски надзор комуникације и информационих система у циљу прибављања података о комуникацији или локацији коришћене мобилне терминалне опреме;	нема		
рачунарско претраживање већ обрађених личних и других података и њихово упоређивање са подацима који су прикупљени применом мера прве две тачке	нема		

Чланом 15. истог Закона предвиђа се да о примени посебних мера одлучује председник Вишег суда у Београду, односно судија којег он одреди међу судијама који су распоређени у Посебно одељење тог суда за које је законом одређено да поступа у предметима кривичних дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела. На образложени предлог директора Агенције, уколико суд одобри меру – доноси се наредба, а уколико се мера не одобри – доноси се решење.

Табела 27: Преглед посебних поступака којима је овлашћена Војнобезбедносна агенција

ВОЈНОБЕЗБЕДНОСНА АГЕНЦИЈА			
Посебни поступци и мере тајног прикупљања података	Напомена	предлаже и одобрава	трајање
оперативни продор у организације, групе и институције	нема	Налог доноси директор Агенције или лица које овласти	све док постоје разлози
тајно прибављање и откуп докумената и предмета			
тајни увид у евиденције података, у складу са законом			
тајно праћење и надзор лица на отвореном простору и јавним местима уз коришћење техничких средстава			
тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања задржаних података о телекомуникационом саобраћају, без увида у њихов садржај	ако разлози хитности захтевају, директор агенције може да нареди примену посебне мере, уз сагласност надлежног судије	предлаже директор Агенције или лице које овласти. Наредбу доноси виши суд у седишту апелационог суда за подручје апелационог суда ⁷¹ на чијем подручју се припрема или је предузета радња	шест месеци уз могућност продужења за још шест месеци

⁷¹ Врховни суд је највиши суд у Републици Србији и он је непосредно виши суд за Привредни апелациони суд, Прекршајни апелациони суд, Управни суд и апелациони суд. Апелациони суд је непосредно виши суд за виши суд и основни суд. Привредни апелациони суд је непосредно виши суд за привредни суд, а Прекршајни апелациони суд је непосредно виши суд за прекршајни суд. Виши суд је непосредно виши суд за основни суд када је то одређено Законом о уређењу судова.

Апелациони суд у Београду непосредно је виши суд за Виши суд у Београду, Виши суд у Ваљеву, Виши суд у Панчеву и Виши суд у Смедереву. Апелациони суд у Крагујевцу непосредно је виши суд за Виши суд у Јагодини, Виши суд у Крагујевцу, Виши суд у Краљеву, Виши суд у Крушевцу, Виши суд у Новом Пазару, Виши суд у Ужицу, Виши суд у Чачку, Виши суд у Пожаревцу, Апелациони суд у Нишу непосредно је виши суд за Виши суд у Врању, Виши суд у Лесковцу, Виши суд у Нишу, Виши суд у Пироту, Виши суд у Прокупљу, Виши суд у Неготину и Виши суд у Зајечару. Апелациони суд у Новом Саду непосредно је виши суд за Виши суд у Зрењанину, Виши суд у Новом Саду, Виши суд у Сомбору, Виши суд у Сремској

		чије је откривање, праћење и онемогућавање у надлежности ⁷²	
тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава			
тајни надзор садржине писама и других средстава комуникација, укључујући и тајни електронски надзор садржаја телекомуникација и информационих система		Предлаже директор агенције ⁷³ , наредбу доноси Врховни (касациони ⁷⁴) суд	
тајни надзор и снимање унутрашњости објекта, затворених простора и предмета			

Митровици, Виши суд у Суботици и Виши суд у Шапцу. Више: *Непосредно виши суд*, преузето 21.05.2024. <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/spisak-sudova>

⁷² Судија најкасније у року од осам сати, доноси одлуку за примену посебног поступка и мере и доставља је Војнобезбедносној агенцији.

⁷³ У овом случају образложени предлог за примену неке од ове три посебне мере искључиво директор подноси Врховном касационом суду. Председник овог суда одређује судије које ће одлучивати о доношењу одлука. Судија одлучује у року од 24 сата и доноси одлуку о примени. По добијању одлуке, директор агенције доноси налог за примену посебног поступка и мере.

⁷⁴ Врховни касациони суд је од 11.05.2023. године наставио са радом као Врховни суд (доступно 31.05.2024. <https://portal.sud.rs/sr/sudovi/vrhovni-kasacioni-sud>). Међутим, Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији није мењан, те се у радну наводи Врховни касациони суд.

Врховни (касациони) суд је највиши суд у Републици Србији. Самим тим, постојањем нормативне облигације да судија из овог суда доноси одлуку о примени посебне мере и поступка, садржи сву озбиљност само по себи. Озбиљно нарушавање тајне писама, тајне комуникације у отвореном и затвореном простору, у комплетној су супротности са клаузулама у Уставу (Устав Републике Србије, 98/2006, 151/2021), према којима је *Тајност писама и других средстава комуницирања неповредива. Одступања су дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом (члан 41).*

Такође, у овом делу налази се за сходно да се подсети да је *стан неповредив. Нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. Без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом (Устав Републике Србије, члан 40).*

Примену посебних поступака и мера уређује министар одбране, на предлог директора Војнобезбедносне агенције, уз мишљење Савета за националну безбедност.

И предлог којим се иницира примена посебне мере, као и одлука од стране судије су у форми документа и садрже назив посебног поступка и мере, податке о лицу, групи и организацији према којима ће се примењивати посебан поступак и мера, разлоге због којих се посебан поступак и мера спроводи, као и место и рок трајања примене. По добијању одлуке, директор Војнобезбедносне агенције или овлашћено службено лице Војнобезбедносне агенције које он овласти издаје налог за примену посебног поступка и мере.

Предлог, одлука и налог за примену посебног поступка и мере представљају тајну. Службена и друга лица која учествују у поступку одлучивања и предузимања посебног поступка и мере дужна су да чувају као тајну све податке које су при томе сазнала.

Табела 28: Преглед посебних поступака којима је овлашћена Војнообавештајна агенција

ВОЈНООБАВЕШТАЈНА АГЕНЦИЈА		
Посебни поступци и мере тајног прикупљања података	предлаже и одобрава	трајање
тајна сарадња са физичким и правним лицима ради прикупљања података и информација	одобрава директор агенције или лице које овласти	није дефинисано
тајно прибављање и откуп докумената и предмета;		
оперативни продор у организације, институције и групе;		
предузимање мера на прикривању идентитета и својине;		
оснивање правних лица и уређење њиховог рада на начин који их не доводи у везу са ВОА;		
прикривено коришћење имовине и услуга физичких и правних лица уз накнаду;		
коришћење посебних докумената и средстава којима се штити ВОА, њени припадници, просторије и средства.		

Ради поређења, у табели су представљени и посебни поступци и мере којима је овлашћена Војнообавештајна агенција, јер оне не потпадају под судску контролу, јер их одобрава директор агенције или лице које он овласти (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, члан 27). Самим тим, може се закључити да овај вид судске контроле не обухвата све службе безбедности у Републици Србији.

Међутим, судска контрола се на одређени начин спроводи у парничном, кривичном и прекршајном поступку. Судови суде у кривичним и парничним поступцима припадницима за учињена кривична дела, прекршаје и све противправне радње, и на тај начин спровode

финалну репресивну (накнадну) контролу, утврђујући одговорност за већ учињено/пропуштено.

„Испреплетаност“ грана власти и њихове међусобне контроле, види се у томе да Народна скупштина бира председника суда, на предлог Високог савета судства (Закон о судијама "Службени гласник РС", бр. 10/2023, члан 11).

Посебне доказне радње

Експанзијом организованих облика криминала али и тероризма у последњим годинама, али и бројних других савремених – тешких, перфидних и софистицираних злочина, међународној заједници се наметнула потреба изналажења адекватних мера и поступака намењених њиховом супротстављању. Традиционалне полицијске методе очигледно за то више нису биле довољне а ни ефикасне (Мијалковић: 2014: 171). Трудећи се да испрате дате токове, у складу позитивним законодавством, посебно обучени припадници примењују посебне доказне радње. С обзиром да се специјалним истражним мерама и радњама задире у зону заштићених и гарнатованих слобода и права грађана, њихова примена мора да буде прецизно подведена под правне норме и у складу са одређеним правним начелима (Мијалковић: 2014: 176).

Посебне доказне радње овлашћени су да примењују припадници Безбедносно-информативне агенције, Војнобезбедносне агенције и полиције. Како је о овој теми било доста речи у поглављима напред, овде ћемо начинити кратак преглед назива посебне доказне радње, услова у којима се предузимају, ко их предлаже а ко одобрава, ко их извршава и колико је њихово трајање, све у складу са Закоником о кривичном поступку.

Резултати, односно сазнања (чињенице) до којих се долази применом специјалних истражних радњи могу користити као доказ у кривичном поступку само уколико су ове радње предузете у складу са начелима легалитета, супсидијаритета, сразмерности и судског надзора (Маринковић, Мијалковић, 2010).

Табела 29: Посебне доказне радње

Назив посебне доказне радње	услови за предузимање	предлаже	одобрава	извршава	трајање

Тајни надзор комуникације	основи сумње да је учинило кривично дело 162. ЗКП, а на други начин се не могу прикупити докази или би то било отежано; основи сумње да припрема кривично дело у којем поступа тужилаштво посебне надлежности	јавни тужилац	судија за претходни поступак наредбом	полиција, БИА, ВБА	3 месеца + 3 месеца, изузетно још два пута по 3 месеца
Тајно праћење и снимање	основи сумње да је учинило кривично дело 162. ЗКП, а на други начин се не могу прикупити докази или би то било отежано; основи сумње да припрема кривично дело у којем поступа тужилаштво посебне надлежности	јавни тужилац	судија за претходни поступак наредбом	полиција, БИА, ВБА	3 месеца + 3 месеца, изузетно још два пута по 3 месеца

Симуловани послови	основи сумње да је учинило кривично дело 162. ЗКП, а на други начин се не могу прикупити докази или би то било отежано; основи сумње да припрема кривично дело у којем поступа тужилаштво посебне надлежности	јавни тужилац	судија за претходни поступак наредбом	овлашћено лице: полиције, БИА, ВБА и из разлога посебних околности случаја и друго овлашћено лице.	3 месеца + 3 месеца, изузетно још два пута по 3 месеца
Рачунарско претраживање података	основи сумње да је учинило кривично дело 162. ЗКП, а на други начин се не могу прикупити докази или би то било отежано; основи сумње да припрема кривично дело у којем поступа тужилаштво посебне надлежности	јавни тужилац	судија за претходни поступак наредбом	полиција, БИА, ВБА, царинске, пореске или друге службе или други државни органи, односно правно лице које врши законска јавна овлашћења	3 месеца, због разлога неопходности још два пута по 3 месеца

Контролисана испорука	основи сумње да је учинило кривично дело 162. ЗКП, а на други начин се не могу прикупити докази или би то било отежано; основи сумње да припрема кривично дело у којем поступа тужилаштво посебне надлежности		Републички јавни тужилац, јавни тужилац посебне надлежности	полиција и други државни органи које одреди јавни тужилац	у складу са потребама
Прикривени иследник	основи сумње да је учинило кривично дело 162. ЗКП, а на други начин се не могу прикупити докази или би то било отежано; основи сумње да припрема кривично дело у којем поступа тужилаштво посебне надлежности	јавни тужилац	судија за претходни поступак наредбом	овлашћено службено лице МУП, БИА, ВБА а у случајевима посебних околности и друго лице, и страни држављанин	1 година+6 месеци

Све приказане доказне радње, осим контролисане испоруке, одобрава судија за претходни поступак, орган надлежан у предистражном поступку и истрази, наредбом.

За потребе овог истраживања, више пута је упућена молба разним судовима, за добијање података о броју запримљених захтева и броју издатих наредби за примену посебних

доказних радњи и осталих података којима би се на неки начин пружио увид у контролу коју судови имају над службама безбедности, али одговор никада није добијен. Да ли ово указује на то да судови нису заинтересовани да учествују у оваквим истраживањима или на то да немају времена да се тиме баве поред својих редовних активности или пак, на то да се воде поверљивошћу података, остаје нејасно.

Међутим, од Министарства унутрашњих послова актом Службе за примену посебних доказних радњи, Управе криминалистичке полиције 03/2/8 број 486/23 од дана 17.03.2023. године, достављен је број примењених посебних доказних радњи које је ова Служба предузела за период 2017–2022. године.

Убедљиво је највише примењено мера *тајног надзора комуникације*, и то у 2019. години – 6997, док је у осталим годинама овај број опада. Тајног праћења и снимања највише је било у 2018. години – 511, док у осталим годинама овај број опада. Рачунарског претраживања података највише је било у 2022. години – 202.

Табела 30: Примењене посебне доказне радње у Министарству унутрашњих послова за период 2017–2022.

посебна доказна радња/година	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Тајни надзор комуникације	4847	6156	6997	5498	4954	4105
Тајно праћење и снимање	427	511	258	243	231	208
Симуловани послови	/	/	/	/	/	/
Рачунарско претраживање података	/	80	104	140	114	202
Контролисана испорука	/	/	/	/	/	/
Прикривени иследник	/	/	/	/	/	/

Интересантно је да у посматраном периоду није спроведена ниједна мера симулованих правних послова, контролисане испоруке и прикривеног иследника. Немамо образложење

да ли за применом тих мера није било оперативних потреба или њихову примену нису одобрили судски органи.

4. КОНТРОЛНЕ НАДЛЕЖНОСТИ НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВНИХ ОРГАНА И ТЕЛА

4.1. Улога Заштитника грађана у контроли и надзору безбедносно- обавештајних служби

Заштитник грађана – Омбудсман, специфична је институција оформљена ради остварења функције садржане у свом називу, у раду независна и самостална. На званичној веб презентацији ове институције, охрабрујућим је речима наведено *"Заштитник грађана Републике Србије (Омбудсман) штити Ваши права контролишући рад органа власти. Уколико сматрате да су органи власти према Вама поступили несавесно, самовољно или на други начин повредили Ваше достојанство - на правом сте месту."*

На челу ове институције је један функционер, кога бира Народна скупштина, са три заменика. У раду контролише законитост и правилност рада органа државне управе. Дакле, овој се институцији грађани појединачно могу обратити уколико сматрају да им је неким актом, понашањем или радњом угрожено, ограничено или ускраћено неко право. Иако се охрабрујућа реченица углавном односи на „достојанство“, Заштитник грађана не поступа само у тим случајевима. Према овом телу, остваривање права и њихова заштита су у рукама државе. Како смо на самом почетку навели, држава јесте „провајдер“ безбедности, али може да наруши права појединаца, кроз рад својих органа и институција. Управо кроз то се и огледа на неки начин и рад служби безбедности.

Заштитник грађана себе дефинише као механизам којим се држава стара да исправи, у њено име, почињену неправду.

По мишљењу бившег Заштитника грађана – Саше Јанковића, савремени Омбудсман је по посебној процедури изабран грађанин (са нормативним, кадровским и техничким

апаратом), заоденут у форму државног органа, да би друге грађане институционално штитио од самовоље органа власти и унапређивао људска права, владавину права, добру управу и друге особине савремене демократске државе. Битно обележје контроле коју спроводи Заштитник грађана јесте непостојање правне обавезе контролисаног органа да спроведе закључке који проистекну из контроле. Због тога, као и због чињенице да је Заштитник грађана „спољни“, а не унутрашњи механизам провере, израз „надзор“ могао би бити примеренији од „контроле“ (Јанковић, 2012).

Заштитник грађана врши надзор, односно контролише, проверавајући наводе притужбе или поступајући по сопственој иницијативи, да ли органи државне управе, органи и организације које врше јавна овлашћења према грађанима поступају у складу са законима и другим прописима Републике Србије или начелима рада добре управе (*Заштитник грађана*, доступно 10.05.2024. <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija>).

Јачина овог механизма, иако ограничена необавезујућим одлукама, налазима – препорукама, мишљењима и закључцима, јесте управо у томе што сви државни органи имају обавезу да са њим сарађују. У обавези су да омогуће приступ својим просторијама, документима (чак и са ознаком степена тајности, уколико је то од интереса поступка), обављање разговора са сваким запосленим у датом органу. Уколико се то не омогући, функционер мора да образложи разлоге таквог поступања.

У складу са Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака („Службени лист СЦГ“ бр. 16/2005), Заштитник грађана обавља функцију **Националног механизма за превенцију тортуре**. Ово је врло значајан механизам који контролише рад служби које имају могућност примене овлашћења према лицима лишеним слободе а у циљу забране мучења и нечовечног поступања, а превасходно у поступању полиције. Има право да, у било које доба, на сопствену иницијативу, без најаве, посети свако место на којем се могу налазити лица лишена слободе, са којима има право да обави разговор насамо, као и са службеним лицима, да оствари увид у сву доступну документацију о лицима лишеним слободе. У обављању своје функције, овлашћен је да даје препоруке као и да даје мишљења на правне акте који се односе на дату област (Заштитник грађана, *Национални механизам за превенцију тортуре*, доступно 12.05.2025).

https://npm.ombudsman.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=613&Itemid=102)

Контрола, односно надзор (како је Јанковић сугерисао квалитетнији термин), који спроводи Заштитник грађана, покреће се по сопственој иницијативи или по захтеву (притужби) грађана.

Уколико не поступа по сопственој иницијативи, грађани се обраћају Заштитнику грађана путем притужбе, тек уколико нису остварили своја права у правном поступку. Притужбе не смеју бити анонимне, иначе неће бити узете у разматрање. Дакле, у притужби притужилац наводи своје податке, као и податке о органу на који се притужба односи, насталу повреду и на које се право и слободу се повреда односи, као и чињенице и докази о предузетим правним средствима. Заштитник грађана обавештава притужиоца о покретању и завршетку поступка или о еветуалном одбацивању⁷⁵ притужбе из законских разлога.

Међутим, чак и уколико је притужба анонимна а у њој постоје елементи озбиљности нарушавања одређених права и слобода, Заштитник грађана може по својој иницијативи да покрене поступак истраге. У сваком поступању (самоиницијативно или на притужбу грађана), Заштитник грађана оцењује да је могуће да је актом, чињењем или нечињењем органа управе дошло до повреде људских права или слобода.

Приликом „истраживања“, односно спровођења поступка, уколико се испостави да постоје елементи кривичног дела, односно прекршаја, Заштитник грађана ће поднети надлежном органу захтев за покретање одговарајућег поступка.

Поред права на покретање и вођење поступка, Заштитник грађана пружањем добрих услуга, посредовањем и **давањем савета и мишљења** о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права

⁷⁵ Заштитник грађана одбацује притужбу 1) ако предмет притужбе није у надлежности Заштитника грађана; 2) ако је притужба поднета после истека рока за њено подношење; 3) ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава пред органима управе, а нису испуњени услови из члана 28. став 9. овог закона; 4) ако је притужба анонимна или је увредљива или је о њеној основаности већ одлучивано; 5) ако притужба не садржи податке који су потребни за поступање, а подносилац притужбе не отклони недостатке у накнадном року од пет радних дана од дана одређеног за допуну притужбе, нити се обрати стручној служби Заштитника грађана да му помогне у отклањању недостатка – Закон о заштитнику грађана, „Службени Гласник РС“ бр. 105/2021).

и слобода. Давањем препорука и самоиницијативним надзорима, овај орган помаже у унапређењу рада и прихватању добре праксе.

Заштитник грађана на одређени начин контролише рад других органа и организација, укључујући и службе безбедности, кроз овлашћења:

- да Народној скупштини, односно Влади и органу управе поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана
- да у поступку припреме прописа даје мишљење Народној скупштини, односно Влади и органу управе на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.
- да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.
- да писмено препоручи разрешење функционера, односно иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је повредио права грађана или начинио пропуст којим је грађанину причињена материјална или друга штета: ако повреду или пропуст одбија или пропушта да отклони по препоруци Заштитника грађана, или ако не изврши другу законом предвиђену обавезу у поступку који води Заштитник грађана (Закон о Заштитнику грађана, „Службени Гласник РС“ бр. 105/2021).

Поступак контроле Заштитника грађана се одвија на следећи начин:

Након што оцени потребу и релевантне елементе притужбе, подносиоцу и органу управе доставља закључак о покретању *испитног* поступка и од органа управе захтева да се писмено изјасни о притужби и достави потребна обавештења и документе, у року који одреди, не дужем од 15 дана. Ако при испитном поступку утврди неправилности и незаконитости у раду органа управе, Заштитник грађана сачињава *извештај о случају* и у

његa уноси препоруку о начину отклањања неправилности и незаконитости у раду и о начину унапређења рада органа.

Орган управе у чијем раду је установљен пропуст, односно чије је унапређење потребно, дужан је да у року који Заштитник грађана одреди у извештају о случају (најмање 15 а најдуже 90 дана од дана добијања извештаја о случају), Заштитнику грађана достави обавештење о томе да ли је и на који начин поступио по препоруци, односно о разлозима због којих по препоруци евентуално није поступио.

Ако се препорука односи на нормативно преуређење одређене области или прописаних решења, Заштитник грађана у извештају о случају одређује рокове у којима је орган управе дужан да Заштитника грађана обавештава о мерама предузетим на испуњавању препорука.

Ако орган управе у задатом року не достави Заштитнику грађана обавештење, ако не поступи по препоруци, или је само делимично испуни, као и ако не испуни препоруку да се разреши функционер који је одговоран за повреду права или иницијативу да покрене дисциплински поступак против запосленог који је одговоран за повреду права, Заштитник грађана о томе обавештава непосредно надређени орган, Народну скупштину, Владу и јавност.

Заштитник грађана подноси извештај о свом раду Народној скупштини. Ово опет значи да он за свој рад одговара највишем законодавном телу Републике Србије.

Када оконча испитни поступак, Заштитник грађана сачињава *писмени извештај о случају* који доставља надлежном органу и подносиоцу притужбе и објављује га на својој веб презентацији, како би јавност била упозната.

Истраживањем на званичној веб презентацији Заштитника грађана за период од 2017. од 2022. године, утврђујемо да је у донетим препорукама и мишљењима, најчешће помињано Министарство унутрашњих послова, спорадично и Министарство одбране. Препоруке донете с тим у вези се углавном односе на законске прописане форме управног поступка које се не поштују, формирање Комисија за решавање притужби на нивоу подручних Полицијских управа, благовременост поступања, ажурност, ажурирање евиденција, ефикасност, кршење начела професионализма, ефикасности и ефективности у раду.

Заштитник грађана иницирао је измену прописа, нарочито Министарства одбране, који се односе на измену плата професионалих припадника Војске Србије.

У периоду од 2008. до октобра месеца 2022. године (Заштитник грађана – *улога и функција*, доступно 01.05.2024. <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija>), Заштитник грађана је донео 300 ставова и мишљења, од тога се 9 односе на Министарство унутрашњих послова а 3 на Министарство одбране. Углавном се предмети ових мишљења односе на акте који се примењују у овим органима или се на њих односе.

Иако је старијег датума од релевантног периода за овај истраживачки рад, али како је наведени акт и даље на снази, морамо истаћи да је Заштитник грађана давао мишљења на Нацрт Закона о полицији у 2016. години. У датом мишљењу (*мишљење бр. 45-527/15, 1153* од дана 18.01.2016) истакнуто је да су одредбе које се односе на поступање Сектора унутрашње контроле допуњене и прописана је обавеза Сектора унутрашње контроле да у случајевима када је утврђено да је при поступању полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, о томе поред министра и јавног тужиоца обавештава и Заштитника грађана. „*Наведеном одредбом Заштитнику грађана се омогућава праћење проблема са којима се полиција суочава у раду и пружају чињенице и подаци неопходни за поступање по притужбама грађана, чиме се ствара основ за интензивнију сарадњу Сектора унутрашње контроле и Заштитника грађана у правцу унапређења рада Министарства, што ће имати за последицу унапређење заштите слобода и права грађана*“. Како је овај Закон и даље на снази у тренутку израде овог истраживања, и како је у чл. 227 ст. 2 прописана идентична реченица, потврђује се жеља и напредак Министарства унутрашњих послова да буде отворено и да поштује људска права и слободе и да буде што стабилнији и поверљивији „сервис грађана“ и да поштује препоруке овог тела.

Даље, при коментарима истог Закона наводи се да је рад Сектора унутрашње контроле под потпуном зависношћу министра унутрашњих послова, јер је чланом 233. Предлога закона прописано да министар Сектору даје смернице, упутства за рад као и налоге да „у оквиру своје надлежности изврши одређене задатке и предузме одређене мере, осим у радњама предузетим у предистражном и истражном поступку по захтеву надлежног јавног тужиоца“. Поред наведеног, Заштитник грађана Предлогу закона замерио је и то што

полицијски службеници из Сектора унутрашње контроле подносе документа и извештаје о појединачним питањима из свог делокруга, осим мера и радњи у току предистражног и истражног поступка у складу са Закоником о кривичном поступку. У овом случају је Заштитник грађана указао да је *„неопходно радити на јачању Сектора унутрашње контроле и обезбедити његову оперативну независност“*. Ова примедба није измењена у Закону, с обзиром да Сектор унутрашње контроле и сада прима све наведене смернице од министра.

Мишљењем на исти Предлог закона указано је на то да није посебно уређено поступање Сектора унутрашње контроле по предлозима и притужбама физичких и правних лица као ни обавеза Сектора да, у таквим поступцима, а након спроведеног поступка контроле, без одлагања обавести подносиоца о поступању, односно о релевантним чињеницама и околностима које су разматране и цењене у спроведеном поступку контроле законитости рада полиције, као и о наложеним мерама.

Такође, примедба - мишљење је дато и у вези са одредбама истог Предлога закона, које се односе на контролу рада решавањем притужби, где је препорука била да овај предлог закона потребно унапредити на начин којим би се обезбедила политичка неутралност представника јавности у Комисији за решавање притужби.

Из мишљења Заштитника грађана (*мишљење бр. 45-527/15, 1153* од дана 18.01.2016), истиче се да *„Предлог закона, у одредбама члана 222. не разликује, већ меша појмове „надзор“ и „контрола“*. На жалост, ова одредба, иако од стране Заштитника грађана уочена и образложена, у Закону о полицији и даље егзистира, где у наслову члана стоји „контрола“, а у образложењу ставова стоји „надзор“. На почетку тематског дела надзора и контроле појаснили смо појмовну разлику између ова два термина. Нажалост, актуелни Закон о полицији поистовећује ова два појма.

Из мишљења Заштитника грађана на Нацрт Закона о полицији из 2015. године (*мишљење бр. 3898* од дана 17.08.2015), истиче да *„нацрт не решава питање одговорности за тзв. цурење информација из истраге и пласирања информација у јавност којима се вређају права грађана, што је већ уобичајена појава“*.

У области контроле, за период од 2008. до 2022. године⁷⁶, доступно на веб сајту је укупно 1000 аката, од тога се 75 односе на Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Безбедносно-информативну агенцију, Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајну агенцију.

Они акти који се односе на Министарство унутрашњих послова, односе се на управне послове, поступање полицијских службеника према лицима лишеним слободе и приликом лишења слободе, нарушавање права на достојанство, физички и психички интегритет, решавање притужби, недоношење аката или недоношење аката у законом прописаном року, ускраћивање права на једнаку заштиту и правна средства, нарушавање ефикасности притужбеног поступка, форми доношења аката и спровођења поступака, непоступања по одлукама суда или препорукама, иницијативама Сектора унутрашње контроле, дискриминације при конкурсима за заснивање радног односа у Центру за основну полицијску обуку и Криминалистичко-полицијски универзитет, решавање представки грађана, неправилној примени позитивних правних пропуста, мера и активности из своје надлежности, одлуке које нису донете у законом прописаној форми, пословима у вези са избеглицама и мигрантима. Битно је нагласити да се Заштитник грађана ангажовао много интензивније од 2008. до 2013. на контроли Министарства унутрашњих послова него на било коју другу безбедносну службу.

Акти Заштитника грађана који се односе на Министарство одбране и агенције у саставу углавном се односе на пропусте у раду и положаје својих припадника, углавном односећи се на плате, пензионисање, потребу за изменом аката који се односе на плате, на здравствену заштиту припадника; непоступање по правноснажним одлукама, непоступање по притужбама грађана, уопште повреду правила добре управе, неажурност и нецелисходност у поступању, овлашћења којима располаже војна полиција.

Иако се ово истраживање односи на период од 2017 године, мора се напоменути да је актом од дана 21.09.2015. године Заштитник грађана донео јавну препоруку за разрешење министра одбране и директора Војнобезбедносне агенције (*препука 34934* од дана 21.09.2015), јер су, по наводима препоруке *„из њиховог поновљеног понашања произилази*

⁷⁶ Последњи доступни подаци.

намера да одбијају сарадњу са Заштитником грађана и да наставе са незаконитим и неправилним радом“.

Исте године, Безбедносно-информативној агенцији се сугерисало да измени прописе који се односе на контраобавештајну компоненту, из разлога застарелости аката који се примењују у раду. Не постоје подаци о томе да ли је Агенција поступила по наложеном у току дате године.

Случај контроле Безбедносно-информативне агенције у примени мере тајног надзора

Како не постоје скорији извештаји непосредне контроле Заштитника грађана над службама безбедности, у наредним редовима сагледаћемо извештај из 2014. године, када је Заштитник грађана извршио контролу Безбедносно-информативне агенције у примени мере тајног надзора (*извештај 25507* од дана 03.09.2014, доступно 15.05.2024.

https://www.bia.gov.rs/sites/default/files/2018-11/izvestajzastitnikagradjana02-2014_0_0.pdf).

У овом извештају, Заштитник грађана указао је на озбиљност мере **тајног претересања** и истакао да је садржина ове мере“ таква да омогућава значајно задирање у права која проистичу из права на приватни живот⁷⁷. Поред наведеног, истакнуто је да је ова мера није изричито прописана законом, као ни услови, начин примене, обрада и коришћење резултата, већ је то учињено подзаконским актима који носе ознаку високога степена тајности, што „*угрожава начело законитости у раду и повећава опасност од неправилне примене прописа и кршења права грађана*“.

У поступку контроле је непосредним увидом у репрезентативан⁷⁸ број случајева, утврђено да није установљен ни један случај у коме је Безбедносно-информативна агенција меру тајног претресања вршила у стану, односно дому, а како су се руководиоци и изјаснили у писаном одговору поводом покретања поступка. Заштитник грађана је нагласио да Закон о Безбедносно-информативној агенцији не уређује посебно примену мере тајног претресања,

⁷⁷ Европска конвенције за заштиту људских права о основних слобода, чл. 8 („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005; „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр.12/2010)

⁷⁸ Под овим се подразумева да Заштитник грађана није вршио увид у све случајеве примене ове мере у Безбедносно-информативној агенцији, већ у одређени број, који по критеријуму времена, лица, догађаја или било којем другом, задовољава потребе и релевантност налаза.

већ је она уређена унутрашњим актима Агенције који имају ознаку поверљивости и самим тим нису доступни јавности. Заштитнику грађана је пружен увид у ове акте и утврђено је да је њима посебно уређено предлагање, спровођење и извештавање о примени мере тајног претресања, као и њена садржина. Поступак одликује „вишестепеност“, под којим се подразумева да се одлуке доносе (предлог одобрава) од нижих нивоа ка вишим нивоима руковођења а да главну одлуку о примени доноси директор, односно заменик директора Агенције. Увидом у изабране случајеве - предмете, утврђено је да сви садрже предлоге за примену мере, одлуке о одобравању мере и извештаје о примени мере са описом примењене мере и постигнутим резултатом и то на прописан начин. Запажено је и поштовање временског интервала, где примена мере почиње након што је мера одобрена а завршава се у предвиђеном року или се не спроводи ако за то није било услова.

Спроведеном контролом, Заштитник грађана је закључио да се поступак (процедура) примене мере тајног претресања, предузима на основу уређених подзаконских аката Безбедносно-информативне агенције, и да се у пракси поштује.

У препорукама датим поводом ове контроле, Заштитник грађана је истакао да је, узимајући у обзир природу и садржај мере тајног надзора, истакао да је потребно прописивање мере тајног надзора законом. Иницијатива је ишла даље, истичући да је потребно да ту меру одобрава (на њу даје сагласност) независан орган, Виши суд у Београду, уз хитност у поступању.

Даље, поступком контроле утврђено је да је у више контролисаних случајева Безбедносно-информативна агенција, током примене мере тајног претресања, кумулативно применила и меру контроле садржине и других података о комуникацији, за шта је била прибављена претходна одлука суда.

Везано за исти случај контроле Безбедносно-информативне агенције, утврђено је на нивоу Агенције у претходном периоду постојао случај незаконитог поступања, односно примене мере без одобрења надлежног суда, а које је унутрашњим механизмима разматрало више инстанци унутар Агенције, којом приликом није пронађен пропуст и самим тим нису ни предузете мере да се непрописно прибављени подаци униште, а поступање припадника убудуће уподоби закону. Заштитник грађана је, констатујући пропуст, разматрао околности случаја и оценио да су оне такве да би Безбедносно-информативна агенција, да је у складу

са законом од надлежног суда тражила одлуку којом се таква одлука одобрава, на основу постојеће праксе и добила. Препоруке Заштитника грађана су биле да је „*потребно, обуком запослених и јачањем унутрашње контроле, спречити случајеве ограничавања права грађана мимо законом утврђене процедуре и услова, било из незнања, непажње или из других разлога*“.

У контроли рада са тајним подацима, Заштитник грађана је извршио непосредан увид у писарницу у којој се административно обрађују поверљиви предмети. Овом приликом је остварио увид у начин рада, приступио програму за евидентирање и административно упућивање предмета, те разговарао са радницима у писарници који су одговорили на сва постављена питања. Закључио је да је писарница организована и опремљена добро, а радници су упознати са својим дужностима и процесом рада. Такође, у налазима који су следили у овој области, уочио је одређене пропусте и могућности за пропусте и манипулације и грешке, а пошто је реч о поверљивим подацима, у извештају је онемогућено да се прочита о чему се тачно ради, јер је већина текста прекривена знаковима „xxxxxx“, како не би дошло до нарушавања поверљивих података и информација које не би смеле бити доступне јавности. Препорука Заштитника грађана у овом случају у суштини је била да је потребно унапредити процедуре и информатичке програме.

У области Војнообавештајне агенције, Заштитник грађана је донео препоруку 2013. године, којом се проналази да су руководиоци Агенције повредили права припадника, гарантована законом на посебно некоректан начин (покушај неформалног кажњавања прекомандом у место удаљено више стотина километара иако то није потреба службе; злонамерна измена радних задатака, коришћење службених процедура мимо сврхе за коју су успостављене и сл.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полцијски универзитет је Заштитнику грађана поднео захтев број 24/89-1 од дана 03.03.2023. године, за одобрење одређених података и за интервју са лицем – представником ове службе. Срдачно, Зоран Пашалић, на овој функцији, изашао је у сусрет, доставивши обимну документацију и податке о ангажовањима ове службе у области служби безбедности, а разговор – полуструктурисани интервју обављен је са једном од његових заменица, Јеленом Стојановић.

У достављеном материјалу и у интервјуу, сугерисано је да треба имати на уму да је у надлежности Заштитника грађана *пре свега заштита права грађана, а не надзор и контрола рада било ког органа*. Заштитник грађана контролише законитост и правилност рада органа управе у контексту утврђивања да ли је у одређеном случају дошло до повреде људског права *in concreto*, а не врши надзор и контролу органа управе *in abstracto*, већ су за то надлежни виши органи управе (ресорна министарства, Влада), као и надлежни Одбор Народне скупштине, који треба да надзиру, контролишу и решавају системске проблеме у функционисању контролисаних органа (безбедносно-обавештајних служби), у складу са наведеним законским овлашћењима и ограничењима.

Подсећамо да су надзор и контрола две одвојене „активности“ и за потребе овог рада, схваћене су шире од њихових дефиниција датим у релевантним правним актима, на шта је на почетку и указано.

Даље, из обимних достављених података од Заштитника грађана, представљамо следеће податке⁷⁹:

Табела 31: Поступање Заштитника грађана у области права лица лишених слободе за период 2017-2022.

	иницијатива Заштитника грађана	притужбе грађана	укупно
2017	5	172	177
2018	2	163	169
2019	10	174	184
2020	32	293	325
2021	8	267	275
2022	5	191	196

⁷⁹ Подаци представљени у наредном делу, достављени су од Кабинета Заштитника грађана 13.04.2023. године, на мејл адресу студента у 11.09 часова, а односе се на Редовне годишње извештаје Заштитника грађана и могу се пронаћи на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

Табела 32: Број датих препорука Заштитника грађана органима управе за период 2017-2022.

	препоруке органима управе	од тога извршне	поступили по препорукама	проценат поступања
2017	44	30	26	86,67%
2018	10	10	9	90%
2019	23	9	9	100%
2020	13	10	10	100%
2021	30	17	16	94%
2022	60	38	38	100%

У табелама су исказана поступања Заштитника грађана у области права лица лишених слободе као и дате препоруке органима управе за период од 2017 до 2022. године. Примећује се пораст броја предмета, нарочито за 2020. годину - 325. Како је у извештају наведено, забележени пораст условљен је, донекле, мерама које је у интересу јавног здравља предузела Република Србија. Лица лишена слободе препозната су као група лица посебног ризика, те је предузето низ мера за њихову заштиту а ниво остваривања права смањен је у неопходном обиму ради спречавања даљег ширења вируса КОВИД 19. Поступање по препорукама скоро је увек стопроцентно.

Надзори, налази, препоруке и мишљења Заштитника грађана за 2017-2022. годину

У току 2017. године, Заштитник грађана је наставио са спровођењем контролних поступака рада **полиције**. Како ова служба наводи: *Охрабрује да, у складу са досадашњом праксом, полиција спроводи велику већину препорука Заштитника грађана. У погледу давања мишљења на правне акте, Заштитник грађана је упутио Мишљење на Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима и то у делу жалбе на решење о задржавању, тако што је потребно да се посебно уреди процедура у вези са жалбом на*

решење о задржавању осумњиченог. Поред наведеног, Министарству је дата препорука у циљу доношења закона о евиденцијама и обради података.

Из поступака које је Заштитник грађана водио и остварених службених контаката са представницима Министарства унутрашњих послова уочена је потреба да се доследно примењују прописи о управном поступку приликом одлучивања о правима, обавезама и правним интересима грађана, као и доследна примена полицијских овлашћења, у вези са чим је и сачињена препорука Заштитника грађана.

Током истог периода, Заштитник грађана је констатовао да у актима које Министарство унутрашњих послова упућује подносиоцима притужби на рад полицијских службеника не наводи увек и све предузете радње, нити предочава све утврђене чињенице које су од значаја за одлучивање о основаности притужбе, у вези са чим је донета препорука.

У области **одбране**, током 2017. године највећи број притужби на рад Министарства одбране примљен је од грађана који су запослени или су некада били запослени у датом ресору. Незадовољство активних припадника Војске Србије тиче се неправилности у погледу регулисања статусних питања, док су најчешћи разлози обраћања корисника војних пензија пропусти у раду органа приликом остваривања права на пензију, због недостатака у правној регулативи приликом утврђивања правног основа за обрачун висине пензија у ситуацијама када су подаци о висини личног дохотка уништени током НАТО бомбардовања.

Повод за обраћања Заштитнику грађана представљале су и тврдње о незаконитости и/или неправилности у прописима којима се уређује право на накнаду за увећане трошкове становања, као и на неравноправно остваривање права на новчану помоћ.

Заштитник грађана је крајем 2017. упутио Мишљење Министарству одбране на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, као и Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани.

У току 2018. године, Заштитник грађана наводи да су обуке државних службеника који поступају према лицима лишеним слободе допринеле подизању њихове свести о злостављању, те ни у једном поступку по притужбама лица лишених слободе није утврдио повреду права на неповредивост физичког и психичког интегритета.

Даље, као резултат указивања Заштитника грађана у претходном периоду, донет је *Правилник о начину вршења унутрашње контроле* ("Службени гласник РС", бр. 39 од 25. маја 2018), а у вези са спровођењем темељне, делотворне и ефикасне истраге пријава и притужби о прекорачењу полицијских овлашћења и било ком облику злостављања. Потврђена је сарадња са Сектором унутрашње контроле, који је наставио да доставља месечне извештаје о случајевима у којима је утврдио да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, као и податке о кривичним и прекршајним пријавама које је поднео.

Предлози које је Заштитник грађана дао за унапређење положаја грађана, а који се тичу Министарства унутрашњих послова су, поново, доследно поступање у складу са управним поступком, како у првостепеном, тако и у другостепеном поступку, употреби овлашћења, да организационе јединице у седишту Дирекције полиције комуницирају и едукују подручне управе по линијама рада, посебно у погледу захтева странака, да јача механизме контроле свог рада, односно поступање Комисије за решавање притужби, да осигура потпуну и доследну примену прописа приликом одлучивања о правима и обавезама полицијских службеника и других запослених у Министарству.

С обзиром да се већина наведених препорука понавља из 2017. године, закључује се да Министарство унутрашњих послова по већини предлога није поступило у року од годину дана.

У 2019. години, Заштитник грађана је у два поступка контроле покренутим по притужбама лица лишених слободе утврдио да је поступањем контролисаног органа управе дошло до повреде права подносиоца притужбе на неповредивост физичког и психичког интегритета.

У поступку контроле поступања полицијских службеника Заштитник грађана је утврдио да су у једном случају, прекомерном употребом принуде, током лишења слободе и довођења притужиоцу нанете телесне повреде, при чему су утврђени и пропусти у раду приликом спровођења унутрашње контроле. Из тих разлога Заштитник грађана је упутио препоруке да се предузму све мере и радње прописане законом ради утврђивања дисциплинске одговорности полицијских службеника који су у датом случају поступали, као и да се предузму све неопходне мере како би убудуће унутрашњи контролни механизми у

полицији заиста остваривали сврху због које су и прописани, а то је *савесна, професионална и непристрасна оцена оправданости и правилности употребе средстава принуде од стране полицијских службеника у сваком случају*.

Заштитник грађана је запазио да су у Министарству унутрашњих послова донети подзаконски акти, чиме су настављена извесна унапређења нормативног оквира од значаја за рад полиције и положај полицијских службеника и других запослених. Усвојен је Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима („Службени гласник РС”, бр. 83 од 27. новембра 2019) и Правилник о полицијским овлашћењима („Службени гласник РС”, бр. 41/2019 и 93/2022) у чији текст су великим делом имплементирале примедбе и препоруке Заштитника грађана које су имале за циљ да се спречи снижавање достигнутог степена остваривања права у поступцима пред полицијом, као и да се изврши јасно разграничење полицијских овлашћења и начин њихове примене према пунолетним и малолетним лицима. Такође, уочено је да многобројни недостаци Правилника о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима произилазе из недостатака у Закону о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, што указује на потребу да се он измени.

Заштитник грађана у овој години није утврдио да је дошло до унапређења притужбеног поступка у Министарству унутрашњих послова у односу на претходне године. Закључак је да се притужбени поступци спроводе у складу са прописима (Закон о полицији и Правилник о начину поступања у току притужбеног поступка), али да се у одговорима које Министарство упућује подносиоцима притужби најчешће не наводе радње које су предузете поводом притужбе, нити им се предочавају чињенице од значаја за одлучивање о њеној основаности. Заштитник грађана констатовао је да у притужбеном поступку у материјалном смислу повремено долази до одступања у односу на правила струке и принципе добре управе, што је усмерено на избегавање евентуалне дисциплинске одговорности полицијских службеника – чиме се потенцијално штите припадници. Као препоруке исказана је потреба да Министарство развија и јача интерне механизме контроле свог рада у првостепеном и другостепеном поступку (када је у питању редован притужбени

поступак), као и да унапреди поступање у скраћеним притужбеним поступцима (када је притужиоцу у складу са законом онемогућено учешће у поступку).

Иако је у претходној, 2018. години, измењен Закон о полицији и донет Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова („Службени гласник РС“ бр. 24/2018), Заштитник грађана сматра да применом наведених закона није унапређен рад Министарства унутрашњих послова у 2019. години и да је потребна контрола њихове примене.

У 2020. години је забележено повећање броја притужби лица лишених слободе чему су, између осталог, допринеле мере, које је у интересу заштите јавног здравља предузела Република Србија и које су имале утицај и на права и положај лица лишених слободе. Наиме, лица лишена слободе била су препозната као група у посебном ризику, те су надлежни органи предузели бројне активности у циљу њихове заштите, а ниво остваривања права смањен је у обиму који је био неопходан ради спречавања могућег ширења вируса у установама у којима се налазе или у којима се могу наћи лица лишена слободе.

Поред наведеног, Заштитник грађана покренуо је и 25 поступака контроле на основу притужби грађана на незаконито поступање полиције, односно прекомерну употребу силе током јулских јавних окупљања према подносиоцима притужби.

У 2021. години, уочена су значајна постигнућа Министарства унутрашњих послова у поступању према доведеним и задржаним лицима, која се огледају пре свега у унапређењу материјалних услова смештаја у просторијама за задржавање и унапређењу евиденција о задржавању и остваривања основних права доведених и задржаних лица. Запажено је и да је започето са активностима које се односе на опремање техничком опремом за аудио и/или видео снимање просторија за саслушање лица, а што треба наставити у наредном периоду, с обзиром на то да постојање тих просторија представља вид превентивног поступања и значајну меру заштите лица лишених слободе од евентуалног недозвољеног поступања полицијских службеника.

У овом периоду, Заштитник грађана је уочио да у једном случају санкције против полицијских службеника против којих су покренути дисциплински поступци, нису биле сразмерне тежини последице, као и да је у једном случају наступила застарелост за покретање дисциплинских поступака. Због наведеног, указано је на потребу да се наведено

не понови у будућности и *изгради култура кажњивости за незаконито и неправилно поступање.*

Након спроведеног поступка контроле законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова по сопственој иницијативи утврђено је, између осталог, да су поједини припадници Министарства унутрашњих послова током протеста у јулу 2020. године у Београду и Новом Саду незаконито и неправилно поступали према појединим грађанима, повређујући им право на неповредивост физичког и психичког интегритета и право на достојанство. У складу са тим, упућене су препоруке, по којима је поступљено. Овом приликом је Министарству напоменуто да је потребно да сви полицијски службеници приликом поступања према грађанима, примене полицијских овлашћења имају видно истакнуте идентификационе ознаке. Ова одредба је имплементирана у текст новог Закона о унутрашњим пословима, који је након окончања јавне расправе повучен из процедуре.

У 2022. години, уочено је да је Министарство унутрашњих послова наставило са активностима у циљу унапређења поступања према доведеним и задржаним лицима које се огледа, пре свега, у унапређењу материјалних услова смештаја у просторијама за задржавање и унапређењу евиденција о задржавању и остваривању основних права доведених и задржаних лица. Такође, уочено је да је започето са опремањем просторија за саслушање лица техничком опремом за аудио и/или видео снимање.

Након спроведеног поступка контроле рада Министарства унутрашњих послова, Дирекције полиције, Полицијске управе за град Београд, Заштитник грађана је утврдио да поступак пред Комисијом за решавање притужби Полицијске управе за град Београд није спроведен у року од 30 дана како је то прописано Законом о полицији те је упутио препоруку Министарству да без одлагања обезбеди функционисање Комисије. Заштитник грађана је такође дао препоруку овом Министарству да предузме све мере и активности како би у будућем раду обезбедило благовремено поступање у притужбеном поступку, уз поштовање законом прописаних рокова и достављање писаног одговора притужиоцу.

Заштитник грађана је у претходној години примио две притужбе незадовољних притужилаца који су завршили студије на Криминалистичко-полицијском универзитету, али због негативне безбедносне провере нису могли да заснују радни однос у Министарству унутрашњих послова. У оба случаја Заштитник грађана је покренуо поступак контроле и

Министарство је обавестило притужнице да не испуњавају услове за пријем у радни однос због негативне безбедносне провере и поступци су обустављени.

Током датог периода, Заштитник грађана је примио одређени број притужби у којима су грађани указали на непоступање Министарства унутрашњих послова по њиховим притужбама поднетим у складу са Законом о полицији. Након покретања поступка, Заштитник грађана је утврдио да је разлог непоступања чињеница да није формирана Комисија за одлучивање по притужбама јер Град Београд није именовao представника јавности. Након препоруке Заштитника грађана, Комисија је формирана и Министарство је у целости поступило по упућеним препорукама.

Поступање Заштитника грађана у својству Националног механизма за превенцију тортуре

Заштитник грађана, како је наведено, поступа и у функцији Националног механизма за превенцију тортуре. У табели је приказана активност у погледу посете објектима у којима су лица лишена слободе, и то превасходно у полицијским станицама и заводима за извршење кривичних санкција, али и у социјалним и здравственим установама, војним објектима, просторима где се могу наћи избеглице и мигранти.

Табела 33: Поступање Заштитника грађана као Националног механизма за превенцију тортуре за период 2017-2022.

година	остварено посета	посећени објекти	број субјеката	донето препорука
2017	61	полицијске станице	8	309
		заводи за извршење кривичних санкција	12	
2018	44	полицијске станице	5	296
		заводи за извршење кривичних санкција	8	
2019	77	полицијске станице	20	

		заводи за извршење кривичних санкција	16	*80
		социјалне установе-домови	13	
		установе психијатријског типа	8	
		избеглице и мигранти	4	
		војни објекти	16	
2020	85	полицијске станице	48	344
		заводи за извршење кривичних санкција	21	
2021	86	полицијске станице	33	245
		заводи за извршење кривичних санкција	18	
2022	87	полицијске станице	49	205
		заводи за извршење кривичних санкција	26	

У периоду од 2017 до 2022. године, Заштитник грађана посетио је бројне објекте и донео бројне препоруке. За дати период, највише је оваквих посета спроведено и препорука донето 2020. године, услед тада актуелне, пандемије. У току дате године обављане су тематске посете у циљу праћења примене принципа Европског комитета за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања о поступању према лицима лишеним слободе за време пандемије корона вируса. У вези са наведеним израђен је Тематски извештај: *Примена принципа ЦПТ о поступању према лицима лишеним слободе за време пандемије коронавируса* (бр. 15944 од 15. маја 2020) у којем је упућена препорука да се свим лицима лишеним слободе, током забране породичних посета, омогући да

⁸⁰ * нису пружени подаци колико је препорука донето у 2019. години.

комуницирају са блиским лицима преко телефона у већем обиму него што је то у редовним околностима. Такође, препоручено је и да се обезбеде и други алтернативни начини комуникације, рачунајући и комуникацију преко интернета. Поред наведеног, упућена је и препорука Министарству унутрашњих послова да се просторије за задржавање укладе са потребним стандардима (видео надзор у циљу превенције), што је у наредном периоду учињено.

У 2019. години овај механизам отпочео је посете војним објектима у којима се налазе просторије за извршење дисциплинских мера које се састоје у забрани удаљења из посебних просторија у војном објекту. Посете су биле најављене Министарству одбране, а током посета касарнама војна лица су остварила пуну сарадњу са механизмом, омогућили мониторинг тиму и обилазак посебних просторија, увид у постојеће евиденције и пружили све одговоре и информације од значаја.

Национални механизам за превенцију тортуре је током овог периода посећивао Полицијске управе и Полицијске станице у њиховом саставу, зарад праћења поступања према доведеним и задржаним лицима у вези са поштовањем основних права које су уједно и гаранција против злостављања: права на приступ адвокату и лекару, права да се блиска особа обавести о лишењу слободе и упознавање са правима. Истовремено, обилазио је просторије за задржавање ради провере да ли су у складу са прописаним условима, односно важећим стандардима. Све обављене посете биле су **ненајављене**, а сарадња полицијских службеника са тимом у свим посетама била је потпуна и професионална.

* * *

Институција Омбудсмана временом је постала модел и инспирација за напоре реконструкције традиционалних политичких институција створених од стране рационалистичке и, касније, све више посредничке бирократске и легалистичке мисли и праксе (Ђорђевић, 1967: 636), које су биле засноване на класичној теорији поделе власти. Суштину институције омбудсмана, као *sui generis* тела, треба првенствено тражити у његовом правном статусу. Омбудсман је, по неким теоретичарима – тело парламента, по другима самостална грана власти али је независно и непристрасно тело. У специфичном поступку, упућује правно необавезујуће препоруке или мишљења органу који је учинио неправилност и незаконотост, а у којима му указује на који начин треба да поступи како би

отклонио последице лошег поступања. Ширење институције Заштитника грађана довело је с временом и до настанка других самосталних и независних институција, чији је задатак да, без утицаја других државних органа, доносе одлуке о важним областима друштвеног живота или најзначајнијим сегментима људских права (Заштитник грађана, *15. година рада – јубиларна публикација*, 2019: 55).

Поред наведеног, саветник министра - шеф Кабинета, пуковник полиције, Дејан Бојовић, у интервјуу поводом овог истраживања, истакао је да је са Заштитником грађана сарадња одувек била одлична и да је његова контрола блиска и исправна, као и да се Министарство унутрашњих послова труди да поступа по свим његовим препорукама.

Након свега наведеног и сагледавајући дате случајеве контроле над службама безбедности, закључује се да су надзори и контроле које ово тело предузима исцрпни, да покривају читаву област на коју се односе и да су без задршке доступни јавности по њиховом окончању. Међутим, мана овог тела је та, да када Заштитник грађана нешто „утврди“, односно „нађе“, његова „тврдња“ није ни деклараторног, ни конститутивног, ни кондемпнаторног правног дејства као што је то пресуда суда, одлука Уставног суда или управни акт (Јанковић, 2012). То значи да, ипак, најјаче надзорне и контролне механизме имају они државни органи који имају овлашћење и право да доносе званичне одлуке, прописују казне и тиме условљавају одређено понашање (измену понашања) других органа, организација или система. Само облигаторним мерама може сигурно да се утиче на одређено понашање, односно његово усмеравање и мењање. Али, познато је да је јавност највећи критичар. Уосталом, група са истим убеђењима и незадовољствима, има могућност да своје мишљење изнесе на скуповима, да су масовни покрети и протести увек покретали промене, па јавним истицањем мана и недостатака, препорука за унапређење или, пак, разрешење, као и осталим корективним необавезујућим налазима, Омбудсман и те како може да упозна јавност са пропустима и да на њих упозори. Ово последично али не и сигурно, може да услови службе безбедности да реагују „покорним“ понашањем и исправљањем пропуста или пак, самим показивањем воље за тим.

4.2. Улога Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је самосталан државни орган, независан у раду. Повереника бира Народна скупштина, већином гласова посланика, на предлог Одбора за државну управу, на период од осам година (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, "Службени гласник РС" бр.120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010, чл. 30).

Бројни међународни али и домаћи акти из области заштите података о личности и праву на приступ информацијама, говоре о томе колико су ова права важна за појединца и групе и колико су често нарушавана па се овим бројним актима јемчи њихова заштита.

Поштовање приватног живота и заштита података о личности најпре су загарантовани⁸¹ *Повељом Европске уније о основним правима* (Повеља, члан 8, доступно 15.05.2024. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_prava_jul_20.pdf). *Уредба Европске Уније 2016/679 Европског Парламента и Савета о заштити лица у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, као и о стављању ван снаге Директиве 95/46/EЗ* (доступно 31.05.2024. www.poverenik.rs/sr/међународни-документи6/међународни-документи-архива/3447-директива-95-46-ез.html), који представља један од кључних документата у овој области и непосредно се примењује у државама чланицама Европске Уније од 2018. године.

Од значаја за регулисање ове области је и чувена **Полицијска директива - Директива (2016/680) Европског Парламента и Савета о заштити појединаца у вези са заштитом података о личности од стране надлежних органа у сврху превенције, истраге, откривања или процесуирања кривичних дела или извршења кривичних санкција и слободном кретању тих података и стављању ван снаге Оквирне Одлуке 2008/977/JXA** (*Official Journal of the European Union*, 2016). Полицијском директивом се осигурава заштита података о личности жртава, сведока и осумњичених за кривична дела те олакшава прекогранична сарадња у

⁸¹ Сви акти могу се пронаћи на: *документи Повереника*, доступно 16.06.2021. www.poverenik.rs/sr/међународни-документи6/међународни-документи

борби против криминала и тероризма. Даље, *Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода*⁸², у члану 8. гарантује се право на приватност (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Међународни уговори*, бр. 9/2003). *Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података*⁸³ правно је обавезујући међународни документ у области заштите података о личности (Закон о потврђивању конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 1-92, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 11/2005, „Службени гласник РС – Међународни уговори“ бр. 98/2008 – др. закон и 12/2010). *Додатни протокол уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података и прекограничним протоком података*⁸⁴ (Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 98/2008), као и *Протокол о изменама и допунама Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података* (Конвенција 108, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4/2020)⁸⁵ још неки су од битних аката за област аутоматске обраде података о личности.

Домаћим законским актима, најпре Уставом Републике Србије у члану 42, као и Законом о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 1/92, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 11/2005 – др. закон и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 98/2008 – др. закон и 12/2010), Законом о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података и прекограничним протоком података („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 98/2008), Законом о потврђивању Протокола о изменама и допунама Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, јемчи се право на заштиту података

⁸²Конвенција је ступила на снагу 3.9.1953. године, има 47 чланица. Република Србија је постала чланица 3.3.2004. године.

⁸³ Конвенција 108 ступила на снагу 1.10.1985. године и има 55 чланица. Република Србија је постала чланица 1.1.2006. године.

⁸⁴ Додатни протокол ступио на снагу 1.7.2004. године и има 44 чланице. Република Србија је постала чланица Додатног протокола 8.12.2008. године

⁸⁵ Протокол има 11 чланица. Република Србија је постала чланица Протокола 26.5.2020. године

о личности ("Службени гласник РС - Међународни уговори", број 4 од 5. марта 2020)⁸⁶, зајемчено је право заштите података о личности.

Приметна је обимност и озбиљност којом је приступано у погледу усвајања, ратификације и имплементације међународних аката о заштити података о личности и њиховог увођења у домаће законодавство.

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности поступа у две одвојене групе послова, како се и из назива закључује: **с једне стране штити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја** у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Службени гласник РС" бр.120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010), **док с друге стране штити податаке о личности** и надзире примену истоименог Закон о заштити података о личности („Службени Гласник РС“ бр. 87/2018).

У првој наведеној групи, надлежности и овлашћења Повереника су да: прати примену Закона, предлаже мере, обавештава јавност, извештава Народну скупштину, делује иницијативно, издаје акте из своје надлежности и упутства.

Приступ информацијама се сматра једним од основних људских права, које је изведено из слободе изражавања. Међуамерички систем за људска права га чак сматра и независним људским правом које сваком појединцу (не нужно грађанину) омогућава да захтева информације од државе и налаже држави да објављује одређене информације од јавног значаја (принцип проактивног објављивања) (Скролини, 2021:9).

Повереник **прати примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја**, и поштовање обавеза из њега проистеклих за органе власти.

У оквиру **извештавања Народне скупштине**, Повереник редовно годишње или по потреби извештава у случајевима откривања недоследности у поштовању наведеног Закона одређених органа јавне власти и о својим активностима и издацима.

⁸⁶ Зајемчена је заштита података о личности. Прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују се законом. Забрањена је и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом. Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе (Устав Републике Србије, члан 42).

У оквиру **обавештавања јавности** то чини у случајевима утврђивања непоштовања Закона од стране органа власти, упознавањем са одредбама Закона и њиховим правима, упознаје јавност са садржајем приручника за примену Закона и то путем трибина, медија, интернета и на друге начине.

Иницијативно делује при доношењу или измени прописа у сврху спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја, када покреће поступак оцене уставности или законитости закона и општих аката.

Издаје акте из своје надлежности, и то упутства за објављивање информатора о раду државног органа, приручника са упутствима за делотворно остваривање права

У делу **предлагања и предузимања** мера, врши ово овлашћење када предлаже мере за унапређење рада државних органа, предузима мере за обуку запослених и упознавање са обавезама у области права на приступ информацијама од јавног значаја, решава по жалби против решења органа власти у случајевима повреде права на приступ информацијама од јавног значаја.

Наравно, није свака информација доступна јавности. Приступ информацијама може бити ускраћен или ограничен у вези са одређеним врстама информација и из разлога, између осталог, када се захтев односи на неки податак који је овлашћено лице другог органа јавне власти, у складу са Законом о тајности података, означило одређеним степеном тајности. Када су овакви случајеви у питању, Повереник може да ускратити приступ таквом податку. С обзиром да се подаци означавају степеном тајности онда када би њихово откривање нанело тешке последице, Повереник у тим случајевима може одлучити у корист интереса који је претежнији од приступа информацијама. У таквом случају захтев за приступ информација може да буде одбијен у потпуности или делимично (ако је тајни податак могуће издвојити). Примена овог изузетка се може очекивати у малом броју случајева (*Информатор о раду Повереника*, доступно 15.05.2024.

<https://informatior.poverenik.rs/informatior?org=ifx2oKkkbXhrbo2Mv&ch=HT4eJQQPHCseucWEk>).

Од стране представника из службе Повереника, достављени су подаци који се односе на праксу Повереника према службама безбедности, и то:

Табела 34: Број датих предлога (мишљења) Повереника за унапређење рада у области приступа информацијама од јавног значаја

година	Министарство унутрашњих послова	Безбедносно-информативна агенција	Војнобезбедносна агенција	Војнообавештајна агенција
2017	12	2	/	/
2018	8	/	/	/
2019	5	/	/	/
2020	/	1	/	/
2021	3	/	/	/
2022	3	/	/	/

За период од 2017. до 2022. године, Повереник није давао иницијативе за промену прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја ка службама безбедности. За исти период, предлога за предузимање мера унапређења рада у овој области, а који се односе на Министарство унутрашњих послова је у 2017. години - 12 мишљења, 2018. године - 8 мишљења, 2019. године - 5 мишљења, 2021. године - 4 мишљења а 2022. године - 3 мишљења и изречене су 4 мере. За Безбедносно-информативну агенцију су 2017. године дата 2 мишљења, а за Војнообавештајну агенцију је 2020. године изречена једна мера. Према осталим службама безбедности није било активности.

Табела 35: Број поступања Повереника по жалбама на решења којима су повређена права на приступ информацијама од јавног значаја

година	Министарство унутрашњих послова	Безбедносно-информативна агенција	Војнобезбедносна агенција	Војнообавештајна агенција
2017	331	1	5	
2018	465	2	6	

2019	365	4	5	
2020	364	1	4	
2021	401	4	4	
2022	266	3	0	

Повереник је у 2017. години решавао по 331 жалби Министарства унутрашњих послова против решења којима су повређена права жалилаца на приступ информацијама од јавног значаја, у 2018. години – 465, 2019. години – 365, у 2020. години – 364, у 2021. години – 401, у 2022. години – 266. Број који се односи на Војнобезбедносну агенцију у овој области је за 2017. годину – 1, 2018. годину – 2, 2019. годину – 4, 2020. годину – 1, 2021. годину – 4, 2022. годину – 3. Број поступања у овој области који се односи на Безбедносно-информативну агенцију за 2017. годину је 5, за 2018. годину је 6, за 2019. годину је 5, за 2020. годину је 4 и за 2021. годину је 4. Приметно је да је број жалби који се од грађана упути ка Поверенику на ускраћени приступ информација од служби безбедности највише за Министарство унутрашњих послова, што је и очекивано јер је реч о великом министарству са бројним надлежностима, односно о државном органу са којима грађани имају највише контаката.

Број покренутих поступака за оцену уставности и законитости је врло скроман. Дат је један предлог 2018. године за уставност Закона о одбрани и то члана 102, као и члана 7 става 4 и члана 20 став 2 Закона о Безбедносно-информативној агенцији. За 2019. годину покренут је поступак за оцену уставности члана 102. става 1. Закона о одбрани⁸⁷.

У оквиру друге групе послова за које је надлежан, Повереник предузима радње на поштовању Закона о заштити података о личности ("Службени гласник РС" бр 87/2018). У оквиру ове групе послова, надлежности су категоризоване на следећи начин:

⁸⁷ Тајни подаци који се односе на систем одбране означени као подаци од интереса за националну безбедност Републике Србије, као и тајни подаци настали у раду команди, јединица и установа Војске Србије, чијим би откривањем неовлашћеним лицима настала штета, штите се у складу са законом којим се уређује заштита тајности података и не могу се учинити доступним јавности (члан 102. став 2. Закона о одбрани „Службени гласник РС“ 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. Закон, 10/2015, 36/2018).

надзорне надлежности, обавештавање јавности, мишљења, иницијативе, поступци, непосредно учествовање, публикување, доношење аката, послови евиденције.

Повереник у оквиру **контролно-надзорних овлашћења** врши надзор и обезбеђује примену Закона о заштити података о личности, врши инспекцијски надзор над применом закона, подноси захтев за покретање прекршајног поступка ако утврди да је дошло до повреде овог закона, у складу са законом којим се уређују прекршаји;

У оквиру **обавештавања јавности**, подиже свест о ризицима, правилима, мерама заштите при обради података о личности, нарочито малолетника, залаже се за подизање свести руковооца и обрађивача.

У оквиру **давања мишљења, иницијатива или покретања или вођења поступака**, овај орган даје мишљење Народној скупштини, Влади, другим органима власти и организацијама, о законским и другим мерама које се односе на заштиту права и слобода физичких лица у вези са обрадом података о личности; пружа информације о њиховим правима прописаним овим законом на захтев лица на које се подаци односе; поступа по притужбама лица на које се подаци односе, утврђује да ли је дошло до повреде овог закона и обавештава подносиоца притужбе о току и резултатима поступка који води; подстиче израду кодекса поступања и даје мишљење и сагласност на кодекс поступања.

У области **сарадње** сарађује са надзорним органима других држава у вези са заштитом података о личности, а посебно у размени информација и пружању узајамне правне помоћи.

У области **публиковања и доношења аката** израђује стандардне уговорне клаузуле, сачињава и јавно објављује листе врста радњи обраде за које се мора извршити процена утицаја, даје писмено мишљење када сматра да би намераване радње обраде могле произвести висок ризик ако се не предузму мере за умањење ризика, прописује и објављује критеријуме за акредитацију сертификационог тела и обавља послове прикупљања доказа о независности и стручности правних лица, као и о непостојању сукоба интереса у поступку акредитације сертификационог тела.

У области **вођења или учествовања у поступцима**, обавља послове прикупљања доказа о независности и стручности правних лица, као и о непостојању сукоба интереса у поступку

акредитације правних лица која контролишу примену кодекса поступања, спроводи периодично преиспитивање сертификата.

У области **иницијативе** подстиче издавање сертификата за заштиту података о личности и одговарајућих жигова и ознака и прописује критеријуме за сертификацију акредитационог тела.

У области **евиденција** води евиденцију лица за заштиту података о личности, води интерну евиденцију о повредама овог закона и мерама које се у вршењу инспекцијског надзора предузимају.

Осим наведеног, Повереник прати развој информационих и комуникационих технологија, као и пословне и друге праксе од значаја за заштиту података о личности, одобрава одредбе уговора или споразума, одобрава обавезујућа пословна правила (Повереник, *надлежности*, доступно 11.05.2024. [Надлежност - Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности \(poverenik.rs\)](https://poverenik.rs)). Стање у области људских права која штити Повереник и даље није на потребном и жељеном нивоу⁸⁸.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзитет упутио је захтев број 24/87-1 од дана 03.03.2023. године, за прикупљање потребних података Поверенику. Из канцеларије Повереника достављени су подаци и обављен је интервју са два представника, што ће бити представљено у наредном делу.

За овај рад битна су **инспекцијска овлашћења** Повереника, где издвајамо да је овлашћен да:

- наложи руковооцу и обрађивачу, а према потреби и њиховим представницима, да му пружи све информације које затражи у вршењу својих овлашћења;
- проверава и оцењује примену одредби закона и на други начин врши надзор над заштитом података о личности коришћењем инспекцијских овлашћења;

⁸⁸ У току 2021. године је у области слободног приступа информацијама од јавног значаја примљено 7.244 предмета (наспрам 5.201 предмет у 2020. години), у области заштите података о личности 3.366 предмета (наспрам 2.952 у 2020. години), и у обе области заједно 1.611 предмета (наспрам 1.065 у 2020. години). Све укупно примљено је 12.221 предмет што је за 3.003 предмета више него у 2020. години.

- проверава испуњеност услова за сертификацију у складу са Законом о заштити података о личности;
- обавештава руковоца, односно обрађивача о могућим повредама Закона о заштити података о личности;
- затражи и добије од руковоца и обрађивача приступ свим подацима о личности, као и информацијама неопходним за вршење његових овлашћења;
- затражи и добије приступ свим просторијама руковоца и обрађивача, укључујући и приступ свим средствима и опреми.

Табела 36: Инспекцијски надзор Повереника у вези са заштитом података о личности за период 2017-2022.

година	Министарство унутрашњих послова	Безбедносно-информативна агенција	Војнобезбедносна агенција	Војнообавештајна агенција
2017	17	1	/	/
2018	19	/	/	/
2019	9	/	/	/
2020	12	/	/	/
2021	9	1	1	/
2022	5	/	/	/

Повереник је за период од 2017 до 2022. године покренуо инспекцијски надзор над службама безбедности у области заштите података о личности и то:

За Министарство унутрашњих послова у току 2017. године – 17, у току 2018. године – 19, у току 2019. године – 9, у току 2020. године – 12, у току 2021. године – 9, у току 2022. године – 5 инспекцијских надзора.

Према Безбедносно-информативној агенцији спроведен је по један инспекцијски надзор у 2017. и 2021. години.

Према Војнобезбедносној агенцији у 2017. години покренут је један инспекцијски надзор као и у 2021. години.

Према Војнообавештајној агенцији није било спроведених ни покренутих инспекцијских надзора.

Табела 37: Поступања Повереника по притужбама у вези са Законом о заштити података о личности за период 2017-2022.

година	Министарство унутрашњих послова	Безбедносно-информативна агенција	Војнобезбедносна агенција	Војнообавештајна агенција
2017	88	2	/	/
2018	47	1	/	/
2019	57	2	1	/
2020	45	3	/	/
2021	34	/	1	/
2022	25	/	/	/

Повереник је поступао по притужбама лица у вези са повредама Закона о заштити података о личности, и то:

Према Министарству унутрашњих послова за 2017. годину – 88 поступања, за 2018. годину – 47 поступања, за 2019. годину – 57 поступања, за 2020. годину – 45 поступања, за 2021. годину – 34 поступања, за 2022. годину – 25 поступања. Приметно је да се број поступања по годинама смањује.

Према Војнобезбедносној агенцији је било по једно поступање за 2019. и 2021. годину.

Према Безбедносно -информативној агенцији је за 2017. годину било 2 поступања, за 2018. годину - 1 поступање, за 2019. годину – 2 поступања и за 2020. годину – 3 поступања.

Према Војнообавештајној агенцији није било поступања ни у овој области од стране Повереника.

Како смо утврдили, најјаче контролно средство органа и организација који су овлашћени да надзиру и контролишу службе безбедности јесу мере, односно казне, којима их могу санкционисати и тиме условити одређено понашање од њих.

Од тзв. **корективних мера**, Повереник је овлашћен да:

- *упозори* руковаоца и обрађивача достављањем *писменог мишљења* да се намераваним радњама обраде могу повредити одредбе Закона о заштити података о личности;
- *изрекне опомену* руковаоцу, односно обрађивачу ако се обрадом повређују одредбе Закона;
- *наложи* руковаоцу и обрађивачу да поступе по захтеву лица на које се подаци односе у вези са остваривањем његових права, у складу са Законом;
- *наложи* руковаоцу и обрађивачу да *ускладе радње обраде* са одредбама Закона, на тачно одређени начин и у тачно одређеном року;
- *наложи руковаоцу да обавести лице на које се подаци о личности односе о повреди података о личности*;
- *изрекне привремено или трајно ограничење вршења радње обраде*, укључујући и забрану обраде;
- *наложи исправљање, односно брисање података о личности или ограничи вршење радње обраде*, као и да наложи руковаоцу да обавести о томе другог руковаоца, лице на које се подаци односе и примаоце којима су подаци о личности откривени или пренети;
- *укине сертификат* или да наложи сертификационом телу укидање сертификата као и да наложи сертификационом телу да одбије издавање сертификата ако нису испуњени услови за његово издавање;
- *изрекне новчану казну* на основу прекршајног налога ако је приликом инспекцијског надзора утврђено да је дошло до прекршаја за који је овим законом прописана новчана казна у фиксном износу, уместо других прописаних мера прописаних или уз њих, а у зависности од околности конкретног случаја;

- обустави пренос података о личности примаоцу у другој држави или међународној организацији.

У документима доступним на званичној веб презентацији Повереника (*Публикације Повереника I-7*, доступно 10.04.2024.

<https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8.html>), утврђено је да се грађани најчешће обраћају Поверенику у вези са надзорним камерама, лицима која обављају физичко-техничко обезбеђење. Од стране Повереника Министарству унутрашњих послова дато је мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о личној карти а Министарству одбране дато је мишљење на Нацрт закона о здравственој заштити и здравственом осигурању војних осигураника, са становишта његове надлежности.

Табела 38: Број поднетих захтева за приступ информацијама од јавног значаја Министарству унутрашњих послова и Министарству одбране (са органима у њиховом саставу)

	Министарство унутрашњих послова	Министарство одбране
2017	2765	168
2018	1515	98
2019	1275	129
2020	1301	129
2021	1170	128
2022	1142	97

Табела 39: Број изјављених жалби Поверенику против Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране (са органима у њиховом саставу)

	Министарство унутрашњих послова	Министарство одбране

2017	424	29
2018	413	56
2019	365	41
2020	382	101
2021	337	63
2022	302	43

Прегледом поднетих захтева и изјављених жалби Поверенику против министарстава са органама у њиховом саставу (*Извештаји о раду Повереника* за период од 2017 до 2022. године⁸⁹), свакако је највиши број упућених захтева за приступ информацијама од јавног значаја Министарству унутрашњих послова. У 2017. години чак – 2765.

Број изјављених жалби на Министарство унутрашњих послова је сличан за све посматране године и креће се од 424 у 2017. години, до 302 у 2022. години. За Министарство одбране је овај број далеко мањи и креће се од 29 за 2017. годину до 43 за 2021. годину.

⁸⁹ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2018), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2017. годину, стр. 30.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2019), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2018. годину, стр. 34.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2020), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2019. годину, стр. 31.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2021), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2020. годину, стр. 57.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2022), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2021. годину, стр. 58.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (2023), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2022. годину, стр. 61.

Поводом истраживања, начињен је интервју са представницима из службе Повереника, који су се врло радо и љубазно одазвали и пружили тражене информације за потребе овог истраживања.

У разговору који је одржан 07.04.2023. године, са почетком у 12 часова у просторијама институције Повереника у булевару Краља Александра бр.15, представници су истакли да Повереник поступа у складу са напред наведена два закона. Надзор који се врши је ненајављеног и најављеног типа. Ненајављени надзор иницира сам Повереник или по пријави грађана.

На питање са којим службама безбедности најчешће долазе у контакт, истакли су да служба Повереника има најчешћи контакт са полицијом, а кроз шалу наводе да је „депеша највиши акт у полицији“ (под овим подразумевајући да најјачи командни механизам руководиоца јесте депеша – интерни акт којим се у полицији прописује, усмерава или забрањује одређено понашање а доступна је путем јединственог система „Диско“).

Подсетимо да се депешом налажу одређене мере којима се конкретизују одређена правила, дефинишу ставови и именују носиоци и одговорни руководиоци којима се овај акт доставља на поступање. Као и остали акти, и депеша може носити ознаку поверљивости, у складу са области коју покрива или осетљивости података који се у њој помињу а који могу нанети мању или већу штету по процесе рада или по само министарство. Самим тим што је депеша доступна искључиво припадницима Министарства унутрашњих послова и шаље се и доступна је преко интерне мреже, може носити ознаку поверљивости, која јој се додељује у складу са прописима и од стране одговорног руководиоца. Међутим, Повереник може наложити и пружање на увид депеше и њено чињење доступном јавности, уколико је то у случајевима потребно.

Што се тиче неких препорука за рад служби безбедности а у области приступа информацијама и заштити података о личности, представници су истакли да је потребно променити законске акте, хармонизовати са међународним и домаћим прописима и придржавати се заштите података о личности, што је и пронађено као налаз у бројним извршеним контролама над службама безбедности.

У Министарству унутрашњих послова и осталим службама безбедности, у складу са надлежношћу Повереника за приступ информацијама од јавног значаја, начињен је помак јер су именована лица за рад по питању приступа информацијама од јавног значаја, што је новина у односу на досадашња решења, повећана је свест о значају да грађани имају приступ информацијама, информатори о раду се релативно ажурно постављају на јединствени систем, и уочено је да постоји воља за сарадњом и унапређењем у датој области.

У складу са надлежностима које се тичу заштите податка о личности, помаци нису тако крупни. У Министарству унутрашњих послова су уочене и истакнуте злоупотребе Јединственог информационог система где, „логујући се“ на исту шифру једног корисника, податке о лицима може проверавати више особа (најчешће полицајаца). Наиме, полицијски службеници имају шифре којима приступају својим налозима када врше проверу лица, возила, адресе итд. Приступ Јединственом информационом систему има више десетине хиљада полицијских службеника. Ова појава иницирала је промену Закона о евиденцијама у Министарству унутрашњих послова. Велики број притужби (жалби) грађана на Министарство унутрашњих послова односи се и на небрисање кривичних дела и прекршаја из Јединственог информационог система, и након застаре.

Податке представљене у табелама у делу који се односи на рад Повереника, омогућили су представници са којима је обављен интервју, а по допису Криминалистичко-полицијског универзитета, у сврху овог истраживања.

Повереник, поступајући у вези са наведена два закона, над службама безбедности врши екстерну контролу и надзор и има могућност опомињања или кажњавања у случају непоступања по својим датим мишљењима и препорукама. Као тело које има конкретно овлашћење да задире у област рада служби безбедности које би оне најрадије оставиле скривеним, има огроман утицај на усаглашавање прописа и доношење нових правила у области заштите података о личности и приватности. Овај контролни механизам помаже да службе безбедности буду транспарентије према грађанима. Из приложеног се види да се највише поступања овог органа односи на полицију, што је и логично, јер је реч о највећем

систему, као и о државном органу који има највише додира са грађанима. Остале службе безбедности се и не појављују или се спорадично појављују у занемарљиво малом броју.

4.3. Улога Повереника за заштиту равноправности у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби

Повереник за заштиту равноправности је независан, самосталан и специјализован државни орган који је установљен на основу Закона о забрани дискриминације. Народна Скупштина бира Повереника/Повереницу за заштиту равноправности („Службени гласник РС“ 22/2009 и 52/2021).

Задаци овог државног органа су спречавање свих видова, облика и случајева дискриминације, заштита равноправности физичких и правних лица у свим областима друштвених односа, надзор над применом прописа о забрани дискриминације, као и унапређивање остваривања и заштите равноправности (*Повереник за заштиту равноправности*, доступно 10.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs>).

Организациони састав ове службе Повереника одобрава Народна скупштина. У састав Повереника улазе Стручна служба, која му помаже у вршењу његове надлежности. Стручну службу чине сектори као основне организационе јединице, Кабинет Повереника као посебна унутрашња јединица, одељења и групе.

Главни послови Повереника садржани су у забрани дискриминације. Дискриминација је свако *неоправдано* прављење разлике у односу на лице или групу, њихове чланове породица или њима блиска лица. Може се манифестовати поступањем или пропуштањем поступања, искључивањем, ограничавањем или давањем првенства. Чин дискриминације може се предузимати на отворен или прикривен начин. Најчешћи основи за дискриминацију су: раса, боја коже, етничко порекло, држављанство, национална припадност, језик, вера, политичка убеђења, пол, род, сексуална оријентација, имовно стање, генетске особености, здравствено стање, инвалидитет, брачни и породични статус, осуђиваност, старосна доб, изглед, чланство у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним

или претпостављеним личним својствима (Закон о забрани дискриминације „Службени Гласник РС бр. 22/2009 и 52/2021). Одредбама овог закона забрањена је дискриминација у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су права: на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, као и на заштиту од незапослености закон о забрани дискриминације.

Повереник за заштиту равноправности има низ надлежности, које се састоје у:

- спровођењу поступка
- пружању информација
- подношењу одговарајућих пријава
- издавању упозорења за јавност
- иницирању измене прописа
- праћењу стања у овој области

Прва и основна надлежност Повереника је да, по поднетој притужби, **спроводи поступак за заштиту од дискриминације** особа или групе коју повезује исто лично својство. Повереник прима и разматра поднете притужбе, на основу чега доноси препоруке и мишљења и изриче законом утврђене мере (*Надлежности Повереника*, доступно 10.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs/ko-smo-i-sta-radimo/>).

Повереник **пружа информације** притужиоцу на његова права и могућности за покретање одговарајућег поступка, укључујући и поступак мирења, као и да подноси тужбе за заштиту од дискриминације, уз сагласност дискриминисане особе.

Повереник може да поднесе **прекршајне пријаве** због аката дискриминације инкриминисаних антидискриминационим прописима.

Повереник **упозорава јавност** на честе, типичне и тешке случајеве дискриминације, прати спровођење закона и других прописа из ове области.

Уколико уочи непоштовање или постојање дискриминационих одредби у било којем акту било којег органа јавне власти, може да **иницира доношење или измену прописа** ради

спровођења и унапређивања заштите од дискриминације. Такође, даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискриминације, а препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности.

Повереник **прати стање** у области заштите равноправности, о чему подноси годишњи извештај Народној скупштини.

У свом деловању Повереник је дужан да успоставља и одржава **сарадњу** са органима надлежним за остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и локалне самоуправе (исто).

Мере којима Повереник располаже у поступку су:

- *опомена* (која се изриче уколико орган не поступи по датој препоруци Повереника)
- *извештавање јавности* (уколико не отклони повреду права у датом року опомене) (Закон о забрани дискриминације, чл. 40, “Службени Гласник РС”, бр. 22/2009 и 52/2021).

Претрагом на веб презентацији Повереника (*Препоруке и мишљења у поступку по притужбама*, доступно 11.05.2024. <https://ravnopravnost.gov.rs/misljenja-i-preporuke/misljenja-i-preporuke-u-postupku-po-prituzbama/>), утврђено је да се препоруке које је Повереник за заштиту равноправности упутио Министарству унутрашњих послова у периоду од 2017 до 2022. године⁹⁰, односе на:

- препоруку да у сарадњи са организаторима манифестације „EuroPride 2022” предузму мере из своје надлежности како би се осигурало да манифестација протекне безбедно и у духу толеранције, промоције различитости и равноправности (*Акт Повереника* бр. 021-01-525/2022-02 од дана 24.6.2022. године);
- препоруку мера Министарству унутрашњих послова поводом регистрације возила старијих грађана у време ванредног стања (*Акт Повереника* бр. 07-00-201/2020-02, од дана 31. 3. 2020).

⁹⁰ Последњи доступни подаци

Иницијативе за измене аката које је Повереник упутио а тичу се Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране⁹¹:

⁹¹ Иако се не дотичу релевантног периода за овај истраживачки рад, претрагом донетих препорука и мишљења из спроведених поступака, наилази се на неколико препорука Повереника упућених Министарству одбране и то:

Препорука донета 2014. године, а односила се на Министарство одбране Републике Србије, где је било потребно да Министарство усклади Одлуку о посебним критеријумима за пријем на рад у Изасланства одбране Републике Србије („Службени војни лист“ бр. 25/09,15/11 и 24/13, чл. 41. т. 5) са антидискриминационим прописима, и то тако што ће уклонити посебне критеријуме који се односе на брачни статус кандидата и кандидаткиња. Том приликом је Повереник исказао да је *„потребно да Министарство одбране Републике Србије убудуће води рачуна да својим одлукама, као и приликом објављивања интерних и јавних конкурса, не крши одредбе Закона о забрани дискриминације и других антидискриминационих прописа. Министарство одбране Републике Србије обавестиће Повереницу за заштиту равноправности о планираним мерама у циљу спровођења ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема препоруке мера за остваривање равноправности. Против ове препоруке мера за остваривање равноправности није допуштена жалба нити било које друго правно средство, јер се њоме не одлучује о правима и обавезама правних субјеката“*.

Препорука донета 2013. године, а односи се на то да је Министарство одбране у листу *Одбрана* бр. 171 од 1. новембра 2012. године, објавило интерни конкурс за попуну формацијских места у војним представништвима у иностранству Управе за међународну војну сарадњу Сектора за политику одбране Министарства одбране. Повереница за заштиту равноправности у овом случају поступала је самоиницијативно. Интерним конкурсом су прописани општи и посебни услови за учешће на конкурс. Међу посебним условима конкурса одређено је да је потребно да кандидат буде ожењен и да води супружника у иностранство, као и да у години у којој конкурише не буде старији од 50 година живота. У складу са одредбама Закона о забрани дискриминације, Повереница је спровела поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности и у току поступка затражено је изјашњење од Александра Вучића, тадашњег министра одбране. Изјашњење је Повереници доставио Мирослав Јовановић, тадашњи помоћник министра за политику одбране, и навео да текст интерног конкурса који је објављен у листу *Одбрана* бр. 171 од 1. новембра 2012. године није у потпуности усклађен са Одлуком о посебним критеријумима за пријем на рад у Војна представништва Републике Србије; да се у интерном конкурс као један од посебних услова наводи „да је кандидат ожењен и да са собом води супружника у иностранство“, док је у наведеној одлуци као посебан критеријум предвиђено „да је кандидат за дужност војног представника и заменика војног представника у браку и да са собом води супружника у иностранство“; да је до неусклађености текста интерног конкурса дошло услед **техничке грешке** при изради нацрта текста интерног конкурса; да је услов којим је прописано да кандидат у години у којој конкурише не буде старији од 50 година живота, у складу са текстом Одлуке о посебним критеријумима за пријем на рад у Војна представништва Републике Србије, да је ова одлука на снази и да мора да се примењује; да у односу на Закон о пензијском и инвалидском осигурању и тенденцијама да се радни век запослених продужи, свакако постоје разлози да се ова одлука измени. На захтев Поверенице за заштиту равноправности, а ради потпуног утврђивања чињеничног стања, накнадно је достављена Одлука о посебним критеријумима за пријем на рад у Војна представништва Републике Србије, која је објављена у „Службеном војном листу“ бр. 20/2010.

Препорука донета 2011. године односи се на Генералштаб Војске Србије и Министарство одбране. Ова препорука односи се на то да се приликом израде нацрта *Правила службе Војске Србије*, и *Унутрашњег прописа за регулисање извршавања обавеза*, које проистичу из ових правила, предузму све неопходне мере у циљу увођења родно диференцираних назива чинова Војске Србије и уклањања термина којима се жене у службеном обраћању остварују различито, с обзиром на њихов брачни и породични статус. Овом приликом је наложено да Генералштаб Војске Србије и Министарство одбране Републике Србије предузму све неопходне мере из своје надлежности и да обавесте Повереницу о планираним и предузетим мерама које ће спровести у складу са овом препоруком а у циљу стварања услова за употребу родно диференцираног језика у службеној комуникацији, у року од 30 дана од дана пријема препоруке (*Препоруке Повереника*, доступно 15.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs/misljenja-i-preporuke/>).

- Мишљење на Предлог уредбе о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за одређивање категорија странаца и критеријумима странаца којима се привремени боравак у Републици Србији, односи се на Министарство унутрашњих послова (*Акт Повереника* бр. 011-00-00002/2022-02 од дана: 30.05.2022).
- Мишљење на Нацрт закона о здравственој заштити и здравственом осигурању војних осигураника (*Акт Повереника* бр. 011-00-26/2021-02 од дана 13.09.2021);
- Мишљење на Нацрт закона о војном образовању (*Акт Повереника* бр. 011-00-7/2018-02 од дана 28.03.2018).
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани (*Акт Повереника* бр. 011-00-65/2017-01 од дана 01.12.2017).
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије (*Акт Повереника* бр. 011-00-64/2017-01 од дана: 01.12.2017).

У периоду од 2017. до 2022. године Повереник је дао мишљење на један случај дискриминације по основу пола за Министарство унутрашњих послова, и то због промене радног места, где је припадница женског пола са руководећег радног места била премештена на извршилачко радно место (*Мишљење Повереника* бр. 07-00-69/2017-02 од дана 23.06.2017).

За војне службе безбедности и Безбедносно-информативну агенцију не постоје доступни подаци којима је Повереник иницирао било какву радњу, дао препоруку или мишљење.

У тематикама дискриминације, иако она обухвата било коју личну особеност појединца на основу кога се он негативно издваја од осталих или се не вреднује на исти начин, у савременој литератури се увек полази од дискриминације на основу пола, односно рода. *Пол је најјаче лично својство категоризације људи, чак и када се пореди са расом, старошћу и занимањем. То је сочиво кроз које гледамо друге, и у одсуству специфичних детаља о појединцу или појединки, лако и аутоматски враћамо се на стереотипне мисли којима попуњавамо празнине* (Eagly, Karau, 2002; Жунић, 2012: 286). Жене у војној и полицијској професији традиционално су мање заступљене у односу на припаднике мушког пола. Више институција утиче на измене у овој области, као и много међународних докумената који условљавају Републику Србију да се креће у корак са светским трендовима

и да превазиђе дискриминаторне остатке прошлих времена, јер су жене током историје показале да су способне, лојалне, интелектуелно надмоћне и да једнако добро обављају послове као и мушкарци и у раду пружају изузетан допринос.

Неизоставно је поменути *Резолуцију 1325*, „*Жене, мир и безбедност*“, коју је Савет безбедности Уједињених нација усвојио 31. октобра 2000. године. Овом резолуцијом је, између осталог, прописана извесна **гаранција**, по којој државе чланице треба да укључе већи број жена у процес доношења одлука на свим нивоима (на руководећим радним местима), посебно у мировним мисијама. Закључком Владе усвојен је Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – „Жене, мир и безбедност“ у Републици Србији за период 2017 – 2020 („*Службени гласник РС*“ бр. 53 од 30. маја 2017), који прописује посебан циљ - повећана заступљеност, укљученост и одлучивање жена у свим процесима који се тичу очувања мира и безбедности, у оквиру којег је активност која подразумева унапређење система планирања, организације и управљања људским ресурсима у институцијама система безбедности како би се обезбедила већа заступљеност и напредовање жена. У истом закључку, наведено да је повећана укупна заступљеност жена у систему безбедности за 4,13% (од 27,40% 2010. године на 31,53% 2015. године), док је заступљеност жена у одлучивању (командовању/руковођењу) повећана за 5,21% (од 14,47% 2010. године на 19,68% 2015. године) (Закључак, „*Службени гласник РС*“, бр. 53 од 30. маја 2017).

Резултати за период извештавања од 2017. до 2020. године (Повереник за заштиту равноправности, *Извештај о мониторингу спровођења националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – жене, мир, безбедност у Републици Србији за период 2017-2020*), су да су Министарство одбране као и Безбедносно-информативна агенција одредили лице – саветницу за родну равноправност, која је учествовала и спроводила бројне активности на тему родне равноправности у овом службама. У Министарству унутрашњих послова постоји лице задужено за родну равноправност – као обавеза која проистиче из Закона о родној равноправности.

Даље, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно-информативна агенција одредили су члана у Политичком савету за спровођење акционог плана и у Влади Републике Србије. Све безбедносне службе организовале су Аналитичку групу 2019. године.

Безбедносно–информативна агенција је успоставила „лица од поверења“ у свакој својој организационој јединици.

Велики помак у овом периоду направило је и Министарство одбране, које је уградило мере заштите жена запослених у Министарству одбране и Војсци Србије, и то прве наредне године по доношењу Акционог плана. Измене су имплементирани у Закон о војном образовању („Службени гласник РС“ бр. 36/2018), Закон о одбрани („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018) Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС) и Закон о војној, радној и материјалној обавези („Службени гласник РС“, бр. 88/2009, 95/2010 и 36/2018). Поред наведеног, Министарство одбране је дало и 15 мишљења на законе других државних органа у области заштите жена у периоду од 2017 до 2020. године.

У Министарству унутрашњих послова и Безбедносно-информативној агенцији су спроведене родне анализе.

Повереник за заштиту равноправности указује да *иако је, по подацима Владе Републике Србије, дошло до повећања заступљености жена на руководећим позицијама у сектору безбедности, на самим тим и у полицији, очигледно је да је проценат жена на руководећим позицијама и даље значајно мањи у односу на проценат мушкараца руководилица (мишљење Повереника по притужби, бр. 07-00-69/2017-02 од дана 23.06.2017).*

У делу који се тиче контроле у области родне равноправности, изнети су доступни подаци о процентуалном уделу жена у Министарству унутрашњих послова, Министарству одбране и Безбедносно-информативној агенцији.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзитет затражио је интервју са представником службе Повереника актом 24/82-1 од 03.03.2023. године, којом приликом су и достављена питања за интервју, на шта су одговори упућени на електронску пошту студента. Питања која су овом приликом постављена Поверенику (или представнику ове службе), била су следећа:

1. На који начин ово тело практично предузима надзор и контролу над радом служби безбедности у области родне равноправности?

2. Шта се у досадашњој пракси показало као најчешћи проблем при надзору и контроли коју предузимате и које мере су Вама на располагању уколико се утврди да постоје пропусти у раду служби безбедности у вези са родном равноправношћу?
3. Шта је по Вашем мишљењу најважније контролисати у раду служби безбедности, осим родне равноправности? (законитост, ефикасност, обученост, одговорно трошење средстава...)
4. Знамо да механизми надзора и контроле могу бити од стране законодавне, извршне и судске власти, као и унутрашња контрола и контрола од стране јавности и независних тела, попут Вас. Шта мислите, који од ових механизма може имати најреалнији увид у рад служби а који може дати највеће ефекте?
5. Који су, по Вашем мишљењу, недостаци постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у вези са родном равноправношћу у Републици Србији?
6. Које би биле Ваше препоруке за унапређење тренутног стања родне равноправности служби безбедности у Републици Србији?
7. Да ли сматрате да службе безбедности искрено прихватају примедбе, предлоге и сугестије које им се упуте?
8. Да ли сматрате да се рад служби безбедности у области родне равноправности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?
9. Да ли је могуће да они који контролишу службе безбедности злоупотребе своју улогу и не изврше објективну контролу?
10. Да ли сматрате да је у овом тренутку остварена родна равноправност у службама безбедности и полицији? Шта је препрека таквом стању и како видите будућност у овој области? Можете упоредити и издвојити службе појединачно.

У достављеном одговору⁹², наведено је да је Повереник за заштиту равноправности основан Законом о забрани дискриминације као самостални инокосни државни орган, независан у обављању послова утврђених Законом о забрани дискриминације. Законска овлашћења Повереника чине га централном државном институцијом за сузбијање свих облика и видова дискриминације. Према одредбама Закона о

⁹² Материјал је достављен на адресе електронске поште докторанда, 19.04.2023. године у 13.19 часова, а по допису Криминалистичко-полицијског универзитета број 24/82-1 од дана 03.03.2023.

забрани дискриминације Повереник је, између осталог, надлежан да прима и разматра притужбе због дискриминације, даје мишљења и препоруке и изриче законом утврђене мере у случају непоступања по препорукама. Поред тога, овлашћен је да у јавном интересу покреће стратешке парнице за заштиту од дискриминације, да подноси прекршајне и кривичне пријаве, као и предлоге за оцену уставности и законитости.

На питање, на који начин ово тело практично предузима контролу и надзор над сиљужбама безбедности, од Повереника, достављено је да: У остваривању своје превентивне функције, Повереник је овлашћен да упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације, препоручује органима јавне власти и другим лицима предузимање одговарајућих мера, прати спровођење закона и других прописа у области заштите равноправности и забране дискриминације, даје мишљења о нацртима закона и других прописа и иницира доношење нових прописа. Повереник подноси редован годишњи извештај о раду Народној скупштини Републике Србије. Извештај садржи и оцену стања у области заштите равноправности. Повереник самоиницијативно, или на захтев Народне скупштине подноси и посебне извештаје.

Повереник се изјаснио да: *Досадашња пракса када је у питању сектор безбедности показала је висок ниво сарадње државних органа, нарочито када је у питању поступање по препорукама датим у мишљењима у поступку по притужбама или у препорукама мера за остваривање равноправности.* Као што је напоменуто у претходном одговору, у случајевима када дође до сазнања да постоји основ сумње да је извршено кривично дело или прекршај, Повереник може тужилаштву поднети кривичну пријаву, односно прекршајну пријаву.

Имајући у виду важност и специфичност сектора безбедности, не могу се хијерархијски дефинисати по важности елементи које треба контролисати. Да би систем функционисао ваљано и у складу са важећим законима, неопходно је да сви надлежни органи контролишу све аспекте рада, у складу са својим надлежностима.

Попут сваког демократског друштва, пожељно је имати различите видове контроле, од којих су сви једнаке важности јер дају оцену са тачке гледишта различитих друштвених чинилаца. У процесу израде свог Редовног годишњег извештаја, Повереник узима у обзир како државне извештаје и друге податке, тако и извештаје међународних организација, као и организација цивилног друштва, сматрајући да се тиме ствара свеобухватан преглед стања равноправности у Републици Србији. Аналогно томе, контрола служби безбедности мора да се врши од свих релевантних друштвених чинилаца у складу са законом, како би благовремено биле уочене евентуалне незаконистости, неправилности и други недостаци у функционисању.

Када је у питању равноправност у ширем смислу, постојећи механизми у оквиру сектора безбедности обухватају интерне механизме унутар органа у сектору безбедности, као и независна тела као што су Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Када је у питању родна равноправност, основни механизми надзора предвиђени су националним акционим плановима за спровођење Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација, а то су саветник/саветница за спровођење Националног акционог плана, саветник/саветница за род у свим цивилним и војним мисијама и механизам особе од поверења. Приликом вршења независног мониторинга над спровођењем последњег националног акционог плана, Повереник је констатовао, а ти налази су конзистентни и са извештајем Политичког савета за његово спровођење, да су унутрашњи механизми у великој мери спорадично формиран и нису профункционисали у пуном капацитету. То је уједно можда и највећи недостатак када су у питању унутрашњи механизми за равноправност у оквиру сектора безбедности.

Као што је напоменуто у претходним одговорима, проценат поступања по препорукама датим у поступку по притужбама или у виду препорука мера је готово стопроцентан.

Препоруке добијене од Повереника, су следеће: Равноправност унутар сектора безбедности ће се најбоље унапредити радом у више праваца. Пре свега кроз едукацију припадника о препознавању и реаговању на дискриминацију. С тим у вези, Повереник већ годинама уназад одржава обуке за полицијске службенике, које је похађало преко 700 полицијских службеника. Поред тога, успостављају се и подижу капацитети механизма за равноправност унутар органа, у складу са правним и стратешким оквиром. Коначно, важно је успоставити организациону културу унутар сектора безбедности, у којој постоји нулта толеранција на било који вид дискриминације, упркос чврстој хијерархијској структури.

Пошто је једно од питања захтевало мишљење о могућности оних који врше контролу, да у том поступку намерно или случајно направе пропусте, Повереник је одговорио да та могућност увек постоји, независно од области или органа. Простор за тако нешто се значајно умањује кроз квалитетан и законит рад институција у складу са надлежностима.

Сви наведени и добијени подаци од Повереника за заштиту равноправности, указују на то да је ово један озбиљан орган који је посвећен својој мисији.

Оцена коју је Повереник доделио службама безбедности за сарадњу у овој области је висока као и њихов напредак у области родне равноправности. Родна равноправност, подсећамо, не односи се искључиво на повећан број жена на укупним радним местима и руководећим радним местима у службама безбедности, иако га потенцира, већ и кроз смањење њихове дискриминације и акција на спречавању насиља над женама и њиховом већем укључивању у све радне процесе. Постојањем једног оваквог надзорног и контролног тела, и обавезама које намеће, омогућава се побољшање у датој бласти. Напредак је мали али приметан.

Службе безбедности, из виђења Повереника, у већини случајева поштују своје обавезе и залажу се за њихово остваривање у области равноправности. У даљем периоду, очекују се нове активности и нови програми којима ће се оснажити присуство жена у безбедносном сектору и њихов равноправан положај.

4.4. Улога Државне ревизорске институције у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби

На званичној интернет презентацији ове институције, налази се да: *Државна ревизорска институција помаже Републици Србији да мудро управља и користи ресурсе!* (Државна ревизорска институција, доступно 01.05.2024. Државна ревизорска институција Србије (dri.rs)).

Државна ревизорска институција је самостална и независна институција и представља највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Основана је 2005. године Законом о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“ бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018 – др. закон).

За обављање послова из своје надлежности одговорна је Народној скупштини Републике Србије.

Државном ревизорском институцијом руководи председник Институције. Осим њега, има и потпредседника, Савет, ревизорске службе и пратеће службе.

Ревизорским службама руководе врховни државни ревизори.

Ревизорски извештаји имају високу вредност због независног мишљења ревизора о реалности и објективности приказаних информација (Хоџић, Греговић, 2016:116; Кнежевић, Николић, Нешевски, 2021: 105).

Мисија ове институције је да поузданим информацијама доприноси добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору (исто).

Уобичајено је да се термин⁹³ *ревизија* односи на ревизију финансијских извештаја. Финансијска ревизија подразумева објективно преиспитивање финансијских извештаја у организацији, у циљу утврђивања да дати извештаји представљају веродостојно, правично и тачно приказано стање и кретање трансакција. Ревизије могу бити интерне или екстерне, оне које врши ова Институција јесу екстерне и државне јер их врши највише државно, за то предвиђено тело.

⁹³ Термин „ревизија“ води порекло из новолатинског језика и то од речи *revidere*, која значи поновно гледање, поновно виђење, погледати уназад, још једном видети, унети последње корекције и сл. Земље енглеског говорног подручја користе термин “*auditing*”, коренски од латинског глагола “*audire*”, што значи чути или слушати (Виторовић, 2004: 118).

Да би се остварило квалитетно финансијско извештавање, од значаја су стручне и законске регулативе за његово обезбеђење. У ову сврху неопходна је примена општеприхваћених рачуноводствених принципа и стандарда, као и спровођење екстерне ревизије (Влаовић-Беговић, Томашевић, Момчиловић, 2022: 50).

Државна ревизорска институција, као највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, има надлежности које се састоје у планирању и обављању ревизије, доношењу аката, давању сугестија на нацрте аката, препорука за измене важећих закона, подношењу извештаја Народној скупштини, давању ставова и мишљења, пружању стручне помоћи, саветодавним надлежностима, усвајању и објављивању стандарда ревизије, утврђивању програма образовања за стицање звања државног ревизора, утврђивању критерија и нострификације стручних звања стечених у иностранству, међународне сарадње са ревизорским и рачуноводственим организацијама, а обавља и остале послове који се тичу примене релевантног закона и поштовању и наменском трошењу средстава Републике Србије којима располажу државни органи.

Државна ревизорска институција обавља следеће врсте ревизије: **ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања и ревизију сврсисходности пословања.**

У оквиру прве групе испитује документа, исправе, извештаје и све релевантне информације у циљу прикупљања обухватних и сврсисховних доказа за изражавање мишљења да финансијски извештаји субјеката над којима се врши ревизија реално и објективно приказују стање у области финансија.

У оквиру друге групе испитује правилност пословања, односно финансијских трансакција и одлука са приходима и расходима, у циљу утврђивања законитости трансакција и наменског опредељења и трошења.

У оквиру треће групе врши ревизију сврсисходности пословања, испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања поузданих доказа да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економије, ефикасности и ефективности као и у складу са планираним циљевима. исто

Предмет ревизије, угрубо, представљају сви акти и радње који имају финансијски ефекат (на кориснике јавних средстава). Конкретно, предмет ревизије су сва јавна средства у

Републици Србији, сва примања и издаци у складу са прописима о буџетском систему, сви финансијски извештаји, финансијске трансакције, обрачуни, анализе и друге евиденције и информације субјеката ревизије, правилност пословања субјеката ревизије у складу са законом, сврсисходност располагања јавним средствима, систем финансијског управљања и контроле буџетског система, систем интерних контрола, интерне ревизије (Закон о Државној ревизорској институцији „Службени гласник РС”, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон)

Субјекти ревизије су сви корисници јавних средстава, односно директни и индиректни корисници буџетских средстава, организације обавезног социјалног осигурања (Фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Национална служба за запошљавање), буџетски фондови основани посебним законом или подзаконским актом, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумима.

Субјекти ревизије су, практично, сви они корисници који чине буџетски систем Републике.

Дакле, свеобухватан опсег надлежности Државне ревизорске институције, указује на положај који има у финансијским контролама, чиме је постављена на „трон“ контролора у овој области. Контролисањем финансијских извештаја апсолутно свих корисника јавних средстава Републике Србије, па и Народне скупштине, чинећи то објективно и по службеној дужности, ово тело уздиже и у контроли служби безбедности, пре свега и искључиво у предмету контроле наменског трошења опредељених средстава.

Државна ревизорска институција обавља поступак ревизије на основу годишњег програма ревизије, који се усваја крајем године за наредну календарску годину (и у току године и примене може да се мења). Овај програм садржи субјекте над којима ће се спроводити ревизија, предмет, обим и врста ревизије, време почетка и трајања ревизије (Пословник Државне ревизорске институције, "Службени гласник РС", бр. 9/2009).

Ревизију обављају државни ревизори, али могу је обављати ревизори и из других земаља и других предузећа.

Поступак ревизије се одвија у три дела: прикупљање података пре почетка ревизије, поступак саме ревизије и послеревизорски поступак (Пословник).

Пре почетка ревизије надлежни врховни државни ревизор може поднети субјекту ревизије захтев за подношење података, који су му потребни у планирању и извођењу ревизије. У случају непоступања по овом захтеву, против субјекта може бити поднета прекршајна пријава.

О спровођењу ревизије се доноси закључак, који доноси генерални државни ревизор на основу програма ревизије. У закључку о спровођењу ревизије се наводи који су циљеви ревизије, ко је субјекат, шта ће се ревидирати и у којем временском периоду.

Субјект ревизије може поднети приговор на овај закључак, а о приговору одлучује Савет ове Институције, који га може одбацити, одбити или прихватити као основаног.

Генерални државни ревизор издаје овлашћење лицу које ће вршити ревизију. Након обављене ревизије, доноси се мишљење о пословању субјекта.

Уколико се током ревизије открију радње или пронађу документа којима се указује на постојање могућности да је учињено кривично дело или прекршај, ревизор има могућност да таква документа заплени (не дуже од 8 дана) и без одлагања подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно кривичну пријаву, надлежном органу.

По спроведеној ревизији, сачињава се нацрт извештаја који има форму тајности и који се уручује субјекту над којим се ревизија спроводила. Субјекат може поднети приговор на овај извештај у року од 15 дана. Приговор разматра надлежни врховни државни ревизор у року од 15 дана од његовог пријема. По сагледавању свих чињеница, врховни државни ревизор у року од 30 дана (од дана последњег састанка) доноси нови нацрт изврштаја о ревизији који се уручује субјекту. Уколико субјекат опет има примедбе, подноси их опет у року од 15 дана у форми приговора, у којем наводи разлоге и чињенице којим оспорава извештај. У овом случају, о овом приговору одлучује Савет Институције, у року од 30 дана од дана његовог пријема, а одговор доставља субјекту ревизије заједно са коначном верзијом извештаја о ревизији. Савет у овом случају може да донесе закључак у више варијанти: да се спорни налаз изостави из извештаја о ревизији, да се спорни остави у извештају у

неизмењеном облику или да спорни налаз остане саставни део извештаја, али са измењеном садржином на начин како одреди Савет.

Ако је потребно, генерални државни ревизор може за одређене делове извештаја наложити прибављање миђљења стручњака.

Извештај о извршеној ревизији доноси генерални државни ревизор. Тај извештај не може да садржи налазе ревизије који нису садржани у нацрту, односно предлогу извештаја о ревизији, који је предмет разматрања.

Начинићемо преглед мера којима ова институција може условити или кориговати рад служби безбедности, уколико су оне и њихово пословање у финансијском смислу субјект ревизије.

Уколико су у пословању субјекта над којим се ревизија спроводила утврђене неправилности или несврсисходности а које нису отклоњене у току обављања ревизије, овај субјект је дужан да их отклони у року од 30 до 90 дана од дана уручења извештаја о ревизији и о томе поднесе извештај Институције (одазивни извештај). У супротном против њега се *подноси прекршајна пријава*. Након пријема одзивног извештаја, ова Институција може да изврши контролу навода у датом извештају о чему сачињава *извештај о ревизији одазивног извештаја*. Након тога саставља и *послеревизиони извештај* где оцењује да ли су мере исправљања задовољавајуће. У случају незадовољавајућих налаза упућује се захтев одговарајућем органу да предузме мере против субјекта ревизије (подношење пријава, предлог за разрешење одговорног лица итд.). Одазивни извештај има статус јавне исправе.

При вршењу ревизије, грешке, неправилности и други пропусти исказани су и категорисани кроз три приоритетне области, спрам висине ризика и потребе за њиховим моменталним или одложеним кориговањем (Пословник).

1. Приоритет 1: Висок приоритет и грешке, неправилности и погрешна исказивања која указују да постоји непосредни ризик од вршења нетачних или неправилних плаћања, постоји ризик да јавна средства нису заштићена. Овакви проблеми захтевају реаговање одмах.
2. Приоритет 2: Грешке, неправилности и погрешна исказивања које утичу на финансијске извештаје, не постоји непосредан ризик али у сваком случају захтевају

пажњу руководства. Ово треба регулисати пре припремања наредног сета финансијских извештаја.

3. Приоритет 3: Грешке, неправилности и погрешна исказивања која захтевају отклањање и након рока припремања наредног сета финансијских извештаја.

Из доступних извештаја о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2018, 2019, 2020, 2021 и 2022. годину⁹⁴, за Министарство унутрашњих послова се закључује да у оквиру Приоритета високог ризика и потребе њиховог најбржег могућег отлањања није било случајева, као ни у случајевима Приоритетне области 3. У оквиру Приоритета 2 (умерено озбиљних последица и потреба за активностима ка њиховом исправљању), углавном су за све године дате примедбе у вези са погрешним исказивањем и евидентирањем у извештајима о извршавању буџета – погрешан конто, више случајева где су суме исказиване у мањим и већим износима него оних који су потребни, усклађивање помоћних евиденција са главном књигом при вршењу пописа, усклађивање података из донација, успостављање надзора и контроле над финансијским управљањем, усвајање Стратегије управљања ризиком и сачињавање Регистра ризика (Извештај за 2018. годину). У складу са детектованим пропустима, дате су и препоруке и мере за њихово отклањање и сачињавање одзивног извештаја.

⁹⁴ Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2022. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2023-1-Ministarstvo%20unutrasnjih%20poslova.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2021. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2022-1-Ministarstvo%20unutra%C5%A1njih%20poslova.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2020. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2021/2021-1-Ministarstvo%20unutra%C5%A1njih%20poslova%20Beograd.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2019. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2020/2020-1-Ministarstvo%20unutrasnjih%20poslova.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2018. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2019/2019-1-MUP.pdf>

Из доступних извештаја о ревизији финансијских извештаја за наведене године за Министарства одбране⁹⁵, у оквиру Приоритета високог ризика и потребе њиховог отклањања у најбржем могућем року није било случајева, као ни у случајевима Приоритене области 3. У оквиру Приоритета 2. углавном се истичу погрешан Биланс стања, погрешно исказивање средстава – погрешан conto, више или мање исказивање стања по одређеним областима. У складу са детектованим пропустима, дате су и препоруке и мере за њихово отклањање и сачињавање одзивног извештаја.

Једини доступни ревизорски извештаји за **Безбедносно-информативну агенцију**⁹⁶ односи се на 2019. годину, где нису уочене и истакнуте неправилности.

Из наведених извештаја се, услед непостојања високоприоритетних ризика може закључити да ова министарства обављају своје финансијске послове на коректан начин. Додуше, из извештаја се не може закључити колико од наведених пропуста припада самој полицији а колико војним службама безбедности, ни да ли су ревизијом захваћене или су под окриљем тајности података и својих апропријација изостављене, као што је то случај са Безбедносно-информативном агенцијом.

⁹⁵ Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2022. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2023-1-Ministarstvo%20odbrane.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2021. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2022-1-Ministarstvo%20odbrane.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2020. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2021/2021-1-Ministarstvo%20odbrane%20Beograd.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2019. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2020/2020-1-Ministarstvo%20odbrane%20Beograd.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2018. годину*, доступно 08.05.2024: <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2019/2019-1-MINISTARSTVO%20ODBRANE.pdf>

⁹⁶ Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Безбедносно-информативне агенције за 2018. годину*, доступно 08.05.2024. <https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2020/2020-1-BIA%20.pdf>

4.5. Улога Агенције за спречавање корупције у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби

Из званично јавно доступних података о овој Агенцији, истичемо да је њена визија дефинисана кроз синтагму: *Корупција сведена на ниво инцидентне појаве*.

Агенција за спречавање корупције је независан орган, за свој рад одговорна Народној скупштини. Подсетићемо још једном да је Народна скупштина највише представничко и законодавно тело у Републици Србији, а да преко органа, организација за која поставља функционере и одлучује о њиховом раду, као и усвајањем прописа који се односе на њих, представља најјачи контролни механизам над службама безбедности. Народна скупштина врши на овај начин посредну контролу над службама безбедности и уопште, читавим безбедносним системом.

Корупција је однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања недозвољене користи за себе или другог (Закон о спречавању корупције, „Службени гласник РС“, бр. 35 од 21. маја 2019, 88 од 13. децембра 2019, 11 од 12. фебруара 2021 - Аутентично тумачење, 94 од 27. септембра 2021, 14 од 7. фебруара 2022). Закључује се да је корупција велики изазов безбедности, те је постојањем овог тела начињен корак ка њеном искорењивању из свих сектора, а за наш рад значајног, сектора безбедности⁹⁷.

Надлежности ове Агенције, из разлога лакше прегледности, поделићемо у групе:

- Надлежности којима Агенција доноси акте и иницира њихове измене, даје мишљења, надзире примену стратешких и осталих докумената из области корупције, координира обукама из дате области;

⁹⁷ При дефинисању појма „корупција”, у овом поглављу користимо се само дефиницијама које су званично дате у документима који се употребљавају од стране ове организације, без теоретских погледа и диференцирања.

- **Надлежности у вези са извештавањем, анализом стања корупције, где је најважније издвојити** подношење извештаја са препорукама Народној скупштини извештај;
- **Надлежности у вези са покретањем поступака,** уопште репресивно деловање на појаве и утврђивање постојања коруптивних радњи, финансирање политичких активности, лобирање
- **Евиденционе надлежности,** где Агенција: води и чини доступним Регистар јавних функционера и имовине и прихода; проверава извештаје о имовини и приходима које поднесу јавни функционери; води и проверава податке из евиденција одређених законом; надзире доношење и спровођење планова интегритета (Закон о спречавању корупције, „Службени гласник РС“, бр. 35 од 21. маја 2019, 88 од 13. децембра 2019, 11 од 12. фебруара 2021 - Аутентично тумачење, 94 од 27. септембра 2021, 14 од 7. фебруара 2022, члан 6).

Ова Агенција годишње извештава о свом раду. Доноси извештаје у којима истиче стање, кретање и мере за сузбијање корупције у органима јавне власти Републике Србије. Корупција је појава заступљена у свим сферама друштвеног живота и Република Србија, као земља у транзицији, врло јој је подложна, односно подложне су јој све организације које се баве јавним пословима, на тај начин и службе безбедности.

Агенција израђује и план интегритета. План интегритета доноси се ради унапређења квалитета рада, ефикасности, професионалних стандарда, или етичке културе институције. Има форму стратешког и оперативног документа којим се институција по сопственој процени изјашњава о степену изложености ризицима за настанак и развој корупције и других неправилности. План интегритета се доноси с јасним циљем: да се ојача интегритет институције и смање ризици да се злоупотребљавају јавна овлашћења. Оваквим приступом, доприноси се раду институције али и поверењу коју јавност има у њу. Неки од поступака за достизање ових циљева су следећи: поједноставивање или укидање процедура, доношење практичних решења, повећање контроле у погледу дискреционих овлашћења руководиоца, повећање транспарентности у раду, учвршћивање стандарда, јачање система унутрашње

контроле, подстицање организационе културе кроз одговорност, професионалност и етичност како руководиоца, тако и запослених (Агенција за спречавање корупције (2021), *Приручник за израду и спровођење плана интегритета 2021-2024*: 4).

Функционер је дужан да прави баланс између приватног и јавног интереса, да му претежнији буде јавни интерес. У том циљу, мора да се придржава прописа којима су уређене његова права и обавезе, чиме ће се одржати и јачати поверење грађана у савесно и одговорно обављање функције (Агенција за спречавање корупције (2021), *Приручник за препознавање и управљање ситуацијама сукоба интереса и неспојивости функција*: 4).

Узимајући у обзир да су службе безбедности у служби народа, односно националне безбедности, стварањем система у којем корупција и друге неправилности не могу да се развијају, јача се и њихова кредибилност и осећај сигурности код грађана.

Агенција за спречавање корупције одлучује у поступцима по повредама Закона о спречавању корупције и других закона у случајевима сукоба интереса и неспојивости функција. Агенција покреће поступак по службеној дужности, или на захтев. Захтев може поднети орган јавне власти који је јавног функционера изабрао, поставио или именовао или у коме је јавни функционер на јавној функцији, или по пријави физичког или правног лица. У изузетним случајевима, пријава може да буде и анонимна.

У поступку, Агенција одлучује о постојању повреде закона и дужна је да обавести јавног функционера да је против њега покренут поступак и поводом тога га позива да се писмено изјасни на наводе у року од 15 дана од дана пријема обавештења. Функционер има могућност и да се не изјасни, у ком случају се не задржава вођење поступка.

За било који орган државне власти, препоруке, опомене и мишљења немају велики значај, нарочито у нетранспарентним системима, па ћемо зарад тога сагледати које су мере којима Агенција располаже у поступку, а које су:

- за лакшу повреду - **опомена**,
- за тежу повреду (повреда која утиче на објективно обављање јавне функције функционера) - **јавно објављивање препоруке за разрешење са јавне функције и јавно објављивање одлуке о повреди овог закона** (када се ради о функционеру који је изабран непосредно од грађана, као и лицу коме је престала јавна функција).

Одлуку којом се утврђује повреда закона и изриче мера или обуставља поступак, доноси директор Агенције. Против одлуке директора Агенције може да се поднесе жалба Већу Агенције, у року од 15 дана од дана пријема Одлуке. Одлука Већа Агенције је коначна и против ње може да се покрене управни спор.

Када је одлука којом је изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције коначна и извршна, Агенција доставља такву одлуку органу јавне власти надлежном за разрешење, који мора обавестити Агенцију о мерама које је предузео у року од 60 дана од дана пријема одлуке.

Агенција може иницирати кривични, прекршајни или дисциплински поступак против функционера, у зависности од свог налаза у поступку (Закон о спречавању корупције „Службени гласник РС“, бр. 35 од 21. маја 2019, 88 од 13. децембра 2019, 11 од 12. фебруара 2021 - Аутентично тумачење, 94 од 27. септембра 2021, 14 од 7. фебруара 2022).

Подсећамо да је јавни функционер дужан да пријави Агенцији имовину и приходе. Уколико даје лажне податке о имовини и приходима, у намери да их прикрије, чини кривично дело, за које је прописана казна затвора од шест месеци до пет година (Закон о спречавању корупције, чл. 101).

Прописане казне за прекршаје су новчане, у распону од 100.000 до 150.000 динара и то: у случају ћутања јавног функционера на позив Агенције а ради утврђивања чињеница у поступку; ако не обавести Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса који он или са њиме повезано лице има најкасније у року од 5 дана; ако од ступања на јавну функцију најкасније у року од 15 дана не обавести Агенцију о обављању другог посла или делатности; ако обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције који захтева рад са пуним радним временом или стални рад; ако саветује правна и физичка лица о питањима у вези са јавном функцијом на којој се налази, осим ако је на то обавезан; ако за време вршења јавне функције оснује привредно друштво, или другу јавну службу или започне обављање самосталне делатности; ако за време вршења јавне функције постане заступник или члан органа правног лица у приватној својини или врши управљачка права; ако постане члан или законити заступник удружења; ако између јавне функције и чланства у органу, удружења

или заступања удружења постоји однос зависности или други однос који угрожава или би могао да угрози његову непристрасност или углед јавне функције или ако је законом или другим прописом забрањено да јавни функционер буде члан органа одређеног удружења, врши функцију у политичком субјекту и учествује у њиховим политичким активностима а то угрожава вршење јавне функције; ако не пренесе или Агенцији не пријави лице на које је пренео управљачка права у привредном друштву у року од 30 дана од дана избора, постављења или именовања, односно стицања удела или акција, као и доказе о преносу управљачких права који је регистровао у року од 15 дана од дана преноса; ако врши другу јавну функцију (Закон о спречавању корупције, Прекршаји јавних функционера, чл. 103).

Такође, прописане су санкције и за друга лица која не поштују одредбе закона о сукобу интереса и неспојивости функције: одговорно лице у правном лицу, правно лице, члан породице јавног функционера (исто).

Агенција редовно објављује извештаје о стању корупције у државним органима. Истичемо да је у извештају (*Извештај за 2021. годину*, доступно 10.05.2024. https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agenције%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupције.pdf), наведено да у области сарадње са Министарством унутрашњих послова (и Републичким јавним тужилаштвом) ова агенција учествовала у својству националног координатора Мреже за борбу против корупције, Организације за економску сарадњу и развој.

Истакнуто је да Агенција континуирано учествује у раду радних група за координацију и програмирање средстава Интернационалне полицијске асоцијације у вези са сектором правде, унутрашњих послова и реформе јавне управе, као и изради пратећих докумената (исто).

Према ивештају Агенције, највише поклона, пријавили су: Генерални секретаријат председника Републике, *Министарство одбране*, Министарство спољних послова и Скупштина града Новог Сада. Занимљиво је да је наредним извештајем (*Извештај за 2022. годину*, доступно

15.05.2024.https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%2023.%20godinu%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf), и

Министарство унутрашњих послова пријавило највише поклона у току 2022. године.

У спровођењу акционог плана за поглавље 23, у теми - борба против корупције, у вези са полицијом, односно Министарством унутрашњих послова, наводи се да се континуирано ради на развијању механизма за јачање интегритета полицијских службеника. Оснажују се капацитети Сектора унутрашње контроле, Јединице за финансијске истраге, као и да се спроводе обуке полиције, јавних тужилаца и судија за обављање финансијских истрага, праћење токова новца, проактивног поступања и посебних истражних техника (Агенција за спречавање корупције, *Извештај о спровођењу ревидираног акционог плана за поглавље 23 – Потпоглавље борба против корупције*, 2022).

У поменутом извештају се такође истиче сарадња Агенције са Министарством унутрашњих послова, којом приликом су представници агенције са представницима полиције учествовали на обуци Регионалног програма за Југоисточну Европу, под називом „*Креирање Мапе пута за борбу против корупције и незаконитих финансијских трансакција*“.

Такође, Канцеларија за јавне набавке, у сарадњи са Агенцијом Уједињених нација за интернационални развој и Републичким јавним тужилаштвом, одржала је обуку у области јавних набавки за представнике Посебних одељења са сузбијање корупције Виших јавних тужилаштава и *Одељења за борбу против корупције* Министарства унутрашњих послова. Циљ обуке је био упознавање учесника са изменама Закона о јавним набавкама („*Службени гласник РС*“ бр. 91/2019 и 92/2023), као и са Порталом јавних набавки.

У Министарству унутрашњих послова у изради је документ анализе ризика од корупције. У циљу израде ове анализе, којом је координирао Сектор унутрашње контроле, формиране су радне групе и обухваћене су све организационе јединице овог Министарства. Резултати спроведене анализе ризика од корупције служиће као основ за израду Плана интегритета Министарства унутрашњих послова.

У извештајима Агенције за период 2017-2022. године, наводи се сарадња са Министарством унутрашњих послова на овом пољу веома успешна. Ово у делу програмирања средстава за

међународну помоћ, сарадњу у креирању делотворних механизма за борбу против корупције, одржаних састанака радних група и др.⁹⁸

Из свега изнетог, закључује се значајна и предана сарадња између полиције и ове Агенције.

* * *

Најснажније средство које ова Агенција има у својим рукама је овлашћење да доноси одлуке и да изриче мере, али и да иницира покретање прекршајног, кривичног или дисциплинског поступка. Иако су мере којима располаже нематеријалног али обавезујућег карактера и тичу се појединаца, могу бити веома утицајне на понашање у искорењивању коруптивних појава. Озбиљност ове Агенције сагледана је у много надлежности, обука, активности које она спроводи и за које је овлашћена. Сарадња са Министарством унутрашњих послова је на високом нивоу, постојање обавезе сарадње веже извршиоце и руководиоце у овој области. Међутим, у јавно доступним извештајима се не проналазе препоруке, извештаји, сарадња са Министарством одбране или Безбедносно-информативном агенцијом. Ово се опет може оправдати велом тајности, али претпоставља се да механизми заштите од корупције морају постојати у сваком државном органу.

⁹⁸ Агенција за спречавање корупције, *Извештај за 2017. годину*, доступно 22.05.2024.

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202017.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције, *Извештај за 2018. годину*, доступно 22.05.2024.

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202018.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције *Извештај за 2019. годину*, доступно 22.05.2024.

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202019.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције *Извештај за 2020. годину*, доступно 22.05.2024.

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202020.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције, *Извештај за 2021. годину*, доступно 22.05.2024.

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције, *Извештај за 2022. годину*, доступно 22.05.2024.

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202022.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije_1.pdf

4.6. Улога Државног правобранилаштва у контроли и надзору безбедносно-обавештајних служби

„Циљ државе и права је правда“ (Митровић, 1990).

Државно правобранилаштво Републике Србије је државни орган који врши правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, кроз правно заступање Републике Србије, односно њених органа и организација. Функцију државног правобранилаштва обављају државни правобранилац и заменици државног правобраниоца. Седиште Државног правобранилаштва је у Београду, а послове из своје надлежности Државно правобранилаштво обавља у седишту и у својих 11 одељења образованих ван седишта (*О Државном правобранилаштву*, доступно 15.05.2024. <https://dpb.gov.rs/>).

Државно правобранилаштво Републике Србије је основано као државни орган чија је основна надлежност вршење правобранилачке функције. Ова функција је део извршне функције државне власти, а састоји се у остваривању и заштити имовинских права и интереса државе, кроз њено правно заступање и саветовање (њених органа и организација), у складу са Уставом, законом и другим општим правним актима (Закон о правобранилаштву *„Службени гласник РС“*, број 55/14).

За овај орган се често у литератури налази да је „адвокат државе“. Али, ово је само поједностављење онога што ради.

Надлежност Државног правобранилаштва је штићење имовинских права и интересе Републике Србије. Тако овај орган има опште и посебне надлежности, а врши и саветодавну функцију.

Опште надлежности могу бити подељене у следеће групе (*Надлежности Државног правобранилаштва*, доступно 15.05.2024. <https://dpb.gov.rs/nadleznost-pravobranilastva>) :

Заступање Републике Србије у поступцима:

- када Република Србија има положај странке или *умешача* о чијим правима и обавезама се одлучује у том поступку, у правним поступцима пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима;

- на основу посебно датог пуномоћја у поступку пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима и друга правна лица чији је оснивач Република Србија.
- пред страним и међународним судовима и арбитражама и пред другим надлежним органима у иностранству, те, посебно, пред Европским судом за људска права у складу са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и додатним протоколима уз ову конвенцију.
- може преузети заступање на захтев другог правобранилаштва, односно јединице локалне самоуправе, или пружити стручну помоћ. Када је поступањем другог правобранилаштва повређен јавни интерес, Државно правобранилаштво може преузети поступање од другог правобранилаштва.

Праћење правних питања и давање мишљења:

- Прати правна питања од посебног значаја за рад државних органа, прати и примену закона и других општих правних аката, када је то од значаја за заштиту имовинских права и интереса Републике Србије и о уоченим проблемима обавештава Владу и друге надлежне државне органе.
- Државном правобранилаштву се могу доставити ради давања правног мишљења нацрти правних послова које закључују субјекти које заступа, ако ти правни послови за предмет имају имовинска права и обавезе Републике Србије, односно тих субјеката. Државно правобранилаштво даје правна мишљења и о другим имовинскоправним питањима субјектима које заступа.

Контролне делатности:

- овлашћено је да покрене поступак за оцену уставности закона, односно за оцену уставности и законитости других општих правних аката, ако оцени да су законом, односно другим општим правним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије или законом утврђени положај Државног правобранилаштва.

Посебне надлежности Државног правобранилаштва утврђене су, осим општим Законом о правобранилаштву и низом посебних закона и других општих правних аката.

Ове надлежности могу се поделити у две групе:

- оне у којима Државно правобранилаштво наступа као **законски заступник Републике Србије или правни саветник државних органа** у неким специфичним правним поступцима, односно специфичним правним ситуацијама.
- посебне надлежности које се односе на ситуације у којима Државно правобранилаштво не наступа као заступник Републике Србије, већ **као самостална странка у поступку** (исто).

Мора се нагласити законска одредба у којој Република Србија одговара за штету коју полицијски службеник и остали запослени у Министарству причине трећим лицима, ако се докаже да је штета настала поступањем полицијских службеника и других запослених у Министарству током обављања послова и задатака и ако су поступали поштујући прописе о начину обављања полицијских и осталих послова у Министарству (Закон о полицији, чл. 218).

За штету коју својим незаконитим или неправилним радом припадници Војнобезбедносне или Војнообавештајне агенције произведу физичким и правним лицима одговара Република Србија (Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, чл. 62). Ако безбедносни разлози то захтевају, Војнобезбедносна агенција може да користи пословне и стамбене просторије, као и друге непокретности у својини Републике Србије (исто, чл. 22).

Од овлашћења која у поступку има, Државно правобранилаштво може да тражи на увид, извод и копију исправа и других потребних списа из сваког јавног регистра, предмета и електронске базе података о стању у предметима (које води суд, други државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, или носилац јавних овлашћења), без накнаде.

Законом о Државном правобранилаштву одређене су дужности државних органа, јавних установа и посебних организација. Најпре, дужност обавештавања о свакој правној ствари где је оно овлашћено да предузима правне радње и правна средства ради остваривања њихових права и интереса, односно права и интереса Републике Србије. Даље, дужност пружања података за предузимање радњи у његовој надлежности. У случају непоступања по наведеном, Државно правобранилаштво ће обавестити надлежно министарство или Владу, где ће од одговорног лица бити тражена накнада штете.

Државно правобранилаштво овлашћено је да покрене поступак или иницијативу за његово покретање пред судом или надлежним органом. Такође, поступа и по писменим налозима и захтевима субјеката које заступа, које је дужно да у разумном року обавести о свом правном мишљењу, односно о предузетим радњама у конкретној правној ствари.

Пре покретања било каквог поступка, државно правобранилаштво је дужно да размотри могућност споразумног решавања спорног односа, на своју иницијативу или на иницијативу супротне стране.

* * *

У контроли и надзору над службама безбедности положај овог тела сличан је положају који имају органи извршне власти или посебна тела, уз велику разлику што се Државно правобранилаштво „активира“ само у случајевима штете по Републику Србију. Све службе безбедности: полиција Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција, као и Безбедносно-информативна агенција овлашћене су да у раду користе имовину Републике Србије. Припадници ових служби Републику Србију својом појавом и представљају, те је јасно да у оцени потребности и наменског опредељења и коришћења њених средстава, штићења њених имовинских интереса, Државно правобранилаштво има и огромну контролну функцију која прелази у непосредну у случајевима када се поводом надекватног рада припадника служби безбедности, против њихове организације или министарства којем припадају, покрећу одговарајући поступци.

5. ЈАВНИ НАДЗОР НАД РАДОМ БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ

5.1. Улога медија у информисању о раду безбедносно-обавештајних служби

Неограничена доступност садржаја, било од званичних медијских организација или појединаца, путем друштвених мрежа, портала, интернет сајтова и других виртуелних облика комуникације и објављивања садржаја, чине да је свака вест доступна свакоме у

сваком тренутку. Трансформација медија – од штампаних до дигиталних, њихов велики утицај и огромна доступност данас, чине да вести лако допру до свакога. Појава и убрзан развој дигиталних медија само су додатно убрзали негативне трендове које штампа у континуитету бележи током последњих деценија, такозвано „дигитално доба“ (Недељковић, 2021: 563).⁹⁹

Нема сумње у утицај медија на креирање слике и мишљења јавности. Штавише, медији су инструмент стратешког комуницирања, који је један од израза моћи и инструмент политичког и безбедносног испуњења националних интереса, који може имати офанзивни и дефанзивни карактер (Перић, Митровић, 2021: 149).

Када су у питању снаге које, осим могућности да користе посебне мере којима задиру у туђу приватност, имају могућност да употребљавају и средства принуде и да располажу арсеналом оружја, медији могу да утичу да у јавности аутоматски постоји искривљена слика о полицији, Војсци, уопште, службама безбедности као непријатељима који зарад заштите интереса уже властелинске групе раде против појединачних грађана. Овакве „вести“ често буду „подгреване“ од стране јаких медијских компанија, па такве доспевају до великог броја људи, чиме се већ искривљена слика даље храни и ствара неповерење које је касније врло тешко преобратити у поверење.

Можда се на први поглед чини да медији немају велики утицај на надзор и контролу служби безбедности, али они су **најјачи јавни контролор** који представља одашиљач информација грађанима, који на тај начин врши контролу служби безбедности и има могућност да их позову на одговорност или преиспитивање одлука, понашања, поступања, примена и др. Медији и суд јавности најјачи су вид неформалне спољне контроле.

Медији стварају слику у јавности о битним догађајима, најчешће сензационалистичким насловима, подижу драматичност великим словима у наслову, скрећу пажњу на одређене теме итд. Оне ово чине на тај начин што пласирају вести кроз специфичне наслове. Неки од њих су:

⁹⁹ Данас, у ери интернета, 4 Г и 5Г мрежа, често се говори о „спором, али извесном умирању штампе” или чак о „потреби еутаназије штампаних издања” (Пенезић, 2021: 146).

- „Кликбејт” наслов –подразумева оне наслове у којима је намерно изостављен битан део информације или цела информација важна за текст, чиме се читалац „приморава” да кликне на наслов, тј. отвори текст како би сазнао о чему се у ради и
- „Фејк њуз” наслов –подразумева оне наслове који не одговарају тексту чланка у смислу да уопште, или у великој мери не одговарају информацијама изнетим у тексту; затим оне који значајно преувеличавају или драматизују информације изнете у чланку или их представљају на начин којим се мења смисао или контекст вести и тиме доводе читаоце у заблуду (Квапил, 2021: 123).

Користећи медијски архив *Ебарт*, који чува податке из медија у електронској форми, претрагом кључне речи „прислушкивање“ у новинским насловима у 2017. години, овај термин поменут је више од стотину пута, 2018 године мање - 64 пута, да би 2019. године био поменут опет више од стотину пута, 2020. године - 79 пута а 2021, 2022. и 2023. године опет више од по стотину пута. Сензационалистички наслови у неким од највећих медија у Србији из земље и света гласе: **„Црно тржиште препуно шпијунске опреме: Детектив открива какве су казне за нелегално праћење и прислушкивање ((27.03.2021). *Курир*, Београд, Преузето 24.05.2024. <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3653929/crno-trziste-prepuno-spijunske-opreme-detektiv-otkriva-kakve-su-kazne-za-nelegalno-pracenje-i-prisluskivanje-kurir-televizija>), „шпијунска афера тресе Шпанију, смењена шефица обавештајаца, на мети хакера био и ПРЕМИЈЕР“ ((10.05.2022). *Блиц*, Београд,. Преузето 15.05.2024. <https://www.blic.rs/vesti/svet/spijunska-afere-trese-spaniju-smenjena-sefica-obavestajaca-na-meti-hakera-bio-i-4hynjsj>), „Шабих: афера прислушкивање се не сме заборавити чим се појави нека друга“ ((18.02.2021). *Н1*. Београд. Преузето 15.05.2024. <https://rs.n1info.com/vesti/sabic-afere-prisluskivanje-se-ne-sme-zaboraviti-cim-se-pojava-neka-druga/>).**

Безбедносне службе имају обавезу сарадње са медијима, прописану законима који уређује ове области или подзаконским актима.

Безбедносно-информативна агенција

Безбедносно-информативна агенција истиче да се њени односи са јавношћу заснивају на начелима уставности и законитости, планирања, усклађености, објективности, неселективности и заштите података који су одређени за тајне (Безбедносно-информативна агенција, *Информатор о раду*, 2024).

При помену речи „тајне“, најчешће се завршава свака прича о сарадњи ове Агенције са јавношћу. Даље, у образложењу којим се прописима декларише сарадња јавности и ове Агенције, наводи се да је *„Пропис којим се уређује начин остваривања јавности рада органа јавне власти, као и искључење и ограничавање јавности рада тог органа уређено Законом о основама уређења служби безбедности“*.

У делу којем се презентује лице које је задужено за односе са јавношћу, стоји празна рубрика, доступна је само маил адреса портпарола Безбедносно-информативне агенције. У делу који се односи на изглед и опис поступка за добијање идентификационих обележја за праћење рада органа, могућности присуства седницама органа јавне власти и непосредног увида у рад органа јавне власти, допуштеност аудио и видео снимања објеката које користи орган јавне власти и активности органа јавне власти, дефинисано је као „није допуштено“.

У делу који се односи на медије, на сајту Безбедносно-информативне агенције могуће је пронаћи обраћање директора Агенције јавности, резултате акције Безбедносно-информативне агенције или заједничке акције са Министарством унутрашњих послова, поднете кривичне пријаве и др, све стриктно цензурисане вести у којима се не истиче ништа што би могло компромитовати било које врсте података. Забрањено је снимање и сликање у просторијама агенције.

У закључку овог поглавља, на сајту Безбедносно-информативне агенције наводи се да Агенција обавештава јавност о свом раду преко органа и тела којима доставља извештаје, на начин којим се не угрожавају права грађана, национална безбедност и други интереси Републике Србије (Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, члан 21 став 1), при чему може и непосредно обавештавати јавност о свом раду, као и о појединим безбедносним појавама и догађајима (исто, члан 21, став 2). Информације за јавност даје директор, портпарол Агенције за односе са јавношћу или припадник Агенције

којег директор за то „посебно овласти“. Припадници Агенције не могу самоиницијативно иступати у јавности.

Министарство унутрашњих послова у свом саставу има организациону јединицу – *Одељење за медије и комуникације* при Кабинету министра у седишту Министарства. Озбиљност којом Министарство унутрашњих послова приступа обавештавању јавности, у чијој је служби, на високом је нивоу. У овом одељењу се редовно ажурира веб сајт Министарства, инстаграм и фејсбук странице, а врши се и обрада и прослеђивање новинарских захтева (питања), праћење ажурности њихових одговарања и др. На нивоу подручних полицијских управа постоји и по једно радно место које обавља послове портпарола за дату заокружену област.

Према Закону који уређује ову област, одређено је да је рад Министарства унутрашњих послова јаван. Поред тога, прописано је да Министарство редовно благовремено и потпуно обавештава јавност о свом раду. Ова обавеза Министарства ограничена је у случајевима када полиција предузима мере и радње у складу са законом о кривичном поступку и у том случају би јавно обавештавање омерло или онемогућило њен оперативни рад, или ако би се тиме повредило или угрозило: тајност података, достојанство грађана, право на личну слободу и безбедност.

Министарство једном годишње, објављује: извештај о стању безбедности у Републици Србији којим на транспарентан и јаван начин обавештава јавност о процени безбедности, трендовима кретања криминала и других безбедносних појава од значаја за безбедност и права грађана; извештај о раду Министарства, који на транспарентан и јаван начин обавештава јавност о развоју полиције, статистичким подацима о спроведеним активностима и постигнутим резултатима.

Министарство је у обавези да на својој интернет презентацији објави и тромесечне информације о раду, које усваја надлежни одбор Народне скупштине Републике Србије за унутрашње послове. Министарство информисе јавност о променама закона. Свој програм и план рада чини доступним јавности.

Припадницима Министарства је забрањено самоиницијативно иступање у јавности и средствима информисања у вези са радом, а у супротном, представља тешку повреду

службене дужности за коју дисциплински одговара. Међутим, свака комуникација полицијских службеника при вршењу службене дужности са грађанима сматра се својеврсним видом јавног наступа.

Осим овога, при спровођењу поступка за утврђивање дисциплинске одговорности припадника, у дисциплинској комисији је један представник јавности, који се може и искључити уколико постоје разлози тајности. Такође, члан јавности укључен је и у Комисију за решавање притужби.

Подаци о броју употребљених средстава принуде, разврстаних по категоријама и предузетим мерама, такође су доступни јавности, што је полицију уздигло изнад свих служби безбедности. Можда се у овоме виде назнаке тешког напора да се Министарство окрене ка грађанима и јавности уопште. У Информатору о раду овог Министарства, који је доступан на интернет презентацији министарства, доступне су и исплаћене месечне плате одређеним руководиоцима и припадницима, што је јасно да не поседује ни једна друга служба безбедности.

Министарство одбране

Војнообавештајна агенција

У информатору о раду Војнообавештајне агенције наведени су контакт подаци лица која су овлашћена за сарадњу са новинарима и јавним гласилима, изглед и опис поступка за добијање идентификационих обележја за праћење рада органа, могућност присуства седницама и непосредног увида у рад, начин упознавања са временом и местом одржавања седница и других активности на којима је дозвољено присуство грађана и опис поступка за добијање одобрења за присуствовање седницама и другим активностима. Допуштеност аудио и видео-снимања објеката које користи орган и активности органа - није допуштено. Војнообавештајна агенција има лице одређено за приступ информацијама од јавног значаја.

На званичној веб презентацији Агенције наилази се на следеће: *„У складу са законом и прописима донетим на основу закона, а узимајући у обзир природу послова из надлежности Војнообавештајне агенције и обавезујуће мере у циљу заштите тајности података у*

њеном поседу, није могућ непосредан увид и праћење рада Војнообавештајне агенције кроз присуство грађана свакодневним активностима. У службеним просторијама Војнообавештајне агенције није дозвољено аудио и видео снимање, изузев на основу претходног одобрења, у циљу информисања јавности о питањима која су од посебног значаја за јавност и грађане Републике Србије“ (Војнообавештајна агенција, доступно 12.05.2024. <http://www.voa.mod.gov.rs/>).

Војнобезбедносна агенција

Ова Агенција нема ажуран веб сајт (Војнобезбедносна агенција, доступно 15.05.2024. <https://www.vba.mod.gov.rs/cir/arhiva/kat/1>). Има ажуран Информатор о раду (Војнобезбедносна агенција, *Информатор о раду*, доступно 14.05.2024.

<https://informer.poverenik.rs/informer?org=L5BgvrET4butoJT7Z>), и именовано је лице за приступ информацијама од јавног значаја, а за све остало упућује на правну службу министарства одбране. Информације о медијима доступне на сајту су најкасније из 2014. године.

Војнобезбедносна агенција се редовно контролише од стране надлежног Одбора Народне скупштине Републике Србије за контролу служби безбедности, као и од стране Генералног инспектора служби. Подаци о контроли представљају тајне податке у смислу закона који уређује тајност података.

Из наведеног се поставља питање: Зашто постоји претерана класификација података у службама безбедности? Чак и они подаци који не би компромитовали рад на тајним „операцијама“, нису доступни јавности. Из рада Министарства унутрашњих послова закључује се да постоји тенденција ка отварању ка јавности, али мора се узети у обзир другачија мисија и начин рада полиције у односу на остале службе безбедности. Полиција је сервис грађана, у служби је грађана и кроз паролу „ми смо ту за вас“, обезбеђује присуство јавности у свом раду. Наравно, под овим се не могу подвести организационе јединице полиције које у свом раду примењују посебне доказне радње. У емпиријском делу овог истраживања, сагледаће се доступни подаци добијени од самих служби безбедности и

на основу тога донети коначни закључци колико је која служба транспарентна, односно, није.

5.2. Улога невладиних организација у информисању о раду безбедносно-обавештајних служби

Уопштено речено, невладине организације су непрофитне организације настале удруживањем грађана или стручњака из одређене области по неком основу (дискриминација, безбедност итд.) и са одређеним циљем. Циљ ових организација најчешће је идеалистички, односно обелодањивање недоследности у раду државних органа и заштита права грађана и др.

Невладине организације, као и јавност и медији, немају могућност условљавања, препоручивања или било којих инструмената који су доступни контролним и надзорним телима законодавне, извршне или судске власти. Међутим, притисак јавности може да буде много моћније оруђе од било које санкције или могућности санкционисања.

У наставку ћемо се упознати са одређеним организацијама овог карактера, које у свом раду на неки начин контролишу службе безбедности или се баве заштитом људских права – анализирајући стање безбедносног система или одређених догађаја и чинећи добијене резулте доступним јавности. Уколико се учини сходним, уз сваку од организација, навешћемо нека кључна запажања која се дотичу контроле над службама безбедности.

Београдски центар за безбедносну политику

Београдски центар за безбедносну политику себе декларише као независни истраживачки центар који доприноси унапређењу безбедности грађана у складу са демократским принципима и поштовањем људских права кроз истраживање, јавно заступање, развој заједнице и образовање. Ова организација се уже бави анализом и посматрањем стања у области полиције, безбедности, безбедносних служби, приватне безбедности, војске,

надзора, транспарентности, рода и безбедности, локалне безбедности, екстремизма, организованог криминала и др. На званичном сајту овог Центра (доступно 15.05.2024. <https://bezbednost.org>), досупне су његове објављене публикације, и то у вези са полицијом - 120, у вези са службама безбедности - 73, војском - 108, надзором - 103, приватном безбедношћу - 23, и др.

Јасно је да је ова невладина организација најуже везана за истраживање и контролу службу безбедности и полиције и војске. У доступним публикацијама, видљиво је дат критички осврт али и појашњење употребе посебних мера од стране ових служби.

Ова организација између осталог, даје мишљења и на нацрте закона, коментарише и аналитички описује догађаје у вези са нарушавањем безбедности, и др. Тако, приликом коментарисања нацрта закона о унутрашњим пословима, приликом чега је имала значајну улогу у његовом повлачењу, истакла је да упозорава јавност да Нацрт закона о унутрашњим пословима (2021) садржи бројне одредбе које ће, уколико се не промене, угрозити безбедност грађана и њихова права и упркос „козметичким изменама“, презервирати утицај полиције на рад полиције. Због тога је Центар затражио од Министарства унутрашњих послова да размотри коментаре пристигле од организација у јавној расправи и спречи потенцијалну штету која би настала усвајањем овог Нацрта. (*саопштења Центра*, доступно 12.05.2024. <https://bezbednost.org/saopstenja/page/2/>).

Београдски центар за људска права

Београдски центар за људска права представља себе као нестраначко, неполитичко и непрофитно удружење грађана заинтересованих за унапређење теорије и праксе људских права. У овом Центру заступљени су људи различитих професија и профила, од правника, адвоката, социолога, књижевника, економиста, до професора и студената и стручних људи, који знањем из разних области доприносе остваривању циљева којима Центар тежи. Овај Центар има за циљ унапређење и ширење знања о људским правима кроз издавање образовних материјала, образовање, истраживања, предлагања и коментарисања законских аката из дате области, надзор над поштовањем права, јавним расправама којима се јавност упознаје са људским правима и извештавање о њиховом стању, пружање правне и

психолошке помоћи тражиоцима азила, волонтерски рад и др. Како истичу да је њихов главни циљ постојања образовање у области људских права, ова организација организује семинаре, предавање, округле столове у Србији и региону, а сарадњу остварује са Факултетом политичких наука у Београду дуги низ година. Од 1995 оснива школе људских права (доступно 14.05.2024. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>).

У извештају – *Људска права у Србији 2021*, у делу који се односи на нацрт Закона о полицији, истиче се да *нацртом прокламована независност Сектора унутрашње контроле била је у великој мери угрожена овлашћењем министра да контролише рад свих запослених у Сектору образовањем посебне комисије – чији састав није ни на један начин одређен. Независност Сектора доведена је у питање и чињеницом да Нацртом, као уосталом ни важећим Законом о полицији, није уређено питање запошљавања у том сектору* (Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији у 2021. години*, доступно 12.05.2024. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>, стр.55).

Закључујемо да Центар својим истраживачким радом и саопштењима, често без задршке, искрено и отворено и крајње строго указује на проблеме и стање људских права у Републици Србији, чиме упознаје јавност и саме службе безбедности.

О проблемима пресретања електронске комуникације и приступу задржаним подацима о оствареној комуникацији Београдски центар за људска права је упозоравао јавност у више извештаја. У извештају о стању људских права за 2020. годину (доступно 11.05.2024. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-web.pdf>), истакнути су подаци занимљиви за сваког истраживача који се интересује за област безбедносних служби и начин на који применом посебних радњи могу да утичу на угрожавање слобода и права људи, које у наставку и представљамо.

У овом извештају се упућује критика самом Закону о електронским комуникацијама ("Службени гласник РС", бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС, 62/2014 и 95/2018 - др. закон), који на неадекватан начин уређује дату област. Наиме, истиче се да пресретање електронских комуникација поводом откривања садржаја комуникације није допуштено без пристанка корисника, осим на одређено време и на основу одлуке суда, ако је то неопходно

ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије. Даље, Центар наводи да *није могуће са сигурношћу рећи у којој мери и по ком основу полиција и безбедносне службе користе могућност приступа базама о оствареној комуникацији.* Законом о електронским комуникацијама утврђене су обавезе вођења евиденције о оствареном приступу задржаним подацима за безбедносне органе, операторе мобилне телефоније и интернет провајдере, али извештаји који се достављају Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности годинама садрже све мање података, како о приступима који се остварују путем захтева државног органа тако и о директним приступима базама оператора. Још једном се у извештају упућује примедба на поменути Закон, који не уређује детаљно и не даје било какву препоруку за уређења садржине оваквих извештаја, као и контроле рада свих који имају обавезу вођења евиденције, али и одговорност за пропуштање ажурног вођења евиденција и сачињавања детаљних извештаја о приступу базама података о оствареној комуникацији.

Share фондација је непрофитна организација која тежи унапређењу људских права и слобода у дигиталној сфери, и промовише „позитивне вредности отвореног и децентрализованог интернета“ и слободан приступ информацијама. Као своје примарне теме ова фондација истиче: приватност података, слободу изражавања као и дигиталну безбедност (*share фондација*, доступно 10.05.2024. <https://www.sharefoundation.info/sr/onama/>).¹⁰⁰

Ова Фондација редовно истражује стање нарушавања приватности грађана у Србији, односно публикује истраживања у вези са стањем остварења људских права и њиховог нарушавања у дигиталној зони.

Занимљиво је да се у извештају за 2020. годину¹⁰¹ (Share фондација, *Преглед евиденције приступа задржаним подацима у Србији за 2020. годину*, доступно 11.05.2024. https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/Zadrzani-podaci-2020_izvestaj.pdf), констатује да *пored значајног пада транспарентности извештавања оператора и*

¹⁰⁰ Како су подаци коришћени у овом раду производ истраживања Share фондације, укратко ћемо је представити, јер и она и те како врши контролу и надзор значајну за ову тему.

¹⁰¹ Последње доступни подаци

надлежних органа у њиховим праксама приступа задржаним подацима, проблем такође представљају и видљиве разлике у извештајима.

Из извештаја наводимо податке:

Теленор је у току 2020. године примио и обрадио 422 писана захтева надлежних државних органа, од тога је због неодговарајућег правног основа 46 захтева одбијено, а 8 делимично реализовано. Од 422 примљена захтева, 265 се односило на податке о пријављивању мобилних терминала на базне станице који не спадају у категорију задржаних података, а према којима је извршено више од 8.000 претрага сигнализационих записа на базним станицама. Значајно је навести да је *Теленор* 2018. године престао да доставља Поверенику за приступ инфомрацијама од јавног значаја и заштиту података о личности податке о самосталним приступима државних органа задржаним подацима. Претходни доступан податак је да их је у 2017. години било 381.758.

Од осталих оператора, *Телеком Србија* је у 2020. години примио 1.417 захтева за приступ базама о оствареној комуникацији, од којих је испуњено 1.370. Осим података о укупном и испуњеном броју примљених захтева овај оператор није доставио никакве друге податке.

Оператор *А1 (ВИП)* је у 2020. години поднео скроман извештај са најосновнијим информацијама који садржи само датум подношења захтева, начин одговора, да ли је захтев испуњен или не и датум одговора, врсту података (нпр. листинг позива, сигнализациони логови), време када су подаци задржани и носач информације. У претходним годинама, ти извештаји су били далеко детаљнији. Од укупно 122 захтева није испуњено 7, док за 5 захтева нема информација да ли је одговорено и који је исход. Још једна разлика јесте и скоро duplo мањи број захтева у односу на 2018. годину, када их је било 222.

Током 2020. године интернет операторима упућено је укупно 519 захтева за приступ задржаним подацима, а испуњено је 436 захтева. У извештају се констатује да се из године у годину удвостручава број захтева за задржаним подацима и задржаним подацима о коришћењу ИП адресе.

Када су у питању подаци које су Поверенику доставили државни органи, по броју захтева за приступ подацима предњачи **Министарство унутрашњих послова** са 110.305 захтева од којих је испуњено 110.297. **Безбедносно-информативна агенција** је поднела укупно

1.073 захтева од којих је суд одбио 10 захтева, док су остали одобрени. **Војнобезбедносна агенција** је у 2020. години упутила 3.480 захтева од којих су сви прихваћени. Ипак, у извештају ове Агенције се наводи да су остваривали приступ и путем апликације (директни приступ), међутим не наводе се конкретни бројеви телефона.

Кључно је истаћи да у извештају који смо сагледали, Фондација оцењује скупштински Одбор за контролу служби безбедности негативном оценом, истичући да је у тадашњем мандату представљао само једно *протокарно тело* и да *Србија нема делотворан механизам цивилне контроле служби безбедности*. У прилог томе се наводи да је Одбор током 2020. године одржао 13 седница у 7 дана на којима су усвајани извештаји о раду служби безбедности а да, према његовим закључцима, службе безбедности у Србији раде „без грешке“ и завређују највише оцено по питању законитости и правилност њиховог рада. Фондација даље наводи да су на интернет презентацији Народне скупштине објављене вести свих одржаних седница. Једина за коју је објављен и видео снимак одржана је 24. марта и трајала је мање од 5 минута. На седници је усвојен предлог извештаја Одбора за контролу служби безбедности о извршеном надзору над радом служби безбедности за 2020. годину. Током седнице ниједан члан Одбора није се јавио за реч.

Надовежимо се на претходно поменуто Београдски центар за људска права, који истиче да питање безбедности комуникације додатно добија на значају ако се узму у обзир и: бројне злоупотребе постојећих механизма за пресретање комуникације, приступ задржаним подацима о оствареној комуникацији као и одсуство сваке *стварне контроле* служби безбедности, на шта се већ годинама уназад указује (*Људска права у Србији, 2020*, доступно 10.05.2024. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-web.pdf>).

У претходном смо делу видели да Share фондација сматра да су у прикривености података одговорне службе безбедности као и њихови контролори, али и оператори, који све шкртијим информацијама, на неки начин штите поступке служби безбедности.

Транспарентност Србија

Транспарентност Србија је нестраначка, невладина и непрофитна организација усмерена на борбу против корупције у Србији.

Најважнији циљ ове организације јесте, како и назив говори, повећање транспарентности рада државних органа. Ова организација сматра да је транспарентност кључан услов спречавања злоупотреба јавних овлашћења у приватне сврхе (*Транспарентност Србија-о нама*, доступно 23.05.2024. <https://www.transparentnost.org.rs/sr/o-nama/trans-srbija>). Подизањем свести о опасностима и штетама које корупција наноси друштву, подстицањем реформи и предлагањем конкретних препорука, доприноси остварењу свог циља.

О коментарима који су значајни за службе безбедности, у доступним публикацијама, ова организација је коментарисала нацрт Закона о унутрашњим пословима у 2021. години. Истакла је да је реч о документу од 365 чланова на 117 страна. Ова организација истакла је да је јавна расправа поводом Нацрта била заказана за одређене датуме у Нишу, Новом Саду и Београду, а да о датим одржавањима није било могуће пронаћи никакву додатну информацију. На сајту Министарства унутрашњих послова објављен је текст о јавној расправи и позив свим заинтересованим странама да се прикључе, уз напомену да је неопходно пријављивање најкасније 2 дана пре термина расправе, а сам позив је објављен 3 дана пре првог термина. Овим је дат кратак рок и створена могућност за потенцијално „избегавање“ или смањивање заинтересованих лица на најмањи могући број. Ова организација замерила је нацрту појам *полиције*, утврђене *антикоруптивне мере*, начело *транспарентности* и др. Истакла је у више наврата у својој публикацији да је јавна расправа буквално сведена на објављивање текста нацрта закона на сајту а да је дати Закон о унутрашњим пословима акт који може имати далекосежне последице по права грађана (Транспарентност Србија (2021), *Коруптивни ризици у прописима и лобирање*, доступно 01.05.2024.

https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KORUPTIVNI_RIZICI_U_PROPISIMA_I_LOBIRANJE.pdf), што у пракси и јесте истина.

Центар за истраживање јавних политика

Центар за истраживање јавних политика је независна истраживачка организација, која је основана 2010. године. Центар чини група иновативних истраживача и дигиталних ентузијаста из области социологије, економије, електротехнике, политикологије, филозофије, психологије, јавних политика и безбедности који промишљају будућност рада у Србији, инклузивну безбедност и стварање одрживих партнерстава усмерених ка друштвеним променама. Кроз свој мултидисциплинарни приступ њихова мисија је да истражују везе између социо-економских и безбедносних домена од свакодневног значаја за грађане (Центар за истраживање јавних политика, доступно 20.04.2024. https://publicpolicy.rs/CENTAR#.Y7_FhHbMKUk).

Мисија Центра је да допринесе развоју праведног друштва у коме су мишљења и бриге свих грађана равноправно уважене.

Овај Центар је спровео 40 истраживања у року свог постојања, а 34 публикације се дотичу питања безбедности, личних права и безбедности, реформе сектора безбедности, дискриминације у војном школству и др. Самим тим их ово чини битним контролорима служби безбедности који јавности износе чињенице, ставове и мишљења, међутим, немају средства којима би на други начин могли да утичу на службе безбедности осим „алармирањем“ јавности (Центар за истраживање јавних политика, *Људска права за 21. век*, доступно 20.05.2024. <https://publicpolicy.rs/publications/analyze>).

Центар савремене политике

Центар савремене политике је независни истраживачки центар који кроз истраживање и јавно заступање доприноси унапређењу демократије и промоцији европских интеграција. Центар савремене политике је основан 2012. године (*организација Центра*, доступно 15.04.2024. <https://centarsavremenepolitike.rs/organizacija/>).

Овај Центар је усредсређен на области демократије, европске интеграције, међународну и регионалну политику. Центар редовно објављује истраживања и извештаје о стању демократије и људских права у Републици Србији, уз дубоко критички осврт. Из последњег

доступног извештаја наводи да је постојала висока неактивност парламента у Републици Србији. Наиме, од распуштања Народне скупштине у марту месецу 2020. године, Србија је у периоду од више месеци била без оспособљеног парламента за пуно и несметано функционисање. Од укупно 1096 радних дана парламента у 2020, 2021 и 2022. години, био је неактиван 416 дана, односно 40% укупног времена (Центар савремене политике (2022), *Извештај из сенке, стање демократије у Србији: 12*). Ово нас доводи до нашег предмета истраживања, а то је да Народна скупштина, као једино законом овлашћена да контролише службе безбедности, у периодима неактивности није делотворан механизам надзора и контроле над њима. Занимљиво је да њена неактивност можда и не би била примећена, да не постоје овакве организације, и у томе је њихова величина. Ништа не може проћи неопажено.

* * *

Својим публикацијама, саопштењима, обраћањима јавности, семинарима, редовним објавама на својим интернет презентацијама, свака од наведених невладиних организација на неки начин врши надзор и контролу над службама безбедности. Углавном, како смо видели у истраживању, извештаји, анализе, и све остале публикације, усмеравају пажњу углавном на угрожавање људских права услед неовлашћеног прислушкивања, снимања и праћења, и углавном се усредсређују на полицију, вероватно из разлога њене велике бројности, њеног статуса и положаја, као и њене „видљивости“. Припадници Безбедносно-информативне агенције и војних агенција, у свим овим извештајима приказују се спорадично или се уопште не приказују и не анализирају. Закључак и овде је да је транспарентност полиције највиша, као и њена видљивост у јавности, али да остале агенције имају статус „духова“, односно статус заборављених да постоје.

5.3. Улога научно-истраживачких институција у надзору и контроли рада безбедносно-обавештајних служби

По подацима Министарства просвете, у Републици Србији за научно-истраживачку делатност акредитовано је укупно 125 факултета и универзитета, уз 65 института

(Министарство просвете, *Научно – истраживачке организације*, доступно 10.05.2024. <https://prosveta.gov.rs/nauka/nauka-i-istrazivanje-u-srbiji/naucnoistrazivacke-organizacije/>).

Од значаја за посредну контролу и надзор над радом служби безбедности су:

Институт друштвених наука, који кроз свој Центар за правна истраживања, проучава проблеме у вези са владавином права, људским правима, савременим кретањима у праву у свету (упоредно право). Овим постиже унапређење правних институција код нас. Овај Центар је до сада спроводио више истраживања у вези са родним студијама, равноправности полова и феноменом насиља (*Центар за правна истраживања*, доступно 11.05.2024. <https://idn.org.rs/centar-za-pravna-istrazivanja/>).

Институт за криминолошка и социолошка истраживања, бави се изучавањем етиологије, феноменологије и превенције криминалитета и социјалних девијација (*Институт за криминолошка и социолошка истраживања*, доступно 11.05.2024. https://www.iksi.ac.rs/o_institutu.html).

Институт за политичке студије укључен је у круцијалне националне и међународне истраживачке пројекте, нарочито оне који проучавају политичке институције и процесе; развој политичке теорије и њене фундаменталне концепте; идентитет и политичку културу; европске односе и међународну политику; као и савремене трендове у политичким наукама (*Институт за политичке студије*, доступно 11.05.2024. <https://www.ips.ac.rs/o-nama/>).

Институт за европске студије, чији истраживачки и научни рад захвата области политике, социологије, филозофије, историје, права и теологије (*Институт за европске студије*, доступно 11.05.2024. <https://ies.rs/en/about-us/>).

Сви набројани институти, својим активностима, публикацијама које објављују, анализама које у области безбедности, криминала, људских права и других области спровode и чине доступним јавности, на посредан начин врше контролу служби безбедности упознајући и на неки начин „будећи“ јавност у вези са одређеним темама.

Криминалистичко-полицијски универзитет је самостална високошколска установа која се, пре свега, бави образовањем студената који су опредељени за будуће припаднике

Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Студенти се обучавају на више смерова, на студијама првог, другог и трећег степена, по модерним студијским програмима, усклађеним са болоњским образовно-научним системом. Овај универзитет спроводи истраживања у области криминалистике и безбедности, али и у другим научним и стручним областима у оквиру образовно-научних поља друштвених, природно-математичких и техничко-технолошких наука. (*Информатор о раду Криминалистичко-полицијског универзитета*, 31. октобар 2019). Као установа која пре свега регрутује и бира кадрове, обликује их и обучава, учи полицијским пословима, овлашћењима у служби заштите грађана, имовине и државе, у контексту националне безбедности, и те како има контролну улогу у раду полиције. Велики број руководиоца у Министарству унутрашњих послова је дипломирао на Полицијској академији. Од укупног броја руководиоца у Министарству унутрашњих послова 30% има образовање на Полицијској академији¹⁰², Криминалистичко-полицијском универзитету или Криминалистичко-полицијској академији. Од укупног броја руководиоца на стратешком нивоу – 26%, на високом нивоу – 38%, на средњем нивоу – 41% а на оперативном 28% (Министарство унутрашњих послова, Сектор за логистику, *акт 06 број 280-2/24* од дана 15.05.2024). Уколико наведено посматрамо кроз контролу коју руководиоци врше над извршиоцима, податак о њиховом образовању и њиховој заступљености у Министарству унутрашњих послова нам указује на то да ова установа образује добар део (најмање трећину) свих руководиоца који ће у раду контролисати запослене. Није потребно посебно наглашавати који број извршилаца образован у овој установи ради у Министартсву унутрашњих послова.

Поред наведеног, Криминалистичко-полицијски универзитет кроз научне пројекте, истраживачки рад, конференције, семинаре, састанке, радне групе, трибине, округле столове итд. и те како утиче на службе безбедности а пре свега на полицију. На овај начин врши посредну контролу али и усмерава њен рад кроз размену мишљења, теоријских и практичних запажања, примера добре праксе, компаративним погледима и др. Просторије

¹⁰² Поред наведеног, од укупног броја руководиоца у Министарству, 6% поседује образовање на Вишој школи унутрашњих послова (основне студије које носе 180 ЕСПБ) (уз додатно образовање у другим установама за услов за радно место до 240 ЕСПБ). Од датог броја, на оперативном нивоу руковођења - 6% на средњем нивоу – 6%, на високом нивоу – 7% и на стратешком нивоу – 5% (Министарство унутрашњих послова, Сектор за логистику, *акт 06 број 280-2/24* од дана 15.05.2024).

Криминалистичко-полицијског универзитета неретко се користе за додатне обуке и усавршавања припадника Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране.

Универзитет одбране у Београду је самостална високошколска установа која школује кадрове за потребе Министарства одбране и Војске Србије. Школовање је могуће на основним академским и струковним студијама, мастер, специјалистичким академским и специјалистичким струковним студијама, као и докторским студијама и другом облицима стручног образовања. Поред овога, ради на примењеним и развојним истраживањима у области одбране и безбедности, развоја образовне делатности и обављања послова у Министарству одбране и Војсци Србије. Кроз преношење научних и стручних знања и вештина, овај Универзитет остварује задатак који се састоји у развоју науке, обезбеђењу и унапређењу политике квалитета у систему одбране (Република Србија (2010), Комисија за каредитацију и проверу квалитета, *Уверење о акредитацији високошколске установе* бр. 612-00-498/2009-04, доступно 11.05.2024.

[http://www.uo.mod.gov.rs/multimedia/file/PDF/Dokumenta%20 %20Propisi/Akreditacija+Univerziteta+odbrane+-+ustanova.pdf](http://www.uo.mod.gov.rs/multimedia/file/PDF/Dokumenta%20%20Propisi/Akreditacija+Univerziteta+odbrane+-+ustanova.pdf)).

Факултет безбедности Универзитета у Београду је високошколска установа која обучава студенте кроз наставне планове и програме студија националне, стратешке, еколошке и корпоративне безбедности. Свеукупно, корпус наука безбедности последњих деценија доживљава интезиван развој и признање. У области сарадње, заједно са Повереником за информације од јавног значаја и за заштиту података о личности, организује кратак програм студија – „Обука менаџера за заштиту података о личности“ (Факултет безбедности, *Информатор о раду*, 2021, доступно

<https://fb.bg.ac.rs/download/Dokumenta/InformatorFB2021.pdf>). Овим се њени студенти квалификују као познаваоци и стручњаци у области тајних података, што за службе безбедности, како је више пута наведено, има огроман значај, како у погледу функционисања, тако и у погледу њиховог надзора и контроле.

Правни факултет Универзитета у Београду најстарији је факултет на овим просторима са великим бројем дипломираних студената сваке године. Поред наставне делатности Факултет остварује научно-истраживачке, наставно-научне и стручне активности у

разноврсним облицима (пројекти, курсеви за иновацију знања, стручно усавршавање и оспособљавање кадрова, консалтинг, научне и стручне расправе, академска и стручна сарадња са другим институцијама и друго), организује публикување резултата, као и других стручних и научних радова својих чланова, факултетског часописа *Анали Правног факултета* и других публикација (*Правни факултет*, доступно 10.05.2024. <https://ius.bg.ac.rs/%d0%be-%d0%bd%d0%b0%d0%bc%d0%b0/>). Не заборавимо да се на овом Факултету школују будуће судије, адвокати, правници, заговорници и познаваоци права и закона, који могу бити ангажовани у телима које врше контролу и надзор над службама безбедности или у самим службама безбедности. Добри познаваоци домаћег и иностраног права на неки начин су кочница злоупотребама и добар механизам против незаконитости.

Академија за националну безбедност постоји у саставу Безбедносно-информативне агенције а основала ју је Влада Републике Србије. Ова установа образује кадрове у складу са непоколебљивим демократским вредностима и у циљу превенције и очувања националне безбедности. Академија се бави научно-издавачком делатношћу, а часопис „Национална безбедност“ објављује два пута годишње. При Академији је основан и Центар за научно истраживање и иновације који се превасходно бави истраживањима у области националне безбедности (Безбедносно-информативна агенција, *Академија на националну безбедност*, доступно 26.06.2024. <https://www.bia.gov.rs/akademija/o-akademiji/>). С обзиром да ова установа образује и усавршава кадрове који ће радити у једној од служби безбедности а сама се већ налази у њеном организационом саставу, као и да су јој сви циљеви – научни, истраживачки, развојни, усмерени на националну безбедност, немерљиви су и са осталим високошколским установама неупоредиви њени доприноси и активности у контроли читавог система националне безбедности.

* * *

Универзитети и факултети у Републици Србији осим послова образовања и усавршавања, издају монографије, уџбенике, приручнике, посебна издања, имају часописе у којима се објављују радови из области безбедности и људских права. Остварују међународну сарадњу са институцијама из иностранства, са циљем развоја првенствено образовне и научно-истраживачке делатности. Самим тим доприносе развоју образовног система, његовом

оплемењивању у смислу модернизовања и праћења трендова у региону и свету, чиме подижу свест о феноменима, појавама и догађајима у области криминала, права и безбедности које могу да утичу и на службе безбедности у њиховом раду. Својом основном образовном и усавршавајућом функцијом, универзитети и високошколске установе стварају кадрове-који могу постати стручна јавност или припадници безбедносних служби, или чак учесници у контролним телима, који својим стеченим знањем и вештинама могу бити идентификатори или покретачи промена у области контроле и надзора над службама безбедности.

5.4. Улога стручне јавности у информисању о раду безбедносно-обавештајних служби

Стручна јавност се у много случајева јавља као „аларм“ који упозорава на неправилности које пронађе у оквиру своје области рада.¹⁰³ Стручна јавност исказује своја запажања, виђења, теорије и примедбе на безбедност и рад служби безбедности у својим монографијама, уџбеницима, научним часописима, излагањима на научним скуповима, учествовањем у интервјуима у телевизијским и радио емисијама, објавама на друштвеним мрежама, новинским чланцима. Тако нпр, из новинских чланака проналазимо наслове „Професор Тркуља: тајне службе биле у свим Владама Србије, укључујући актуелну“ (22.06.2021, Н1)¹⁰⁴, „Шпијунирање, праћење и још понешто: Шта тачно раде српске

¹⁰³ Нпр, Лола магазин (23.05.2023). *Бањалучки професори упозоравају – најопасније би било да се заташка афера о куповини диплома*, доступно 16.06.2024. <https://lolamagazin.com/2023/03/24/banjalucki-profesori-upozoravaju-najopasnije-bi-bilo-da-se-zataska-afere-o-kupovini-diploma/>
Бизнис и финансије (30.03.2023). *Технолошки лидери упозоравају да брз развој вештачке интелигенције може бити опасан за човечанство*, доступно 26.06.2024. <https://bif.rs/2023/03/tehnoloski-lideri-upozoravaju-da-brz-razvoj-vestacke-inteligencije-moze-biti-opasan-za-covecanstvo/>
РТ Балкан (10.12.2022). *Амерички професори упозорава УН на слање оружја у Украјину*, доступно 16.06.2024. <https://rt.rs/svet/10507-americki-profesor-upozorava-un-na-slanje-oruzja-u-ukrajinu/>

¹⁰⁴ Н1, Којић, Н (21.06.2021). *Професор Тркуља: Тајне службе биле у свим владама Србије, укључујући актуелну*. доступно 16.06.2024. <https://n1info.rs/vesti/otvaranje-dosijea-tajnih-sluzbi-u-srbiji/>

службе безбедности“ (19.06.2021)¹⁰⁵, „Професори Фатић и Ракић: забринути смо за националну безбедност“ (21.10.2021, Нова РС)¹⁰⁶, као и бројне друге.

Једна од кључних монографија за потребе овог истраживања је *Контрола служби безбедности у Србији* (2014, 2023) од проф.др Радојице Лазића, који у њој даје преглед свих механизма надзора и контроле уз критички осврт. Уз бројне радове, овај стручњак у овој области упознаје јавност са неопходношћу надзора и контроле служби безбедности као и манама система и пропустима кроз историју.

У својој области рада, стручњаци који не морају бити универзитетски професори, већ и новинари, уметници, слободни ствараоци, указују на проблеме које уочавају у раду и постојању служби безбедности. Теме у овој области су бројне и бескрајне а тичу се предмета њихове контроле, њихове недоступности или примене посебних мера којим се нарушавају права и слободе појединаца, и многе друге.

Својеврсна контрола од стране стручне јавности је и ово истраживање, јер се и њиме на неки начин контролише рад служби безбедности. Захтеваним и пруженим подацима од служби безбедности, добијају се одређене полазне основе за утврђивање њиховог поступања у оквиру закона. Али и непруженим одговорима оцењује се транспарентност служби безбедности, њихова отвореност за сарадњу. Добијеним подацима од стране тела која их контролишу, такође се ствара увид у њихов рад и поштовање препорука од спољашњих контролних механизма.

У закључку овог истраживања, изнеће се судови у погледу транспарентности сваке од служби безбедности, могућности њихове контроле и надзора, оценити остварена сарадња са њима али и кроз добијене податке од контролних тела над њима. Овим истраживањем створила се солидна база података која ће показати да ли је, на који начин могуће контролисати службе безбедности у Републици Србији, да ли је постојање контролних тела само у теорији или се у пракси предузима и на који начин. За крај, начиниће се преглед и дати мишљење за унапређење будуће контроле и надзора. Самим тим, истраживач је на неки начин спровео контролу над службама безбедности.

¹⁰⁵ BBC News, Анђелковић, Н (19.07.2021). *Шпијунирање, праћење и још понешто: Шта тачно раде службе безбедности у Србији*, доступно 16.06.2024. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57865543>

¹⁰⁶ Нова РС, Петковић, Г. (28.10.2021). *Професори Фатић и Ракић: забринути смо за националну безбедност*, доступно 10.06.2024. <https://nova.rs/vesti/politika/professori-fatic-i-rakic-zabrinuti-smo-za-nacionalnu-bezbednost/>

Незаобилазно је напоменути да је и самим законима којима се прописује начин уређења и организовање служби безбедности, препознат облик притужби грађана на њихов рад као облик контроле над њиховим радом (Закон о полицији, члан 234). Притужилац (подносилац притужбе на рад) може бити свако лице које сматра да му је поступањем или пропуштањем у вршењу службене радње повређено људско или мањинско право или права. Након подношења притужбе, притужиоцу се омогућава учешће у притужбеном поступку. У Секретаријату Министарства унутрашњих послова, постоји Одељење за обраду података, притужбе и сарадњу са независним телима, које прати и примењује прописе којима је уређена област заштите података о личности и обавља послове којима се омогућава несметано спровођење притужбеног поступка у министарству. Поред наведеног, Кабинет министра унутрашњих послова учествује у притужбеном поступку (Министарство унутрашњих послова, *Информатор о раду*, 2024: 32). За остале службе безбедности није могуће пружити податак да ли поседују случајна тела у свом саставу.

V УНУТРАШЊА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИХ СЛУЖБИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Појам унутрашње контроле и посебности у односу на спољну контролу и надзор рада безбедносно-обавештајних служби

Већ смо у делу који обрађује тему појмовног раздвајања и дефинисања надзора и контроле истакли да, у односу на вршиоца контроле и његов положај у систему државних органа Републике Србије, контрола може бити спољашња и унутрашња.

Спољашњу контролу обављају све гране власти, као и јавност, медији, научна заједница, појединци и независне организације, док се из самог термина унутрашње контроле наслеђује да је то контрола која се врши унутар саме организације (над њеним припадницима).

Унутрашња контрола је такође структурирана у више „нивоа“, у зависности од тога колико је обухватна њена надлежност. То је правна контрола виших органа управе над нижим, на основу хијерархијских овлашћења (Васиљевић, Вукашиновић Радојичић, 2023: 256). На пример, Министарство унутрашњих послова и Министарство одбране могла би бити унутрашња контрола за саме службе безбедности, у не баш директном, већ у ширем значењу. Интерна контрола подразумева искључиво контролу коју врше запослени (руководиоци) у самим службама безбедности, као и специјализоване организационе јединице формиране у њима са стриктно наведеним пословима садржаним у надзору и контроли. Заједно са свим контролама које се врше у службама безбедности и државним органима којима припадају, представљају унутрашњу контролу.

У „буквалном“, најужем значењу, унутрашња контрола јесте ужа организациона целина унутар служби безбедности, њима блиска и упозната са радом њених припадника и континуирано прати и у складу са утврђеним пропустима иницира покретање одређених поступака. Интерна (унутрашња) контрола може иницирати покретање дисциплинског, прекршајног или кривичног поступка у складу са утврђеним пропустима, где кривична или прекршајна одговорност не мора искључивати и дисциплинску.

Постоје два облика унутрашње контроле: инстанциона контрола и службени надзор (Васиљевић, Вукашиновић Радојичић, 2023: 257).

Први облик унутрашње контроле подразумева контролу појединачних нижих аката од стране виших органа, у поступку одлучивања по жалби. Жалба подразумева иницијално средство којим се покреће овај облик контроле (исто).

Други облик подразумева службени надзор нижих органа по службеној дужности надлежног вишег органа (исто, 258).

Посебност унутрашње контроле је у томе што су контролори запослени у истим службама чији рад контролишу и на њих се примењују исти прописи и правила. Интерна и екстерна контрола су повезане и нераздвојне (нпр. за откривени преступ припаднику ће се одлучивати у дисциплинском поступку који представља апсолутно интерни поступак, али ће му судити и судови у кривичном или прекршајном поступку, што је опет, вид, спољне контроле). Интерна контрола може имати и јачи превентивни карактер, јер је најближа

потенцијалним „извршиоцима“ преступа и има могућност брзог реаговања и усмеравања и пре него да до преступа дође.

2. Улога Министарства одбране – Генералног инспектора војних служби у надзору и контроли рада безбедносно-обавештајних служби

Законом о државној управи („Службени Гласник РС“ бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон) одређено је да министарства више надзор органа у саставу. Ако унутрашњу контролу схватимо у најширем смислу речи, онда се под њом подразумева и контрола коју надлежно министарство има над службама безбедности у свом саставу. У случају Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције, у Закону о одбрани се може пронаћи да *Министарство одбране обавља послове инспекцијског надзора у вези са извршавањем закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије, прописа донетих на основу тих закона, планова и мера државних органа, организација и Војске Србије, као и друге послове а који се односе на инспекцијски надзор над оперативним и функционалним способностима команди, јединица и установа Војске Србије, по одобрењу или налогу председника Републике. Инспекторат одбране редовно извештава председника Републике и министра одбране о утврђеним налазима* (Закон о одбрани, „Службени гласник РС“, бр.116/2007, 88/2009, 88/2009-др. закон, 104/2009 – др. Закон, 10/2015, 36/2018).

За контролу и надзор Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције оформљено је посебно тело при Министарству одбране, **Генерални инспектор служби**. То је самостална ужа организациона целина Министарства одбране, чији је руководилац (Генерални инспектор) подређен министру одбране. Ова организација надзире примену идеолошке, политичке и интересне неутралности у раду Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције и њихових припадника, као и законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података и законитост трошења буџетских и других средстава за рад. Такође, даје мишљење на нацрте закона и других прописа и општих аката из надлежности Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције, и утврђује чињенице о уоченим незаконитостима и неправилностима у раду Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције

и њихових припадника (*Генерални инспектор служби*, доступно 10.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/lat/10080/generalni-inspektor-sluzbi-10080>).

Одсек за интерну ревизију по претходно утврђеним плановима врши интерну ревизију свих организационих делова Министарства одбране, па се подразумева да врши ревизију и његових војних агенција. При утврђивању неправилности, даје препоруке и мишљења у циљу побољшања праксе (*Одсек за интерну ревизију*, доступно 16.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/11443/odsek-za-internu-reviziju-11443>). Одсек за интеру ревизију је дао 34 препоруке за 2022. годину за побољшање посматраних система (Министарство одбране, *Информатор о раду*, 2024: 38).

Осим Генералног инспектора служби, у Министарству одбране постоји и засебна организациона јединица **Инспекторат одбране**, који обавља послове инспекцијског надзора и то у вези са надзором рада, материјално-финансијске делатности, заштитом, провером поштовања законских аката у области одбране, и друге послове. Инспекторатом одбране руководи директор (*Инспекторат одбране*, доступно 16.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/4328/inspektorat-odbrane-4328>). Из објављених података сазнајемо да је од стране Инспектората наложено укупно 2298 мера у 2022. години (Министарство одбране, *Информатор о раду* 2024: 37).

Међутим, интересантно је питање: да ли унутрашњу контролу у правом смислу врши Министарство одбране и Генерални инспектор служби?

Докторанд је упутио мејл Министарству одбране, Генералном инспектору служби, у којем је за интервју замољен Генерални инспектор служби и затражени су подаци о извршеним контролама за период од 2017 до 2021. године.

У одговору добијеном од Генералног инспектора служби, на дан 26.11.2022. године, од господина Славољуба Дабића, наводи се да Генерални инспектор служби Министарства одбране Републике Србије, сходно одредбама Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 (Одлука Уставног суда), 17/2013) и Правилника о раду Генералног инспектора служби („Службени војни лист“, бр. 1/2016):

- 1) надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције и њихових припадника;
- 2) надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података;
- 3) надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад;
- 4) даје мишљење на нацрте закона, других прописа и општих аката из надлежности Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције;
- 5) утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције и њихових припадника;
- 6) подноси извештај министру одбране о резултатима надзора са предлогом мера.

На питање *колики је укупан број вршених контрола према Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, посебно за сваку организациону јединицу и по годинама*, скренута је пажња да Генерални инспектор **не врши контролу, већ надзор** у складу са Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији.

Табела 40: Број извршених надзора Генералног инспектора служби за период од 2017 до 2021. године

Агенција	2017	2018	2019	2020	2021
Војнобезбедносна агенција	6	6	6	6	6
Војнообавештајна агенција	4	4	4	4	4

За тражени период Генерални инспектор служби је извршио укупно 30 редовних надзора у Војнобезбедносној агенцији и то 6 по години, односно 20 редовних надзора у Војнообавештајној агенцији и то 4 по години, а у складу са својим Годишњим планом рада. Годишњи план рада сачињава Генерални инспектор служби и доставља га на одобрење министру одбране. С обзиром да постоји једнак број контрола по годинама, може се закључити да Генерални инспектор поседује конкретан план и динамику надзора према војним службама, односно да не постоје одступања од предвиђеног, те да врши своју функцију на предвиђен и прописан начин, као и да није било ванредних или непланираних

надзора, што указује да нису пронађени недостаци – незаконитости, а што је у достављеном материјалу и наведено.

Што се тиче **результата надзора за тражени период** - нису установљене незаконитости у раду агенција.

При **навођењу исхода/мере/мишљења/результата спроведене контроле**, од стране Генералног секретара указано је на одредбу чл. 19. Правилника о раду Генералног инспектора служби („Службени војни лист“ бр. 1 од 27.01.2016), а то је да Генерални инспектор у вези са поступањима сачињава запажања, на основу којих сачињава извештај који садржи предлог мера и закључак и који доставља министру одбране.

Правни оквир за надзор који спроводи Генерални инспектор служби је одредба чл. 54. Закона о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији. Поступак надзора реализује се следећим методама: увидом у евиденције и документацију, анализом садржаја документације, анализом усклађености документације са законским и подзаконским прописима, језичким и логичким тумачењем правних норми, провером подударности документације и стварног поступања и разговорима са припадницима агенције надлежним за надзирани сегмент рада.

На крају, у допису се наводи да: „у вези са свим осталим питањима која су достављена за инетрвју¹⁰⁷, обавештавамо Вас да нисмо у могућности да Вам доставимо одговоре, јер за то нисмо овлашћени. Наиме, Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији је одређено да извештаје о спроведеном надзору Генерални инспектор служби доставља министру одбране и ти подаци су одређени као тајни подаци степена тајности „строго поверљиво“ или „државна тајна““.

Министарство одбране није доставило тражени одговор, нити је омогућило податке, иако је Криминалистичко-полицијски универзитет упутио захтев као и ургенцију.

¹⁰⁷ Преглед питања у делу Прилога у овој дисертацији.

3. Посебности унутрашње контроле у Војнообавештајној агенцији и Војнобезбедносној агенцији

У организационој структури **Војнообавештајне агенције** наглашава се да постоји и унутрашња контрола, која се бави контролом законитости и примене овлашћења припадника. Циљеви унутрашње контроле јесу редовно праћење стања законитости у раду и примени овлашћења припадника Војнообавештајне агенције, припремању аката и налога, оцени законитости спровођења прописаних процедура и поступака из делокруга рада и решавања по поднетим предлозима и представкама, као и притужбама о угрожавању људских права и слобода у случајевима незаконитог поступања. (*Војнообавештајна агенција*, доступно 15.05.2024. <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/organizacija/unutrasnja-kontrola#.Y4d3o3bMLIU>).

У презентацији организације **Војнобезбедносне агенције** наглашено је да „*Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији Војнобезбедносне агенције и начин њеног функционисања представља државну тајну*“. При кратком опису ужих организационих јединица ове службе, истиче се да унутрашња контрола обавља послове контроле законитости рада и примене овлашћења припадника Војнобезбедносне агенције. (*Војнобезбедносна агенција*, доступно 15.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/lat/4338/vojnobezbednosna-agencija-4338>).

О детаљима ове контроле, није могуће пронаћи никакве ближе одреднице, сем наведених.

4. Посебности унутрашње контроле у Безбедносно-информативној агенцији

У Безбедносно-информативној агенцији, у презентованој организационој схеми, приказана је организациона јединица под називом „унутрашња и буџетска контрола“, која је позиционирана при седишту и закључује се да је њен руководилац директно подређен директору агенције.

О овој организационој јединици није могуће пронаћи било какав ближи и детаљнији податак који би објаснио њено уређење или статус. Из онога што је једини доступно, а то је

назив ове организационе јединице, може се закључити да врши контролу законитости и наменског трошења средстава.

Како је Безбедносно-информативна агенција самостални орган Владе, онда се контролна и надзорна функција коју спроводи, у случају ове Агенције, може сматрати унутрашњом.

Криминалистичко-полицијски универзитет упутио је допис Безбедносно-информативној агенцији у вези са начином вршења унутрашње контроле, али је добијен је одговор да све у вези са траженим подацима представља државну тајну.

5. Посебности унутрашње контроле у Министарству унутрашњих послова

Пошто је Министарство унутрашњих послова најтранспарентније у свом раду, о унутрашњој контроли његових организационих јединица могуће је пронаћи завидну количину информација. Самим тим, у овом истраживању постоји несразмерност приказа механизма унутрашње контроле у односу на Безбедносно-информативну агенцију, Војнобезбедносну и Војнообавештајну агенцију.

Како смо напред навели, сама министарства врше неки вид шире унутрашње контроле. У случају Министарства унутрашњих послова, поред права и дужности утврђених законом којим се уређује рад државне управе, министар може да захтева посебне извештаје, у вези са радом Полиције и других организационих јединица Министарства. У погледу мера и радњи које Полиција предузима у складу са Закоником о кривичном поступку, посебне извештаје може да захтева само ради поступања по захтеву јавног тужиоца, односно суда.

Директор полиције и други руководиоци стратешког нивоа у Министарству дужни су да министру подносе шестомесечне и годишње извештаје о раду, у року од петнаест дана (Закон о полицији, чл. 14). Дакле, у самом министарству установљена је унутрашња контрола на више нивоа.

У циљу истраживања контроле над радом Министарства унутрашњих послова, спроведено је више интервјуа: са руководиоцима стратешког нивоа руковођења у Министарству – два државна секретара, саветником министра - шефом кабинета и замеником шефа кабинета

министра, као и са руководиоцима високог нивоа руковођења – шефом Кабинета директора полиције, помоћником начелника Сектора унутрашње контроле, начелником и замеником Управе за технику. Наведени руководиоци су одговарали на унапред одређена иста питања из својих надлежности и делокруга рада.

У интервјуу, државни секретар Министарства, пуковник полиције, др Данило Стевандић је истакао да је најчешћи вид контроле који се спроводи над припадницима Министарства *хијерархијска контрола* (контролна делатност), односно контрола коју спровode: руководиоци над извршиоцима – командири у полицијским станицама и одељењима полиције, као и запослени у Одељењима за контролу рада у Полицијским управама, Управи полиције.... *„Наглашавам да је ово унутрашња контрола али различита од општепознате „унутрашње контроле“ јер хијерархијска контрола истражује незаконитости и неправилности у раду али их не процесуира“.*

Државни секретар, пуковник полиције, др Жељко Бркић, који је такође учествовао у интервјуу поводом овог истраживања, истакао је да су послови унутрашње контроле јасно дефинисани чланом 224. Закона о полицији и да не треба подводити сву контролу која се дешава унутар Министарства под назив „унутрашња контрола“ јер је исти прецизно дефинисан Законом о полицији.

Уважавајући наведени став са законске терминологије, истичемо да ће се у раду користити можда неправилна, али логична терминологија, где ће се све контроле и надзор који се дешавају унутар Министарства, подвести под „унутрашњу контролу“ али одвојену од оне коју предузима Сектор унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова.

Дословно сви представници Министарства који су учествовали у интервјуу, истакли су висок значај контроле коју спровode руководиоци над извршиоцима. Ово, *„из разлога тренутних уочавања и исправљања насталих а уочених грешака или исправљања у поступку, да до грешака не би уопште дошло“*, по речима шефа Кабинета директора полиције, пуковника полиције, Драгана Поповића.

„Кључна одредница организације и рада полиције је начело једностарешинства, прописано самим Законом о полицији, које подразумева јасну одговорност, издавање задатака, прецизно установљен ланац контроле виших хијерархијских нивоа у односу на ниже. Самим

тим, унутрашња контрола је најважнији и најчешћи облик контроле јер се спроводи готово свакодневно у свакој организационој јединици Министарства и спроводе је руководиоци над извршиоцима“, по речима заменика шефа Кабинета министра, пуковника полиције, Жељка Миленића.

Саветник министра – шеф Кабинета, пуковник полиције, Дејан Бојовић, такође је истакао велики значај унутрашње контроле коју спроводе руководиоци над извршиоцима, а заједно са „правом“ унутрашњом контролом, коју спроводи Сектор унутрашње контроле.

У наставку, биће представљене одређене организационе јединице Министарства које у својим активностима предузимају и контролу.

5.1. Улога Сектора унутрашње контроле

Министарство унутрашњих послова је велики и сложен систем, са више десетина хиљада запослених. Послови полиције обављају се у Дирекцији полиције, а осим ње постоји и четири Сектора (Сектор за логистику, Сектор за информационо – комуникационе технологије, Сектор унутрашње контроле и Сектор за ванредне ситуације), као и организационе јединице у седишту Министарства, попут Кабинета министра, Секретаријата и Службе интерне ревизије.

Унутрашњу контролу у ужем смислу врши превасходно **Сектор унутрашње контроле**, који у опису својих послова има управо унутрашњу контролу рада свих запослених у Министарству са акцентом на поштовање законитости у раду. То је организациона јединица подређена директно министру у којој је начелник Сектора - помоћник министра. У Закону о полицији се наводи да овај Сектор врши контролу законитости рада полицијских службеника, као и других запослених у Министарству, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и примени полицијских овлашћења, односно при вршењу послова из свог делокруга (члан 225). Како је у току припрема новог Закона о унутрашњим пословима, претходним нацртом покушана је да се да већа надлежност министра над овим Сектором, али за сада ћемо се фокусирати на обради доступних података из постојећег Закона. Највећи део текста

вероватно ће бити посвећен овом Сектору, јер он обухвата послове који се највише тичу овог истраживачког рада.

Према речима саветника министра-шефа Кабинета министра, пуковника полиције, Дејана Бојовића, са којим је за потребе овог истраживања спроведен интервју, на питање која је најефикаснија врста контроле, одговорио је *„Унутрашња контрола, засигурно. Сектор унутрашње контроле је синоним за унутрашњу контролу у Министарству унутрашњих послова који утврђује пропусте у раду полицијских службеника и осталих запослених у Министарству и о томе обавештава руководиоца организационе јединице у којој је запослен, ради предузимања мера, уколико се ради о дисциплинској одговорности. А уколико је у питању кривица (одговорност по кривичном делу и у кривичном поступку), у сарадњи са јавним тужиоцем“*.

Дакле, у улози унутрашње контроле најзначајнији је Сектор унутрашње контроле, који предузима мере у вези законитог поступања полицијских службеника Министарства унутрашњих послова који, поред наведеног, даје смернице како би се избегле незаконитости и има проактивну улогу у спречавању вршења кривичних дела од стране полицијских службеника и њиховог непрофесионалног поступања (из интервјуа са замеником шефа Кабинета – пуковником полиције, Жељком Миленићем).

Овај Сектор користи њему доступне мере и радње ради предузимања кривичног поступка у случајевима корупције и коруптивног понашања, али и свих кривичних дела учињених од стране припадника Министарства унутрашњих послова, насталих у раду или у вези са радом. Реченични склоп: „насталих у вези са радом или у раду“ значи да се овај Сектор не бави понашањима полицијских службеника и осталих запослених мимо послова које обављају у Министарству.

Начин вршења унутрашње контроле прописује министар. Овлашћења припадника Сектора су да у раду примењују одговарајуће оперативно-тактичке и техничке мере и средства, обезбеђују материјалне доказе и подносе кривичне пријаве на основу консултација са тужилаштом. У раду поступају на захтев јавног тужиоца, прикупљених обавештења и сазнања, писаних обраћања запослених у министарству, обраћања грађана и правних лица.

Овај Сектор може поступати како превентивно, тако и репресивно. Главна мисија овог Сектора је контрола законитости, уочавање и иницирање поступака против незаконитости, тако да уколико приликом контролне или надзорне делатности уочи незаконитости у раду организационе јединице, овлашћен је да наложи мере за њихово отклањање. Такође доноси препоруке, иницира измене и доношење нових аката и процедуралних правила. Овлашћен је да спроводи тест интегритета, евиденције имовинског стања, анализу ризика од корупције појединачно по радним местима и све друге мере и радње у циљу борбе против корупције.

Како у министарству постоје руководећа радна места оперативног (шефови/руководиоци одсека/група, командири испостава и др.), средњег (начелници/заменици начелника одељења), високог (начелници/заменици начелника управа, центара, служби) и стратешког нивоа руковођења (секретар министарства, шеф кабинета, помоћници министра, директор полиције, помоћници директора....), овај Сектор врши безбедносне провере за више нивое (све осим оперативног).

У раду остварује бројне сарадње са осталим организационим јединицама Министарства, као и са међународним организацијама које за циљ имају борбу против корупције, остварује сарадњу са официрима за везу у иностранству и друго.

Састоји се из следећих организационих јединица (Министарство унутрашњих послова, *Информатор о раду, 2024: 122*):

1. **Одељење за оперативне активности**, које се бави превасходно обезбеђивањем доказа зарад вођења кривичног поступка у вези са кривичним делима које су извршили запослени у министарству. Тако се наводи да ово Одељење: сачињава службене белешке, оперативне информације, оперативне извештаје и отвара оперативне обраде у циљу откривања кривичних дела и извршилаца; врши консултације са надлежним тужилаштвима и судовима, поступа по захтевима тужилаштва и спроводи наредбе суда у циљу расветљавања и обезбеђивања доказа ради даљег процесуирања извршилаца кривичних дела која се гоне по службеној дужности. Прикупља обавештења, поступа по анонимним пријавама, као и пријавама физичких и правних лица, саслушава осумњичене, подноси тужилаштву кривичне пријаве, извештаје и допуне и спроводи осумњичене надлежном тужилаштву. Иницира и непосредно примењује посебне

доказне радње на основу наредбе суда и тужилаштва, саслуђава осумљичене, врши обраду и анализу доступних података и др.

2. Одељење за координацију рада центара, које у саставу поседује одсеке-центре Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац, Ужице, који систематизују и анализирају оперативна и обавештајна сазнања и информације и прикупљају доказни материјал у циљу откривања и сузбијања кривичних дела са елементима корупције као и других кривичних дела полицијских службеника и других запослених у Министарству.

3. Одељење за превентивне активности прикупља обавештења, поступа по пријавама физичких и правних лица, саслушава осумљичене, врши превентивне контроле и контролише законитост рада полицијских службеника и других запослених у Министарству. Утврђује чињенично стање и о томе сачињава извештаје, те налаже мере за отклањање утврђених незаконитости и контролише реализацију мера одговорности. Сарађује са правосудним и другим државним органима, као и са сродним службама, међународним институцијама и организацијама. Спроводи анализу ризика од корупције и тест интегритета. Врши контролу пријаве и промене имовног стања руководиоца и за запослене на високоризичним радним местима у Министарству установљених анализом ризика од корупције и о томе води евиденцију.

4. Одељење за безбедносне провере и оперативно-информатичку подршку врши безбедносне провере за руководиоце средњег, високог и стратешког нивоа у Министарству. Приликом вршења безбедносне провере, прикупља податке непосредним оперативним и радом на терену, врши обраду података из службених евиденција Министарства, врши потпуну проверу података из евиденција других државних органа, органа државне управе, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и имаоца јавних овлашћења, као података из евиденција других служби безбедности. Непосредно или у сарадњи са другим линијама рада Сектора, прикупља обавештења и поступа по пријавама физичких и правних лица, саслушава осумљичене, сачињава службене белешке, оперативне информације и отвара оперативне обраде, иницира и примењује посебне доказне мере и радње, на основу предходно одбореног плана рада. Врши консултације са надлежним тужилаштавима и судовима, поступа по сопственој иницијативи, захтевима и наредбама надлежних

тужилаштава и судова, у циљу обезбеђивања доказа, подношења кривичне пријаве, извештаја или допуне, привођења надлежном тужилаштву и процесуирања извршилаца кривичних дела за која се гођење предузима по службеној дужности. У циљу унапређења и већег степена заштите аутономног информационог система Сектора, предлага мере и активности за његово унапређење. Врши централизовано администрирање рачунарске опреме, мрежа и база података Сектора. Надзире коришћење информатичких ресурса у циљу отклањања ризика ненаменског коришћења и безбедног функционисања. Врши контролу законитог коришћења информационог система Министарства.

У интервјуу спроведеном са представником самог Сектора унутрашње контроле, помоћником начелника Сектора¹⁰⁸, добијени су одговори на приложена питања.

На питање: „На који начин Ваша организациона јединица предузима надзор и контролу рада над полицијом и који је правни оквир те контроле?“ дат је одговор:

Надлежност Сектора унутрашње контроле је јасно дефинисана чланом 227. Закона о полицији. Овај Сектор у раду поступа у складу са заштитом људских и мањинских права, у циљу спречавања корупције и поступа у вези са кривичним делима почињеним у раду и у вези са радом запослених у Министарству унутрашњих послова. Напомињем да се овај Сектор не бави кривичним делима које су полицијски службеници учинили у својству грађана-то се препушта поступању по кривици и прекршајима. Најзначајније од свих делатности је превентивна делатност коју Сектор унутрашње контроле предузима и састоји се у превентивној контроли поступања полицијских службеника и константним анализама обраћања грађана. У ранијим периодима је за превентивну контролу једне подручне Полицијске управе било потребно и по две недеље, сада је све систематизовано и аутоматизовано и иста се врши за 5 дана, уз детаљно организовање и планирање. Свакој контроли престоји анализа дате Полицијске управе. Сектор унутрашње контроле при превентивној контроли има право увида у све евиденције Полицијске управе, углавном преглед наредби за довођење, евидентирања итд.

¹⁰⁸ Лице са којим је обављен интервју захтевало је да се његови подаци не износе у овом истраживању.

Поступа самоиницијативно или на иницијативу грађана или медија, по одређеним догађајима.

У превентивне инструменте за контролу рада полицијских службеника и осталих запослених у Министарству спада Тест интегритета, који је имплементиран Законом о полицији из 2016 а изменама из 2018 конкретизован, кроз Правилнике. Овај Тест је од суштинског значаја јер подразумева и обавезну промену пријаве имовинског стања запослених на руководећим радним местима али и на извршилачким радним местима која су оцењена као високоризична. У вези са овим тестом, формиране су радне групе које су се на нивоу подручне Полицијске управе састојале из по једног члана и Сектора унутрашње контроле и једног члана из дате организационе јединице. До сада је утврђено да се високоризична радна места углавном налазе у Управи саобраћајне полиције и Управи граничне полиције. Тест интегритета је у пракси симулирана ситуација која пред полицијског службеника ставља проверу. Ову радњу могу да иницирају: министар, директор полиције и начелници 6 Сектора. Овај Тест није усмерен према конкретном лицу него према појави, битно је напоменути. Негативан Тест интегритета се доставља у року од 15 дана начелнику подручне Полицијске управе који треба да иницира дисциплински поступак.

По писаним обраћањима грађана припадници Сектора унутрашње контроле поступају посредно и непосредно. Посредно траже изјашњавање о догађају путем извештаја а непосредно изаслањем припадника „на терен“.

На захтев медија, достављеним писаним обраћањем директно или поводом објава у вестима, средствима јавног информисања и о томе обавештава Кабинет министра и по потреби, Директора полиције.

Сваке године се сачињава извештај (до марта текуће за претходну годину).

Пропусти у раду припадника санкционишу се подношењем кривичних пријава или обавештавањем надређеног руководиоца који треба да иницира дисциплински поступак. У новијим законским решењима руководиоца има обавезу да иницира дисциплински поступак. Уколико не поступи по налогу, може бити терећен за тешку повреду службене дужности. У предлогу новог Закона о унутрашњим пословима

предложено је да се све организационе јединице обавезу да у року од 24 часова извести Сектор унутрашње контроле о неправилности у раду, како би централизовано предузео поступак и спровео га независно. На овај начин се врши унапређење надзора и контроле.

На питање „С обзиром да службе безбедности имају осетљиво овлашћење да задиру у туђу приватност лица, шта је по Вашем мишљењу најбитније контролисати у њиховом раду? Законитост у раду, буџет/наменско трошење средстава, обученост и припремљеност припадника, родну равноправност...?“, дат је одговор:

Законитост, наравно. А после ње обученост припадника. Јер, има случајева запослених који се не разумеју у материју и немају знање па им је све кривично дело или им ништа није кривично дело.

На питање „Знамо да механизми надзора и контроле могу бити од стране законодавне, извршне и судске власти, као и унутрашња контрола, попут Вас, као и контрола од стране јавности и независних тела. Шта мислите, који од ових механизма може имати најреалнији увид у рад служби а који може дати највеће ефекте?“, дат је одговор:

Само Министарство. Навео бих да судови имају контролу над применом посебних доказних радњи јер их одобравају, судија доноси налог за примену посебне доказне радње. Али и Безбедносно-информативна агенција, која даје „линк“ за примену одређених посебних мера.

На питање „Који су, по Вашем мишљењу, недостаци постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у Републици Србији?“, дат је одговор:

Недовољна стручност оних који контролишу.

На питање „Које би биле Ваше препоруке за унапређење тренутног стања?“, дат је одговор:

Унапређење стручности лица која контролишу службе безбедности.

На питање „Да ли сматрате да службе безбедности искрено прихватају примедбе, предлоге и сугестије које им се упуте?“, дат је одговор:

Да. Ако нису дате про форме, искрено ће бити прихваћене.

На питање „Да ли сматрате да се законитост и ефикасност рада служби безбедности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?“, дат је одговор:

Апсолутно да.

На питање „По Вашем мишљењу, који су доминантни разлози због којих поједини припадници служби безбедности злоупотребе овлашћења у свом раду и у чему се те злоупотребе најчешће састоје?“, дат је одговор:

Искључиво корист. Било материјална, било нематеријална.

На питање „Да ли је могуће да они који контролишу службе безбедности злоупотребе своју улогу и не изврше објективну контролу?“, дат је одговор:

Могуће је, из незнања.

На питање „Из иностране обавештајне праксе познато је да су поједине специјалне операције обавештајно-безбедносних служби финансиране из тзв. „црних“ фондова. Имате ли Ви икаквих сазнања о томе и на који начин то функционише?“, дат је одговор:

Немам ту информацију код нас.

На питање „У којој мери буџетска контрола – контрола наменског трошења средстава може да прикаже реално стање активности служби и законитости у њиховом раду?, дат је одговор:

Може у великој мери али је полиција дужна да прикаже реално све настале трошкове и укупан утрошак.

Из извештаја Сектора унутрашње контроле, представљени су следећи подаци који се односе на број поднетих кривичних пријава, по руководећим радним местима, на врсту кривичних дела и др. за полицијске службенике и друге запослене у Министарству унутрашњих послова.

Табела 41: Поступање Сектора унутрашње контроле према полицијским службеницима и другим запосленима у Министарству унутрашњих послова, период 2017-2022.¹⁰⁹

Основ/година	2017	2018	2019	2020	2021	2022
број кривичних пријава	142	/	203	144	177	181
број кривичних дела	388	810	321	220	291	460
број кривичних дела из области корупције	324	730	247	130	197	272
број полицијских службеника и других запослених у МУП	149	204	209	162	192	177
број ухапшених и задржаних лица	52	80	50	31	52	61

У току 2017. године, поднете су 142 кривичне пријаве против 149 запослених у Министарству за 388 кривичних дела. Од датог броја кривичних дела, оних са елементима

¹⁰⁹ Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2022. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2022_SUK.pdf, Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2021. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2021_SUK.pdf, Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2020. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2020_SUK.pdf, Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2019. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2019_SUK.pdf, Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2018. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2018_SUK.pdf, Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2017. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2017_SUK.pdf

корупције је 324. Број поднетих кривичних пријава није доступан за 2018. годину, док је највећи у 2019. години – 203 кривичне пријаве.

У току 2022. године Сектор унутрашње контроле је поднео 181 кривичну пријаву против 177 полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова. Од наведеног броја, 61 лице је ухапшено и задржано. Број кривичних дела која су препозната у датим пријавама је 460, док је од наведеног броја кривичних дела, оних са елементима корупције 272.

Запажа се огроман број кривичних дела, чак 810 у 2018. години, док их је дупло мање у 2022. години – 460 кривичних дела. Закључује се да или постоји појачана контрола у периоду након 2018. године, или се ради о великој акцији у току наведене године.

Такође, број полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова против којих је покренут поступак, највиши је у 2018. години - 204 и у 2019. години - 209.

Табела 42: Поступање Сектора унутрашње контроле - поднето кривичних пријава против руководица у Министарству унутрашњих послова за период 2017-2022¹¹⁰

НИВО РУКОВОЂЕЊА	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Стратешки	/	/	/	/	1	/
Високи	1	/	/	3	4	1
Средњи	5	4	1	/	3	5
Оперативни	8	10	18	14	8	8
Координирајућа радна места	5	16	14	10	6	5
Укупно	19	30	33	27	22	19

¹¹⁰ Исто

Највећи број поднетих кривичних пријава против руководиоца је у 2019. години - против чак 33 руководиоца¹¹¹, од чега је једна против руководиоца средњег нивоа руковођења (начелника Одељења у Полицијској управи) а остале су распоређене између руководиоца оперативног нивоа и координирајућих радних места. Овај број мањи је у наредним годинама. Против једног руководиоца стратешког нивоа руковођења (државни секретар министарства) у 2021. години поднета је кривична пријава.

У 2021. и 2022. години Сектор унутрашње контроле је поднео 22, односно 19 кривичних пријава против руководиоца у Министарству унутрашњих послова, од чега је **по осам на високом нивоу руковођења** (начелници Полицијских управа и Управе граничне полиције).

Приметно је да се кривичне пријаве за наведени период углавном подnose против „нижих“ руководиоца, односно руководиоца на оперативном нивоу руковођења. То указује на већу професионалност, искуство и самоодговорност највиших руководиоца.

Табела 43: Поступање Сектора унутрашње контроле - пријављених кривичних дела са елементима корупције за припаднике Министарства унутрашњих послова за период 2017-2022¹¹²

Кривично дело/година	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Злоупотреба службеног положаја	259	269	146	94	83	116
Примање мита	71	453	91	35	106	106
Трговина утицајем	6	8	10	1	8	21

Најчешћа пријављена кривична дела са елементима корупције су Злоупотреба службеног положаја, Примање мита и Трговина утицајем. Запажа се да број оваквих пријава током година опада. Као и у претходним табелама, види се да је овај број највећи 2018. године, и

¹¹¹ Под „руководиоцима“ се формално не подразумевају координирајућа радна места. Међутим, како их у својим извештајима Сектор унутрашње контроле сврстава у наведену групу, то је могуће због врсте послова које предузимају и угледа који уживају. Нпр. Вођа смене у одређеној полицијској испостави формално није руководеће, већ извршилачко радно место координирајућег типа, као ни радно место Главни координатор.

¹¹² Исто

то за примање мита – чак 453, тако да је реално закључити да је те године била у питању велика акција.

Табела 44: Поступање Сектора унутрашње контроле - поднето кривичних пријава по линијама рада Министарства унутрашњих послова за период 2017-2022¹¹³

ЛИНИЈА РАДА/година	2017	2018	2019	2020	2021	2022
општа надлежност	45	75	68	69	101	73
саобраћајна полиција	32	64	49	36	28	37
криминалистичка полиција	15	19	/	18	28	18
управни послови	35	8	10	10	6	13
гранична полиција	13	30	59	21	15	19
посебне јединице ¹¹⁴	/	4	5	6	9	9
Ватрогасци	/	/	/	2	2	2
државни секретари	/	/	/	/	1	/
остало ¹¹⁵	9	4	9	/	2	5

Запажа се да је константно највише запослених против којих је поднето кривичних пријава по линији рада **полиције опште надлежности**, из године у годину. За њом следе послови граничне и саобраћајне полиције. У прилог овоме може се рећи да је наведена линија рада полиције и најбројнија али да се, могуће, највише и контролише.

¹¹³ Исто

¹¹⁴ Посебне јединице полиције наведене у извештају су Жандармерија и Јединица за обезбеђење одређених личности и објеката.

¹¹⁵ Под „остало“ у извештајима се подразумева свака друга линија рада осим издвојених, као што је: логистика, материјално-финансијски послови, правни послови...

5.2. Кабинет министра

Занимљиво је да се у овој организационој јединици врше протоколарне активности, међународна сарадња, сарадња са медијима и послови везани за дневне активности министра као и многобројни други, али се у Информатору о раду Министарства унутрашњих послова наводи да Кабинет *„врши контролу рада начелника и запослених у Сектору унутрашње контроле. Учествоје у вршењу надзора над притужбеним поступком према полицијским службеницима и другим запосленима у Министарству“* (Министарство унутрашњих послова, *Информатор о раду*, 2024: 32). Овом занимљивом поделом послова, над Сектором унутрашње контроле је установљена контрола и то ни мање ни више, него у самом „срцу“ министарства.

Из наведеног се може закључити да је оваквим задужењима, министар уздигнут до улоге врховног унутрашњег контролора.

5.3. Улога Службе за безбедност и заштиту података

Служба за безбедност и заштиту података не постоји више самостално у Министарству унутрашњих послова¹¹⁶, већ је у саставу Кабинета министра и задужена је да обавља послове који се односе на безбедносну заштиту Министарства. Спроводи контролно-надзорну функцију у поступку примене одредби из области заштите тајности података, али и безбедносне провере за запослене у Министарству. На овај начин, Служба представља контролни механизам према запосленима, јер је један од услова како за заснивање радног односа, тако и за остајање у радном односу непостојање безбедносних сметњи. Ова Служба врши безбедносне провере за припаднике Сектора унутрашње контроле (Закон о полицији, чл. 102, 138, 141), самим тим се поставља изнад Сектора унутрашње контроле а провере за припаднике службе врши комисија коју актом формира министар (*Информатор*, 2024: 36).

5.4. Служба интерне ревизије

Ова организациона јединица је успостављена као највиши контролни - ревизиони механизам у Министарству. *„Врши објективну оцењивачку, саветодавну и консултантску*

¹¹⁶ До доношења новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова од 12.05.2023. године, Служба за безбедност и заштиту података била је самостална служба у седишту Министарства унутрашњих послова. Новим организационим променама, припада Кабинету министра са непромењеном структуром – два Одељења са по два Одсека у саставу.

активност осмишљену ради побољшања управљања пословним процесима, управљања ризицима и контроле у свим организационим целинама Министарства и Дирекције“ (Информатор, 2024: 138). Ревизија се обавља применом Међународних стандарда професионалне праксе интерне ревизије, а који се односе на: стратешко и оперативно планирање, организовање и извршавање задатака ревизије. Ревизија је независна, објективна, планирана, свеобухватна активност.

5.5. Секретаријат Министарства унутрашњих послова

Секретаријат постоји као правна служба Министарства, и у њему се предузимају послови везани за заштиту података о личности, радње и сарадња са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности али и заштитом људских права и сарадњом са Заштитником грађана. Ова организациона јединица заступа интересе Републике Србије, Министарства унутрашњих послова у радним, управним, имовинским споровима. Неки од послова Секретаријата су везани и за европске интеграције, а они обухватају хармонизацију правних прописа са доктринама Европске уније.

Послови Секретаријата обухватају и тумачење и усклађивање правних прописа, креирање и контролу и саветодавну функцију у области правних прописа.

Занимљиво је организационо решење да је новим изменама Правилника по први пут у Министарству формирано тело – **Дисциплинска комисија**, са више већа за територију целе Републике Србије. Она је формирана са надлежношћу праћења другостепеног дисциплинског поступка. Осим тога, овом телом, у сарадњи и координацији са осталим организационим јединицама, врши евидентирање и праћење извршења изречених дисциплинских мера. На тај начин, контрола над другостепеним дисциплинским поступком централизована је, а постоји и могућност надзора над спровођењем изречених мера. Самим тим Секретаријат је постао контролно тело над спровођењем овог поступка (Информатор, 2024: 39).

Првостепени поступак предузима се у Сектору за логистику, Управи за људске ресурсе.

5.6. Дирекција полиције

Седиште Дирекције полиције надређено је свим управама и специјалној и посебним јединицама полиције у свом саставу те, самим тим, над њима врши контролу.

Дирекција полиције може наложити својим унутрашњим јединицама да спроведу контроле у одређеним случајевима а може их спроводити непосредно. Изузетно, Дирекција полиције може организовати „мешовите“ контроле према подручним Полицијским управама. Нпр. контроле у којима ће учествовати представници из линије рада полиције опште надлежности, саобраћајне полиције, криминалистичке полиције итд. У овом случају контрола може бити најављена, али и ненајављена.

5.6.1. Одељење за контролу рада у Управи полиције Дирекције полиције

Управа полиције је једна од управа у седишту Дирекције полиције и у свом саставу има више одељења. Одељење за контролу рада, у самом називу садржи контролне функције, које врши према полицијским службеницима у примени полицијских овлашћења, нарочито употребе средстава принуде, обављања полицијских послова, предузимања полицијских мера и радњи, као и контролу рада организационих јединица полиције и полицијских службеника. У вези са наведеним, ради одржања и унапређења и праћења стања сачињава планска документа, прати, врши процену, организује, усклађује, координира, предлаже мере, активности и прописе ради унапређења начина рада полиције (*Информатор*, 2024: 64).

Кораци у вршењу контролне делатности су следећи:

- **Припремна фаза:** у којој након доношења одлуке у којој ће се организационој јединици вршити контрола, врши се процена резултата рада, евентуалних проблема који су до сада уочени у раду, уочених неправилности у раду те организационе јединице итд. Опредељују се радници који ће вршити контролу – официри, најмање два а по потреби и више (уколико се врши контрола више области рада: школе, спорт, јавни скупови, криминал, дежурна служба, евиденције итд). Израђује се **налог** који се издаје полицијским службеницима – официрима који ће вршити контролну делатност, који садржи кућицу за уношење тачног времена почетка и завршетка контроле, места вршења контроле и датума вршења контроле. У налогу се прецизно уносе задаци које је потребно обавити, области које је потребно испитати. Налог оверава потписом и печатом начелник Управе полиције.
- **У фази контроле,** опредељени полицијски службеници пристижу у организациону јединицу одређену за контролу (Одељења полиције у подручним полицијским

управама или Полицијске испоставе) и врше непосредан увид у писмена, просторије, објекте, терен и обављају разговор са руководиоцима и запосленим, по предмету контроле.

- Након извршене контроле, сачињава се **извештај**, где се уносе одговори на све конкретне задатке и указује на чињенице које су запажене при вршењу контроле. У извештају полицијски службеници који су вршили контролу, уносе и предлог мера које је потребно применити ради евентуалног отклањања уочених недостатака. О примени мера одлучује начелник Управе полиције, који издаје налог за отклањање недостатака надређеном руководиоцу организационе јединице која је била предмет контроле (начелник Одељења полиције).

Контроле могу бити редовне и ванредне, најављене и ненајављене.

Контроле се предвиђају месечним плановима контроле и сматрају се редовним контролама. Број контрола обављених у једном месецу може се разликовати од месеца до месеца.

Контроле могу бити и ванредне, као одговор на неки догађај од безбедносно-оперативног значаја.

Од Управе полиције, Дирекције полиције, затражени су и добијени подаци о извршеним контролним делатностима у линијама рада полиције опште надлежности и о контроли употребе средстава принуде свих линија рада полиције¹¹⁷.

Ово Одељење је у 2017. години спровело 19 контрола у организационим јединицама Министарства унутрашњих послова на територији Србије – подручним полицијским управама, у 2018. години укупно - 38, у 2019. години -28, у 2020. години -20, у 2021. години -36 и у 2022. години -37.

Укупно је за дати период највише спроведених контрола од стране Одељења било ка Полицијској управи у Новом Саду – 13.

¹¹⁷ Обраћање Криминалистичко-полицијског универзитета Министарству унутрашњих послова, обраћање студента начелнику Управе полиције са молбом за достављање података, подаци одобрени и достављени актом Управе полиције 03.3 број 150-344/23 од дана 30.11.2023. године.

Табела 45: Број извршених контролних делатности Одељења за контролу рада полиције по подручним Полицијским управама за период 2017-2022

ПОДРУЧНА ПОЛИЦИЈСКА УПРАВА	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Укупно
ПУ У ПРИЈЕПОЉУ		1	1			1	3
ПУ У СОМБОРУ		1		1	1		3
ПУ У БОРУ		3			1		4
ПУ У КРУШЕВЦУ			2		2		4
ПУ У КРАЉЕВУ		1			1	2	4
ПУ У ПОЖАРЕВЦУ		1	1			2	4
ПУ У ПРОКУПЉУ		1		1	1	1	4
ПУ У ВАЉЕВУ	2	1		1	1		5
ПУ У ЗАЈЕЧАРУ			2	1		2	5
ПУ У УЖИЦУ	1	1	1		1	1	5
ПУ У ЗРЕЊАНИНУ		2	1	1		2	6
ПУ У ЛЕСКОВЦУ		2	2		2		6
ПУ У СРЕМСКОЈ МИТРОВИЦИ		1		1		4	6
ПУ У ВРАЊУ		2	2		2	1	7
ПУ У ЈАГОДИНИ	1		2	2	1	1	7
ПУ У КИКИНДИ		3	2		2		7
ПУ У НОВОМ ПАЗАРУ	1	2	2		1	1	7
ПУ У ПИРОТУ	1	1		3		2	7
ПУ У СУБОТИЦИ	2	2	1		2		7
ПУ У ЧАЧКУ	1	2		2		2	7

ПУ У ПАНЧЕВУ	1		2		2	3	8
ПУ ЗА ГРАД БЕОГРАД	1	5			2	1	9
ПУ У СМЕДЕРЕВУ		1	2	1	3	2	9
ПУ У КРАГУЈЕВЦУ	1	1	1	1	3	3	10
ПУ У ШАПЦУ	1	2		2	3	2	10
ПУ У НИШУ	2	1	3		3	2	11
ПУ У НОВОМ САДУ	4	1	1	3	2	2	13
УКУПНО	19	38	28	20	36	37	178

Ово Одељење се бави и контролом употребе средстава принуде од стране униформисане полиције опште надлежности. Подсетимо се да су средства принуде овлашћења полиције дефинисана Законом о полицији (чл. 105) а ближе разрађена подзаконским актима (инструкције и др). Средства принуде су: физичка снага, распршивач са надражујућим садржајем, електромагнетна средства, службена палица, средства за везивање, специјална возила, службени пси, службени коњи, средства за запречавање, уређаји за избацивање млазева воде, хемијска средства, посебне врсте оружја и средстава и ватрено оружје.

У 2017. години је било разматрано укупно 120 оваквих предмета, у 2018. години - 69, у 2019. години - 95, у 2020. години - 85, у 2021. години - 84 а у 2022. години - 109.

Укупно се за наведени период највише предмета односило на Полицијску управу у Новом Саду – 72.

Табела 46: Број разматраних предмета контроле употребе средстава принуде по подручним Полицијским управама за период 2017-2022.

ПОДРУЧНА ПОЛИЦИЈСКА УПРАВА	2017	2018	2019	2020	2021	2022	укупно
ПУ У КИКИНДИ							0
ПУ ЗА ГРАД БЕОГРАД	1						1

ПУ У ВРАЊУ					3		3
ПУ У ЧАЧКУ				5			5
ПУ У КРУШЕВЦУ			3		3		6
ПУ У КРАЉЕВУ		5			3		8
ПУ У СРЕМСКОЈ МИТРОВИЦИ						10	10
ПУ У УЖИЦУ	1				3	6	10
ПУ У КРАГУЈЕВЦУ		5		3	3		11
ПУ У ПРОКУЉПУ			5			6	11
ПУ У БРОУ		5			8		13
ПУ У ЗАЈЕЧАРУ		5			5	3	13
ПУ У ЈАГОДИНИ	1	5		3		5	14
ПУ У ЛЕСКОВЦУ			9		8		17
ПУ У СУБОТИЦИ	13	5					18
ПУ У СОМБОРУ		5		3	6	5	19
ПУ У ЗРЕЊАНИНУ					5	15	20
ПУ У СМЕДЕРЕВУ			6	3	3	9	21
ПУ У ПРИЈЕПОЉУ			9			14	23
ПУ У ПИРОТУ	12			12			24
ПУ У ВАЉЕВУ	21			5			26
ПУ У НОВОМ ПАЗАРУ	7	5	9		5	9	35
ПУ У ПАНЧЕВУ		5			27	3	35
ПУ У ПОЖАРЕВЦУ		24	5			9	38
ПУ У ШАПЦУ	1		29		2	9	41

ПУ У НИШУ	48		20				68
ПУ У НОВОМ САДУ	15			51		6	72
УКУПНО	120	69	95	85	84	109	562

Из представљених података, закључујемо да је контрола која се спроводи у Министарству унутрашњих послова свеобухватна. Осим Сектора унутрашње контроле, који је носилац унутрашње контроле, ову делатност предузимају и друге, уже организационе јединице које то врше отворено и редовно. Драгоцени подаци добијени овом приликом, показују нам да Одељење за контролу рада полиције у Управи полиције за наведени период поседује базу података о извршеним контролама и да оне јесу бројне и да обухватају све подручне Полицијске управе. Заступљеност контролне делатности и контроле употреба средстава принуде у зависности је од величине територије за које су Полицијске управе надлежне и броја запослених, као и безбедносне проблематике са којом се сусрећу.

Што се тиче предузетих контролних делатности по подручним Полицијским управама, за период од 2017 до 2022. године, највише их је спроведено у Полицијској управи за град Београд, за посматрани период чак 23896. Узимајући у обзир да је ово највећа организациона јединица Министарства и Дирекције полиције, која обухвата огромну територију са чак 17 полицијских станица и Управама у свом „седишту“ (условно речено), логично је да се највише контрола и спроводило у њеним оквирима. У свим подручним Полицијским управама за посматрани период, спроведено је чак 148749 контролних делатности. Овај вид „унутрашње“ контроле високо је заступљен у Министарству унутрашњих послова. Како је, по речима високих руководица, са којима је обављен разговор у циљу овог истраживања, ово и најзначајнији вид контроле, може се рећи да Министарство предузима активности у циљу очувања полицијских стандарда поступања и превенције могућих пропуста у раду.

Табела 47: Број извршених контролних делатности подручних Полицијских управа за период 2017-2022.

ПОДРУЧНА ПОЛИЦИЈСКА УПРАВА	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Укупно за дати период по Полицијској управи

ПУ ЗА ГРАД БЕОГРАД	4,039	3,369	1,581	3847	5311	5749	23,896
ПУ У БОРУ	637	696	278	706	671	656	3,644
ПУ У ВАЉЕВУ	670	669	269	654	723	661	3,646
ПУ У ВРАЊУ	1,081	1,106	518	1014	988	883	5,590
ПУ У ЗАЈЕЧАРУ	494	717	269	513	529	611	3,133
ПУ У ЗРЕЊАНИНУ	1,101	1,116	375	867	992	942	5,393
ПУ У ЈАГОДИНИ	831	845	429	849	868	902	4,724
ПУ У КИКИНДИ	1,047	938	394	779	750	837	4,745
ПУ У КРАГУЈЕВЦУ	876	932	392	592	578	738	4,108
ПУ У КРУШЕВЦУ	629	500	321	650	611	446	3,157
ПУ У КРАЉЕВУ	698	608	263	464	454	484	2,971
ПУ У ЛЕСКОВЦУ	1,484	1,470	494	1036	1071	1046	6,601
ПУ У НИШУ	1,993	1,860	811	1677	2029	2246	10,616
ПУ У НОВОМ ПАЗАРУ	586	690	251	469	572	608	3,176
ПУ У НОВОМ САДУ	2,826	2,592	1,453	2551	2856	2652	14,930
ПУ У ПАНЧЕВУ	1,145	1,193	513	1192	1190	1037	6,270
ПУ У ПРИЈЕПОЉУ	384	377	147	402	390	361	2,061
ПУ У ПОЖАРЕВЦУ	1,113	849	443	946	899	869	5,119
ПУ У ПИРОТУ	649	590	279	568	713	803	3,602
ПУ У ПРОКУПЉУ	665	663	250	550	654	535	3,317
ПУ У СМЕДЕРЕВУ	584	463	219	470	546	564	2,846
ПУ У СУБОТИЦИ	703	715	299	500	500	344	3,061
ПУ У СОМБОРУ	1,094	972	422	946	904	853	5,191

ПУ У СРЕМСКОЈ МИТРОВИЦИ	578	754	301	677	706	771	3,787
ПУ У УЖИЦУ	924	859	415	739	786	767	4,490
ПУ У ЧАЧКУ	500	487	194	512	620	727	3,040
ПУ У ШАПЦУ	1,117	976	423	959	1055	1105	5,635
УКУПНО ПО ГОДИНИ ЗА СВЕ ПОЛИЦИЈСКЕ УПРАВЕ		27006	12003	25129	27966	28197	Све ППУ за дати период
	28448						
							148749

Што се тиче разматрања предмета везаних за употребу средстава принуде униформисаних припадника полиције, у подручним Полицијским управама разматран је велики број оваквих предмета (за наведени период, укупно у свим подручним Полицијским управама чак 175506). Највише, као и за претходно, за ПУ за град Београд, за наведени период чак 74427. Овај број не значи аутоматски да се ради о томе да „полиција користи средства принуде“, већ да их користи у складу са законским допуштењем али и да контролише њихову употребу. Овај број може указивати на то да се врши контрола буквално сваког употребљеног средства принуде. Самим тим, још једном потврђује да полиција, бивајући свесна својих овлашћења, која могу бити злоупотребљена, предузима контролну делатност у намери поштовања и заштите људских права, у складу са својим стандардима поступања.

Табела 48: Број разматраних предмета по употреби средстава принуде подручних Полицијских управа за период 2017-2022.

ПОДРУЧНА ПОЛИЦИЈСКА УПРАВА	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Укупно за дати период по Полицијској управи
ПУ ЗА ГРАД БЕОГРАД	12934	13987	16169	11267	10714	9356	74427

ПУ У БОРУ	57	58	70	87	53	281	606
ПУ У ВАЉЕВУ	164	209	137	214	330	381	1435
ПУ У ВРАЊУ	386	523	426	158	199	323	2015
ПУ У ЗАЈЕЧАРУ	13	53	32	29	33	71	231
ПУ У ЗРЕЊАНИНУ	337	268	311	312	413	443	2084
ПУ У ЈАГОДИНИ	933	1163	800	754	929	1108	5687
ПУ У КИКИНДИ	1837	2589	1633	502	357	1161	8079
ПУ У КРАГУЈЕВЦУ	1704	1559	1413	588	735	604	6603
ПУ У КРУШЕВЦУ	140	130	144	134	158	258	964
ПУ У КРАЉЕВУ	499	471	665	322	274	419	2650
ПУ У ЛЕСКОВЦУ	1359	2104	1525	599	852	668	7107
ПУ У НИШУ	61	117	164	170	74176	245	933
ПУ У НОВОМ ПАЗАРУ	178	133	216	175	324	407	1433
ПУ У НОВОМ САДУ	1734	3816	2653	1039	1672	3864	14778
ПУ У ПАНЧЕВУ	1322	1452	1352	851	546	1266	6789
ПУ У ПРИЈЕПОЉУ	265	738	537	328	269	526	2663
ПУ У ПОЖАРЕВЦУ	380	615	486	368	409	972	3230
ПУ У ПИРОТУ	767	738	794	698	656	651	4304
ПУ У ПРОКУЉПУ	41	64	129	48	52	46	380
ПУ У СМЕДЕРЕВУ	202	139	168	203	250	793	1755
ПУ У СУБОТИЦИ	474	706	463	228	168	212	2251
ПУ У СОМБОРУ	924	1132	1081	272	248	783	4440

ПУ У СРЕМСКОЈ МИТРОВИЦИ	487	681	715	452	386	1376	4097
ПУ У УЖИЦУ	932	1023	718	268	280	222	3443
ПУ У ЧАЧКУ	177	180	319	187	220	344	1427
ПУ У ШАПЦУ	1542	3026	2188	490	2071	2378	11695
УКУПНО ПО ГОДИНИ ЗА СВЕ ПОЛИЦИЈСКЕ УПРАВЕ	29849	37674	35308	20743	22774	29158	Све ППУ за дати период
							175506

У подручним полицијским управама Министарства постоји посебна организациона јединица, устројена формом која највише одговара величини и потребама саме полицијске управе (Одељење, Одсек или појединачно радно место Официр за контролу рада. У Полицијској управи за град Београд – Одељење за контролу рада, у Полицијској управи у Нишу и Полицијској управи у Новом Саду – Одсек за контролу рада у подручној Полицијској управи, остале подручне Полицијске управе – Официри полиције за контролу рада без засебне организационе јединице, подређени директно начелнику Полицијске управе) и задужена је да врши контролу рада свих полицијских службеника, као и других запослених у припадајућој Полицијској управи.

5.6.2. Одељење за контролу рада у Полицијској управи за град Београд

У случају Полицијске управе за град Београд, која је највећа организациона јединица Дирекције полиције, постоји Одељење за контролу рада, и оно је задужено да врши контролу запослених посебно у погледу поштовања и заштите људских права при извршавању полицијских задатака и примени полицијских овлашћења, односно при вршењу послова из свог делокруга.¹¹⁸ У циљу унапређења стања људских права при вршењу

¹¹⁸ Како је наглашено, у Министарству унутрашњих послова запослени су: полицијски службеници статуса овлашћеног службеног лица - ОСЛ и посебних дужности - ПД, али и државни службеници и намештеници.

послова, ово Одељење предузима послове праћења стања и предузимања мера за унапређење организације и начина вршења послова контроле законитости у раду, дисциплине и унутрашњих односа у организационим јединицама Полицијске управе за град Београд. Пружа стручну помоћ у вршењу послова, налаже мере и врши контролу рада организационих јединица Полицијске управе за град Београд и у превентивне сврхе поводом ризика од корупције. Оно чиме се најчешће сусреће и бави су утврђивање законитости поступка, испитивање злоупотреба и прекорачења овлашћења и друге неправилности и непрофесионална понашања у служби и ван ње и предлаже даљи поступак. Пошто се поступак контроле оконча, ово Одељење може предложити мере за отклањање уочених незаконитости, као и покретање поступка утврђивања дисциплинске и материјалне одговорности. У раду сарађује са другим државним органима, поступа по захтевима тужилаштва и судова о прикупљању потребних обавештења, притужбама, пријавама и предлозима грађана, других органа и организација које се односе на рад организационих јединица и запослених у организационим јединицама Полицијске управе за град Београд (*Информатор*, 2024: 79). У осталим подручним полицијским управама, устројени су **одсеци за контролу рада у подручним полицијским управама**, који обављају исте послове и задатке као и напред наведено Одељење према припадајућој Полицијској управи.

5.6.3. Одсек за контролу рада у Одељењу за организацију и контролу рада, превенцију и рад полиције у заједници у Управи полиције у Полицијској управи за град Београд

У Полицијској управи за град Београд у оквиру Управе полиције постоји Одељење за организацију и контролу рада, превенцију и рад полиције у заједници, и у оквиру њега **Одсек за контролу рада**, који врши контролу рада полицијских станица и полицијских испостава, осталих организационих јединица и полицијских службеника Полицијске управе за град Београд. Углавном су послови контроле фокусирани на надзор правилности поступања полиције у обављању полицијских послова и примени полицијских овлашћења, мера и радњи. У циљу спречавања злоупотреба, прекорачења овлашћења и било каквих

Самим тим се у Закону о полицији, као и свим актима којима се уређује област надзора и контроле спомиње реченични склоп „полицијских службеника и осталих запослених“. Дакле, послови контроле се предузимају према свим запосленима у Министарству унутрашњих послова, али наравно, највећи број случајева се заснива на употреби средстава принуде, које су овлашћени да примењују само полицијски службеници статуса ОСЛ.

неправилности и непрофесионалности у раду и ван њега, ово Одељење овлашћено је да предлаже и иницира покретање одговарајућих поступака утврђивања одговорности. Као и остале организационе јединице које се баве пословима унутрашње контроле, учествује у поступцима оправданости употреба средстава принуде. Прати правилну примену прописа у полицијским пословима, мерама и радњама, овлашћењима, прати правилно вођење евиденција и др. (*Информатор*, 2024: 87).

За организационе јединице овог типа, може се рећи да су унутрашња контрола у ужем смислу. Формиране су за потребе Полицијске управе, те могу детаљније да испрате стање и понашање запослених у њој, али уз подразумевано питање објективности.

Наведене су организационе јединице у којима се превасходно примењује контрола, као примарни задатак. Међутим, исцрпном претрагом послова и задатака осталих организација Министарства унутрашњих послова у доступном Информатору о раду, налазимо на формулацију „...врши инструктивно-контролну делатност“ што имплицира да све организационе јединице врше контролу једне над другима. Конкретније, јединице у седишту врше надзор и контролу и усмеравање над организационим јединицама нижег ранга (нпр. управа у седишту Дирекције полиције врши контролу над подручном полицијском управом – најчешће према линији рада, подручна полицијска управа врши контролу над полицијском станицом, полицијска станица врши контролу над полицијском испоставом и др).

Тако, нпр. за **Управу криминалистичке полиције** се наводи да „*усклађује, усмерава рад и врши контролно-инструктивну делатност унутрашњих организационих јединица у седишту Управе, као и Полицијске управе за град Београд и полицијских управа из делокруга криминалистичке полиције*“ (*Информатор*, 2024: 47).

За **Службу за примену посебних доказних радњи** се наводи да „*пружа стручну помоћ и врши контролно-инструктивну делатност у извођењу посебних доказних радњи по линији рада у Полицијској управи за град Београд и полицијским управама*“.

За **Управу саобраћајне полиције** се наводи да врши саобраћајно обезбеђење, пружање стручне помоћи и увид и контролу над радом организационих јединица у области регулисања и контроле саобраћаја (*Информатор*, 2024: 66).

За **Управу граничне полиције** се наводи да „организује вршење надзора и контроле по пословима из надлежности делокруга Управе“ (Информатор, 2024: 71).

За **Управу за управне послове** се наводи да „пружа стручну помоћ и врши контролну делатност над радом организационих јединица Министарства, органа локалне самоуправе и правних лица и предузетника, као и дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије из свог делокруга“ (Информатор, 2024: 76).

За **Командно-оперативни центар** се наводи да „пружа стручну помоћ у вршењу послова сталног дежурства и по потреби уз сарадњу са другим линијама рада врши контролу рада, предлаже измене и допуне постојећих и иницира доношење нових прописа који се односе на организацију, устројство и функционисање дежурних служби и рада полицијских службеника на пословима сталног дежурства. учествује у контроли рада дежурних служби и полицијских службеника на пословима сталног дежурства“ (Информатор, 2024: 65).

За **полицијску станицу** се наводи да „врши контролу рада полицијских службеника и одговорна је за стање јавног реда и мира и послове које обавља на подручју своје надлежности“ (Информатор, 2024: 98).

5.6.4. Управа за технику

У досадашњем периоду, није постојала оваква Управа у Министарству унутрашњих послова. Формирана је изменама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова од 2023. године. Ова Управа у свом саставу има Одељење за развој и администрацију система и мрежа посебне намене, Службу за борбу против високотехнолошког криминала, Службу за примену посебних доказних радњи и Национални центар за криминалистичку форензику (које су до сада припадала Управи криминалистичке полиције). Ова Управа одобрава примену средстава којима се омогућава примена посебних доказних радњи, и на тај начин је утврђен још један ниво контроле над њиховом применом (Информатор, 2024: 72). Њеним формирањем, омогућено је централизовано сагледавање коришћења посебних средстава, вођење централизоване евиденције и осигуравање њихове примене у намењене сврхе.

У разговору обављеном са начелником Управе за технику, детаљно је објашњено кретање једног предмета и указано на то да злоупотребе готово да нису могуће овим новим системом. Након што се изврши оперативна процена и „отвори“ оперативна обрада, организациона јединица која има потребу за употребом одређеног средства којим се омогућава примена неке од посебних доказних радњи, предмет доставља Управи за технику, која процењује могућност приступа датом средству, омогућава га, о чему води евиденцију и о чему касније извештава Канцеларију за координацију. Чак и више, установљено је много „степеника“ контроле да то може и отежавати пут једног предмета али је Министарство унутрашњих послова, у жељи да подигне могућност контроле и отклони све потенцијалне злоупотребе, оформио више нових тела ради уклањања до сада уочених недостатака.

5.6.5. Канцеларија за координацију активности у примени посебних доказних радњи

Ова Канцеларија такође је оформљена новим изменама организације у Министарству унутрашњих послова, маја 2023. године. Налази се као једна од две Канцеларије у саставу Кабинета директора полиције. Из интервјуа са шефом Кабинета директора полиције, пуковником полиције, Драганом Поповићем, пружене су информације да се Канцеларија бави пословима: праћења, координације и контроле примене посебних доказних радњи електронског надзора које за циљ имају спречавање и сузбијање организованог и других облика тешког криминала. У раду ова Канцеларија најпре упоређује истоветност издате наредбе за примену посебних доказних радњи са иницијативом поднетом од стране организационе јединице Министарства и Сектора унутрашње контроле. У овој се Канцеларији врши евидентирање и архивирање наведених наредби и њихово експедовање ка Управи за технику. *По потреби контролише основе за примену посебних доказних радњи, и то кроз контролу иницијатива организационих јединица Министарства (Информатор, 2024: 47).*

Канцеларија је механизам постављен изнад Управе за технику (у којој се махом предузимају посебне доказне радње). Канцеларија је сама по себи контролно тело, које ове функције обавља поред координирајућих и веома је значајна као централизовано тело које ће на јединствен начин обављати послове који се тичу примене посебних доказних радњи, радњи

којима се задире у туђу приватност. На овај начин се, поред централизације „пута“ наредби од иницијативе до извршења, централизовала и њихова контрола и створио вишестепени механизам контроле у њиховој примени.

Можда се, на овај начин, спољним контролорима, грађанима, медијима и независним институцијама које, након што се увере у „ступенике“ који су потребни да би се спровела посебна доказна радња, пружи рука поверења да „не може свако бити „стављен на меру“ и да се не може самовољно неке угрожавати приватност. Полиција у својим редовима то онемогућава својим припадницима, стварајући нове организационе јединице изнад постојећих и установљавајући нове контролне механизме, попут овог. Променом структуре и организације, начињени су велики кораци, а у циљу повећања контроле и спајања послова по сличности.

5.7. Сектор за логистику

5.7.1. Управа за буџет и финансије

Како се Сектор унутрашње контроле бави контролом законитости рада организационих јединица Министарства унутрашњих послова, Управа за буџет и финансије Сектора за логистику се бави још једном веома битном и заступљеном врстом контроле-контролом наменског трошења одређених средстава. Овај Сектор има бројна одељења, али изнад свега и за потребе овог рада битно је Одељење за рачуноводствене послове, које обавља *послове контроле и евидентирања рачуноводствених пословних промена Министарства.*

Његове се функције деле на оне којима евидентира, прати, анализира, упоређује, припрема и на тај начин контролише.

Евидентира обавезе, потраживања, имовину, зараду и лична примања, основна средства, објекте, станове, донације, пројекте, магације, продајна места,

Прати реализацију буџета, финансијске стране уговора, пројеката, програма

Анализира утрошена и планирана средства

Припрема предлог финансијског плана, периодичне и годишње извештаје, завршни рачун Министарства

Упоређује евиденције и стварно стање на годишњем попису.

Усклађује своје евиденције са евиденцијама Министарства финансија Ажурира опште параметре у финансијско-рачуноводственој апликацији (*Информатор*, 2024: 108).

5.7.2. Управа за људске ресурсе

Примарни послови ове Управе везани су за кадровска питања: радне односе, унапређење, развој, оцењивање полицијских службеника и осталих запослених у Министарству, психолошку и здравствену превенцију, плате и бенефиције као и послови регрутације и селекције, спровођења интерних и јавних конкурса, кроз које на неки начин врши примарну контролу – тријажу за заснивање радног односа.

Поред тога, ова Управа у **Одељењу за вођење првостепеног дисциплинског поступка** *обавља стручне послове у Сектору, који се односе на организацију и спровођење првостепеног дисциплинског поступка.* На тај начин предузима најужу унутрашњу контролу над запосленима у Министарству. Другостепени дисциплински поступак, како смо већ поменули, налази се у Секретаријату. Дисциплински поступак оличење је најуже унутрашње контроле, када се над припадницима за учињене лаке и тешке повреде службене дужности, суди у поступку и одређује дисциплинска мера (*Информатор*, 2024: 113).

5.7.3. Управа за полицијску обуку

Ова Управа се бави *стручним оспособљавањем и усавршавањем за потребе Министарства, снага и субјекта система заштите и спасавања.* У Управи за полицијску обуку, **Центар за специјалистичку обуку и усавршавање полиције** учествује у „спровођењу анализе потребе за обуком, изради других програма обука, изради материјала за обуку, извођењу наставе, организацији и реализацији обуке, провери знања и оцењивању, праћењу и контроли процеса обуке и евалуацији обуке у Министарству“.

У њеном саставу се налази и **Центар за основну полицијску обуку (ЦОПО)** који врши оспособљавање кадрова из цивилства за потребе полиције (најчешће опште надлежности, али и за саобраћај, границу, посебна обезбеђења, Интервентне јединице, Полицијску бригаду итд).

Читава ова Управа битна је за основну обуку полиције, као и за даље усавршавање и образовање, па самим тим спроводи контролну функцију при вршењу ових послова (*Информатор*, 2024: 115).

Може се закључити да Министарство унутрашњих послова поседује разноврсну унутрашњу контролу. Почев од Сектора унутрашње контроле, као органа који превасходно предузима ове послове над апсолутно свима у Министарству, постоји више „дрстенова“ унутрашње контроле, где је, на крају, унутрашња контрола сведена на најситније организационе фрагменте. Конкретније, Сектор унутрашње контроле задужен је за контролу законитости целог Министарства, Служба интерне ревизије за ревизију целог министарства (и Сектора унутрашње контроле), Сектор за логистику за контролу наменског трошења опредељених средстава Министарства, а онда сведено на ужи ниво унутрашње контроле, Дирекција полиције, односно организационе јединице у седишту врше контролу над организационим јединицама нижег ранга (ван седишта, по линијама рада), Полицијска управа поседује своје елементе којима анализира законитост у раду (територијално и објектно), уједно контролише рад полицијских станица, испостава, одељења, итд. Самим тим, могло би се закључити да се унутрашња контрола предузима свуда, над свима и да уважава и територијални и линијски и објектни принцип рада.

Министарство унутрашњих послова поседује импозантан ниво транспарентности, јавности рада и завидан ниво установљене унутрашње контроле над својим запосленима. Као један огроман систем са огромним бројем запослених и са великим бројем разноврсних послова који се у њему обављају, лаика може збунити количина информација која је у доступном Информатору дата. Појам „контроле и надзора“ у претраживању у Информатору о раду помиње се преко 1000 пута¹¹⁹, што говори у прилог свему наведеном, да свака од постојећих организационих јединица на неки начин врши контролу над својим делокругом рада којег предузимају „ниже“ организационе јединице. Међутим, својом ажурношћу у одговорима, отвореношћу за сарадњу, доступношћу садржаја, овај систем сваком грађанину, даје „супермоћ“ контроле над њим. Што и јесте сврха и мисија „сервиса грађана“.

¹¹⁹ У *Информатору о раду Министарства унутрашњих послова (2024)* приближно је 356.042 речи на 911 страна, где се „контрола“ у укупном тексту помиње 669 пута а „надзор“ 359 пута, што чини да се заједно помињу у 0,3% текста. Термини надзор или котрола помињу се у просеку на свакој страни Информатора.

У истраживачке сврхе обављен је интервју са представницима Министарства унутрашњих послова стратешког и високог нивоа руковођења, који су били више него заинтересовани да учествују и пруже свој допринос.

6. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ

6.1. Дисциплинска одговорност запослених у полицији

Полицијски службеници могу одговарати кривично, материјално, прекршајно, али и дисциплински.

Законом о раду није дефинисан дисциплински поступак као својствени институт, већ непоштовање радне дисциплине као повод за изрицање одређених мера или отказа. Како је реч о самосталним и независним облицима одговорности службеника, за које су предвиђени посебни правни режими, дисциплинска одговорност не искучује одговорност у кривичноправном смислу¹²⁰ (Вукашиновић Радојичић, Чогурић, 2022: 664).

Законом о државним службеницима дефинисана је дисциплинска одговорност, која се сматра одговорношћу за *повреде дужности из радног односа* (Закон о државним службеницима, „Службени Гласник РС“ бр. 79/2005, 81/2005 – испр. 83/2005 – испр. 64/2007, 67/2007 – испр. 116/2008, 104/2009, 99/2014, 95/2018 и 157/2020).

Специфичност полицијског посла изискује посебан правни режим – различит од државних службеника у другим органима државне управе (Вукашиновић-Радојичић, 2011). Стога се дисциплинска одговорност полицијских службеника предузима по посебним прописима и на посебан начин.

Дисциплинска одговорност представља вид унутрашње контроле (као и превенције, едукације, мотивације) где се, при утврђивању дисциплинске одговорности, мери тежина поступања противних правила службе и насталих последица. У овом делу, под „унутрашњом контролом“ не подразумева се, устаљено, поступак који спроводи Сектор унутрашње контроле и који је законом дефинисан као једина “права” унутрашња контрола,

¹²⁰ Видети више: Одлука Управног суда бр. 3 У 1029/17 (Вукашиновић Радојичић, Чогурић, 2022: 664).

кроз организациону јединицу примарно задужену за контролу припадника полиције (свих запослених) у пропустима у раду (Сектор унутрашње контроле). С обзиром да сваки руководилац врши контролну делатност према својим подређенима – хијерархијска контрола, и да може (али и запослени) да иницира покретање дисциплинског поступка против својих запослених уколико је неспорно да је запослени учинио повреду службене дужности, то и јесте вид унутрашње контроле, посматрано у односу на онога који контролу врши, односно да се контрола врши „у кући“.

Најопштије одређење **повреде службене дужности** дато је Законом о полицији и гласи да *„полицијски службеници и остали запослени у Министарству одговарају за повреду службене дужности ако послове и задатке не обављају савесно, стручно и у предвиђеним роковима, ако се не придржавају Устава, закона, других прописа и правила о понашању за време службе, као и за повреде којима изван службе нарушавају интересе и углед Министарства“*.

Дакле, под повредом се сматра неадекватно понашање при вршењу службене дужности, али и изван службе. При извршавању службених задатака, полицијски службеници су дужни да се придржавају начела законитости, односно да поступају у складу са Уставом и правним прописима и правилима понашања, у складу са Кодексом полицијске етике. Поред тога, поступају у складу са начелом целисходности, недискриминације, ажурности, ефективности и ефикасности и др. Полицијски службеници, руковођени функцијом обављања полицијских послова у демократском друштву, као и принципом владавине права, поступањем сагласно Кодексу изражавају вољу, спремност и доследност да своју дужност обављају на законит, професионалан, праведан и хуман начин (Кодекс полицијске етике, "Службени гласник РС", број 17 од 6. марта 2017).

Дисциплинске повреде могу бити лакше и теже.

Поводом исте радње, полицијски службеник може уједно одговарати и прекршајно или кривично и дисциплински, осим ако радња кривичног или прекршајног поступка не представља и повреду службене дужности, Једна одговорност не ослобађа од друге одговорности.

Табела 49: Лаке повреде службене дужности припадника Министарства унутрашњих послова и дисциплинске мере¹²¹

ЛАКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ	
1.	неоправдани недолазак на посао у одређено време и одлазак са посла пре истека радног времена, најмање три пута у року од месец дана
2.	непрофесионалан однос према грађанима или запосленима за време рада
3.	несавесно и неуредно чување службених списа и података
4.	неоправдано изостајање са посла до три радна дана у току једне календарске године
5.	неуредан изглед, односно неношење или непрописно ношење униформе и оружја
6.	поступање противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја
ДИСЦИПЛИНСКЕ МЕРЕ	
1	писана опомена
2	новчана казна у износу од 10% до 20% од месечне основне плате увећане за минули рад остварене у месецу у ком је решење о утврђеној дисциплинској одговорности постало коначно

Лаке повреде службене дужности су углавном несавесне и непрофесионалне радње према повереној опреми, радном времену, грађанима, запосленима, односно мање штетне последице по службу.

Мере прописане за лаке повреде службене дужности су у складу са тежином повреда, и могу бити писана опомена, која не повлачи са собом никаква репресивна дејства, или

¹²¹ Извор: Закон о полицији, Глава IX – Дисциплинска одговорност, „Службени Гласник РС“, 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

једномесечна новчана казна умањења плате у износу 10 до 20% у месецу коначности дисциплинске одлуке.

Табела 50: Тешке повреде службене дужности припадника Министарства унутрашњих послова и дисциплинске мере¹²²

ТЕШКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ	
1.	одбијање извршења или неизвршавање законитог наређења руководиоца издатог током вршења или поводом вршења задатка
2.	самовољно напуштање радног места
3.	противправна примена полицијских овлашћења или злоупотребе статуса полицијског службеника
4.	издавање или извршавање противправног наређења
5.	непредузимање или недовољно предузимање мера из своје надлежности за безбедност лица, имовине и поверених ствари
6.	онемогућавање, ометање или отежавање извршавања службених задатака
7.	понашање које штети угледу Министарства
8.	спавање на радном месту, односно заузимање таквог положаја којим се онемогућава успешно вршење полицијских послова у току извршавања полицијског задатка
9.	долазак на посао под утицајем алкохола, опојних дрога и других психоактивних супстанци, односно конзумирање алкохола, опојних дрога и других психоактивних супстанци у току радног времена
10.	одавање података који носе ознаку тајности

¹²² Извор: Закон о полицији, Глава IX – Дисциплинска одговорност, „Службени Гласник РС“, 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

11.	непрописно, неправилно или ненаменско коришћење, губљење или оштећење техничке или друге опреме, односно средстава којима је запослени задужен или их користи у обављању службених задатака, услед намере или грубе непажње
12.	бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу
13.	чланство у политичким странакама, страначко организовање, политичко деловање у Министарству, присуствовање таквим скуповима у униформи, осим на задатку
14.	одбијање, неоправдано неодрживање или избегавање прописаног здравственог прегледа или злоупотреба права одсуствовања у случају болести
15.	одбијање, неоправдано неодрживање или избегавање стручног оспособљавања, усавршавања или друге обуке на коју се запослени упућује у сврху потребе посла или послодавца
16.	незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је запослени овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду
17.	повреда права запослених
18.	неоправдано изостајање са посла преко три радна дана у току једне календарске године
19.	самоиницијативно иступање полицијских службеника и осталих запослених у јавности и средствима јавног информисања у вези с радом, које је изазвало или би могло да изазове штетне последице по углед Министарства
20.	спречавање или ометање спровођења кривичног или другог поступка пред надлежним судом
21.	непријављивање кривичног дела, прекршаја или повреде службене дужности
22.	онемогућавање или ометање обављања послова унутрашње контроле;

23.	непоступање по наложеним мерама Сектора унутрашње контроле за отклањање утврђених незаконитост
24.	негативан резултат теста интегритета
25.	непријављивање имовине и промене имовног стања
26.	чланство у политичким странкама и организацијама, страначко организовање или политичко деловање у Министарству
27.	изражавање својих политичких уверења на раду
28.	лажно пријављивање повреда службене дужности
ДИСЦИПЛИНСКЕ МЕРЕ	
1	новчана казна у износу од 20% до 40% од основне плате увећане за минули рад у времену од два до шест месеци
2	распоређивање на друго радно место на којем се обављају послови за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема, односно нижа платна група у трајању од шест месеци до две године
3	зауостављање у стицању непосредно вишег чина/звања од две до четири године
4	губљење стеченог чина/звања и одређивање непосредно нижег чина/звања у стручној спреми
5	престанак радног односа

Теже повреде службене дужности су понашања или пропуштања која су у супротности са прописаним правилима службе и кодексом понашања у служби, која полицијског службеника чине недостојним за рад и која услед његовог понашања, могу произвести негативне последице на Министарство, материјално или у односима са јавношћу.

Прописане мере за тешке дисциплинске повреде су у складу са тежином произведених последица и логично су „строже“ од оних прописаних за лаке повреде. Нпр. престанак

радног односа је најозбиљнија мера, али постоји и низ других мера којима се нпр. зауставља каријерно напредовање, запослени распоређује на ниже радно место итд.

Ток дисциплинског поступка¹²³

Поступак може бити првостепени и другостепени поступак.

Првостепени поступак покреће руководиоца или од њега овлашћено лице (Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова, „Службени Гласник РС“ број 26/2017). О покретању поступка и постојећим доказима се обавештава службеник против којег је поступак покренут. Поступак се одвија расправном, изјашњавањима и предлагањем доказа и др. Полицијски службеник против којег је поступак покренут може имати заступника (пуномоћника).

Дисциплински старешина је лице које води поступак и доноси одлуку (решење) о одговорности засполеног. Прописани услови које мора испуњавати ово лице су да мора бити дипломирани правник - мастер, односно дипломирани правник или други запослени који има стечено високо образовање са најмање десет година радног искуства у струци. Дакле, за дисциплинског старешину одређује се лице са радним искуством, које познаје материју полицијских и других послова, самим тим Министарство унутрашњих послова показује каквом озбиљношћу приступа овом виду поступака против својих запослених.

Још једном подсећамо да је изменама Правилника 2023. године, почела са радом засебна организациона јединица – Дисциплинска комисија у Секретарију министарства, која се састоји из више већа и у којој су запослени распоређени на радним местима дисциплинских старешина. У претходном периоду, дисциплинске старешине су одређиване из редова руководиоца који су имали образовање из правних или друштвено-хуманистичких наука и дуже радно искуство. Мана овог приступа била је та што су дисциплинске старешине руководиле одређеним организационим јединицама и у току радног времена поступале у дисциплинским поступцима, што је изискивало много времена и њихову преоптерећеност, али и потенцијалну блискост и познавање запослених којима се одлучивало у овим поступцима.

¹²³ Исто.

Уколико полицијски службеник којем је изречена одређена мера, тиме није задовољан, може поднети приговор Дисциплинској комисији у року од осам дана од дана уручења решења. Ово представља покретање другостепеног поступка. Дисциплинска комисија одлучује у другом степену и састоји се од три члана које одређује министар, од којих је један представник јавности. Отвореност Министарства се види и у овом поступку, јер ниједна друга служба безбедности не укључује јавност у дисциплинске преступе својих припадника. Међутим, мора се нагласити да се јавност укључује тек у другом степену, и да наравно, може бити искључена ако је то потребно зарад чувања тајних и поверљивих података, а многе дисциплинске мере постају коначне и извршавају се након одлуке у првом степену, где јавност не учествује.

Остављен је простор за могућност првостепеног и другостепеног органа да при одлучивању не буду везани за правну квалификацију повреде службене дужности, већ могу да је преиначе у складу са доказима и сагледаним чињеничним стањем.

Уколико је против запосленог одређен притвор, привремено се удаљавају са рада са првим даном притвора.

Сматрајући да је битно, наглашавамо постојање категорије застарелости за покретање дисциплинског поступка, јер свакако даје могућност непокретања и избегавања дисциплинске одговорности запослених. За лаке повреде службене дужности, покретање поступка застарева протеком шест месеци од дана извршења. За тешке повреде протеком једне године од дана извршења. Вођење поступка за лаке повреде заставрева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за тешке повреде, протеком две године од покретања дисциплинског поступка.

Застаревање вођења поступка прекида се сваком радњом усмереном ка одлучивању о дисциплинској одговорности или законитости и уставности неког акта, због одсуства лица против кога је поступак покренут или из других оправданих разлога, па стога након сваког прекида рок застарелости наставља да тече.

У сваком случају, апсолутна застарелост вођења поступка наступа протеком двоструког времена које је према закону прописано за застарелост вођења дисциплинског поступка, у зависности да ли је у питању лака или тешка повреда (Закон о полицији, члан 215).

Дисциплинска мера брише се из јединствене кадровске евиденције полицијских службеника и других запослених у Министарству, по службеној дужности или на захтев запосленог, ако запосленом не буде изречена нова дисциплинска мера у наредне две године од изречене дисциплинске мере за лаку повреду службене дужности, или у наредне четири године од изречене дисциплинске мере за тешку повреду службене дужности (Уредба). Дисциплински преступи са елементима корупције, не бришу се из досијеа запослених.

Битно је нагласити да руководиалац нема обавезу покретања дисциплинског поступка, већ је овлашћен дискреционим правом да одлучи како ће у конкретном случају поступити. Самим тим, руководиалац организационе јединице у којој припадник полиције ради и начинио је лаку или тешку повреду службене дужности, одлучује о иницирању поступка, па се овде пружа могућност евентуалних пристрасности.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзит је Министарству унутрашњих послова упутио допис 24/83-1 од дана 03.03.2023. године, којим се захтевало достављање, између осталог, података о дисциплинским поступцима.

Управа за људске ресурсе, Сектора за логистику, доставила је податке¹²⁴ који указују на следеће:

Табела 51: Покренути дисциплински поступци за лаке и тешке повреде службених дужности за период од 2017-2022 за Министарство унутрашњих послова

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	Укупно покренутих дисциплинских поступака - лаке повреде службене дужности	Укупно покренутих дисциплинских поступака - тешке повреде службене дужности
2017	578	1271
2018	560	1106

¹²⁴ Управа за људске ресурсе, Сектора за логистику, по својим евиденцијама. Није било могуће добити податке о изреченим мерама, иако се доставио захтев и за наведено јер у датом тренутку није постојала обједињена евиденција.

2019	429	1111
2020	524	1190
2021	422	1139
2022	262	651

Од укупно покренутих дисциплинских поступака у Министарству унутрашњих послова, запажа се да је далеко више покренутих поступака за тешке повреде службене дужности за све наведене године, што би могло указивати на то да руководиоци више реагују на озбиљнија нарушавања радне дисциплине од оних са лакшим последицама.

Табела 52: Покренути дисциплински поступци за лаке и тешке повреде службених дужности за период од 2017-2022 за Дирекцију полиције

Дирекција полиције	покренути дисциплински поступци - лаке повреде службене дужности	покренути дисциплински поступци - тешке повреде службене дужности
2017	572	1251
2018	554	1084
2019	423	1091
2020	519	1175
2021	420	1129
2022	259	640

Од укупног броја покренутих дисциплинских поступака на нивоу целог Министарства унутрашњих послова, добар део (скоро све) се односи на запослене у Дирекцији полиције, који су значајни за ово истраживање јер обављају полицијске послове који обухватају и примену посебних мера и радњи. На пример, за 2022. годину од укупно покренута 262 дисциплинска поступка, само 3 се не односе на запослене у Дирекцији полиције. Ово нам

опет говори у прилог томе да се припадници полиције чешће контролишу од осталих линија рада у Министарству, али су и најбројнији.

Табела 53: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Министарство унутрашњих послова

ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ТЕШКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ ПО ГОДИНАМА ЗА МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА						
ПОВРЕДА/ГОДИНА	2017	2018	2019	2020	2021	2022
одбијање извршења или неизвршавање законитог наређења руководиоца издатог током вршења или поводом вршења задатка	70	36	51	33	35	17
самовољно напуштање радног места	60	39	41	43	53	31
противправна примена полицијских овлашћења или злоупотребе статуса полицијског службеника	17	43	13	20	14	7
издавање или извршавање противправног наређења	/	/	1	3	2	1
непредузимање или недовољно предузимање мера из своје надлежности за безбедност лица, имовине и поверених ствари	49	30	39	33	35	27
онемогућавање, ометање или отежавање извршавања службених задатака	17	19	6	3	3	2
понашање које штети угледу Министарства	286	252	246	278	269	161
спавање на радном месту, односно заузимање таквог положаја којим се онемогућава успешно вршење полицијских послова у току извршавања полицијског задатка	55	49	34	89	35	23

долазак на посао под утицајем алкохола, опојних дрога и других психоактивних супстанци, односно конзумирање алкохола, опојних дрога и других психоактивних супстанци у току радног времена	49	40	41	52	20	25
одавање података који носе ознаку тајности	1	/	2	2	4	/
непрописно, неправилно или ненаменско коришћење, губљење или оштећење техничке или друге опреме, односно средстава којима је запослени задужен или их користи у обављању службених задатака, услед намере или грубе непажње	75	73	59	80	98	67
бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу	2	/	5	1	4	/
поступање супротно одредбама члана 169. ст. 2. и 3. Закона о полицији	/	1	/	/	/	/
одбијање, неоправдано неодрживање или избегавање прописаног здравственог прегледа или злоупотреба права одсуствовања у случају болести	13	8	38	12	4	3
одбијање, неоправдано неодрживање или избегавање стручног оспособљавања, усавршавања или друге обуке на коју се запослени упућује у сврху потребе посла или послодавца	59	40	40	52	138	31
незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је запослени	487	436	461	461	385	238

овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду						
повреда права запослених	3	/	/	/	/	/
неоправдано изостајање са посла преко три радна дана у току једне календарске године	10	14	15	13	17	4
самоиницијативно иступање полицијских службеника и осталих запослених у јавности и средствима јавног информисања у вези с радом, које је изазвало или би могло да изазове штетне последице по углед Министарства	/	/	/	/	1	/
спречавање или ометање спровођења кривичног или другог поступка пред надлежним судом	6	6	2	6	8	2
непријављивање кривичног дела, прекршаја или повреде службене дужности	6	8	9	6	10	1
онемогућавање или ометање обављања послова унутрашње контроле;	/	/	/	/	/	/
непоступање по наложеним мерама Сектора унутрашње контроле за отклањање утврђених незаконитости	/	/	/	/	/	/
негативан резултат теста интегритета	/	/	/	2	1	2
непријављивање имовине и промене имовног стања супротно одредбама члана 230в ст. 2. и 3. Закона о полицији	/	/	/	/	/	/
чланство у политичким странкама и организацијама, страначко организовање или политичко деловање у Министарству	/	/	/	/	/	/

изражавање својих политичких уверења на раду	/	/	/	/	/	/
лажно пријављивање повреда службене дужности	/	1	/	/	/	/
Несврстани	6	11	8	1	3	9

Посматрано појединачно по повредама, за тешке повреде службене дужности из године у годину, највише је покренутих поступака за *незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње* за коју је запослени овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду.

После наведеног, највећи број покренутих поступака је и за *понашање које штети угледу Министарства*.

Занимљиво је да није било покренутих поступака за *онемогућавање или ометање обављања послова унутрашње контроле* ни за *непоступање по наложеним мерама Сектора унутрашње контроле за отклањање утврђених незаконитости*. Ово може значити да руководиоци поступају у складу са свим налозима Сектора, али и да Сектор до сада није иницирао ниједан поступак у случају непоступања, јер, могуће да није до краја испратио спровођење својих налога и из разлога што нема обавезу иницирања поступка за непоступање по наложеним мерама.

Табела 54: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Дирекцију полиције

ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ТЕШКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ ПО ГОДИНАМА ЗА ДИРЕКЦИЈУ ПОЛИЦИЈЕ						
ПОВРЕДА/ГОДИНА	2017	2018	2019	2020	2021	2022
одбијање извршења или неизвршавање законитог наређења руководиоца издатог током вршења или поводом вршења задатка	67	35	49	30	35	17

самовољно напуштање радног места	59	38	41	43	53	31
противправна примена полицијских овлашћења или злоупотребе статуса полицијског службеника	16	43	13	19	14	7
издавање или извршавање противправног наређења	/	/	1	3	2	1
непредузимање или недовољно предузимање мера из своје надлежности за безбедност лица, имовине и поверених ствари	47	28	34	33	34	27
онемогућавање, ометање или отежавање извршавања службених задатака	17	19	6	3	3	2
понашање које штети угледу Министарства	283	249	243	277	264	159
спавање на радном месту, односно заузимање таквог положаја којим се онемогућава успешно вршење полицијских послова у току извршавања полицијског задатка	55	48	34	88	35	21
долазак на посао под утицајем алкохола, опојних дрога и других психоактивних супстанци, односно конзумирање алкохола, опојних дрога и других психоактивних супстанци у току радног времена	48	38	35	46	18	20
одавање података који носе ознаку тајности	1	/	2	2	4	/
непрописно, неправилно или ненаменско коришћење, губљење или оштећење техничке или друге опреме, односно средстава којима је запослени задужен или их користи у обављању	75	70	59	78	97	67

службених задатака, услед намере или грубе непажње						
бављење пословима који су неспојиви са службеном дужношћу	2	/	5	1	4	/
поступање супротно одредбама члана 169. ст. 2. и 3. Закона о полицији	/	1	/	/	/	/
одбијање, неоправдано неодазивање или избегавање прописаног здравственог прегледа или злоупотреба права одсуствовања у случају болести	13	7	38	12	4	3
одбијање, неоправдано неодазивање или избегавање стручног оспособљавања, усавршавања или друге обуке на коју се запослени упућује у сврху потребе посла или послодавца	59	40	39	52	138	31
незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је запослени овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду	479	428	458	460	384	236
повреда права запослених	3	/	/	/	/	/
неоправдано изостајање са посла преко три радна дана у току једне календарске године	10	14	15	13	17	4
самоиницијативно иступање полицијских службеника и осталих запослених у јавности и средствима јавног информисања у вези с радом,	/	/	/	/	1	/

које је изазвало или би могло да изазове штетне последице по углед Министарства						
спречавање или ометање спровођења кривичног или другог поступка пред надлежним судом	6	6	2	6	8	2
непријављивање кривичног дела, прекршаја или повреде службене дужности	6	8	9	6	10	1
онемогућавање или ометање обављања послова унутрашње контроле;	/	/	/	/	/	/
непоступање по наложеним мерама Сектора унутрашње контроле за отклањање утврђених незаконитост	/	/	/	/	/	/
негативан резултат теста интегритета	/	/	/	2	1	2
непријављивање имовине и промене имовног стања супротно одредбама члана 230в ст. 2. и 3. Закона о полицији	/	/	/	/	/	/
чланство у политичким странкама и организацијама, страначко организовање или политичко деловање у Министарству	/	/	/	/	/	/
изражавање својих политичких уверења на раду	/	/	/	/	/	/
лажно пријављивање повреда службене дужности	/	1	/	/	/	/
Несврстани	5	11	8	1	3	9

Од наведеног броја, они који се односе на покренуте поступке за тешке повреде службене дужности а односе се на Дирекцију полиције, такође упућују да је највећи број покретаних

поступака за *незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је запослени овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду.*

Такође, и на нивоу Дирекције полиције, није било покретаних поступака у односу на обавезе унутрашње контроле.

Табела 55: *Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Министарство унутрашњих послова*

ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ЛАКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ ПО ГОДИНАМА ЗА МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА						
ПОВРЕДА/ГОДИНА	2017	2018	2019	2020	2021	2022
неоправдани недолазак на посао у одређено време и одлазак са посла пре истека радног времена, најмање три пута у року од месец дана	15	13	4	6		4
непрофесионалан однос према грађанима или запосленима за време рада	43	21	17	18	24	16
несавесно и неуредно чување службених списа и података	4	5	5	2	1	5
неоправдано изостајање са посла до три радна дана у току једне календарске године	53	36	28	16	20	13
неуредан изглед, односно неношење или непрописно ношење униформе и оружја	20	38	28	25	20	10
поступање противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја	442	446	347	456	356	213
Несврстани	1	1	/	1	1	1

На нивоу Министарства унутрашњих послова, појединачно по повреди, за лаке повреде службене дужности, највише је поступака покретано за *поступање противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја*.

Најмање је покренутих поступака за *несавесно и неуредно чување службених списа и података*. Ово може упућивати на то да се послови архивирања, експедовања, уопштено поступања са писменима у Министарству унутрашњих послова обављају уредно и ажурно, или да, могуће нису предмет контроле надређених.

Табела 56: Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности по повреди за период 2017-2022 за Дирекцију полиције

ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ЛАКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ ПО ГОДИНАМА ЗА ДИРЕКЦИЈУ ПОЛИЦИЈЕ						
ПОВРЕДА/ГОДИНА	2017	2018	2019	2020	2021	2022
неоправдани недолазак на посао у одређено време и одлазак са посла пре истека радног времена, најмање три пута у року од месец дана	15	12	4	6		4
непрофесионалан однос према грађанима или запосленима за време рада	43	21	15	18	24	14
несавесно и неуредно чување службених списа и података	4	5	5	2	1	5
неоправдано изостајање са посла до три радна дана у току једне календарске године	53	33	27	16	20	13
неуредан изглед, односно неношење или непрописно ношење униформе и оружја	15	38	28	25	20	10
поступање противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја	441	444	344	451	354	212

Несврстани	1	1	/	1	1	1

Од наведеног броја, још једном се потврђује да се огорман део односи на Дирекцију полиције, па се потврђује да се највећи број односи на *поступање противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја*.

Као и на нивоу целог Министарства унутрашњих послова, и на нивоу Дирекције полиције, најмање је покренутих поступака за *несавесно и неуредно чување службених списа и података*.

Табела 57: Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Министарство унутрашњих послова

ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ЛАКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ ЗА МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА					
година	извршиоци	оперативни ниво	средњи ниво	високи ниво	стратешки ниво
2017	507	67	4	/	/
2018	520	39	1	/	/
2019	381	45	3	/	/
2020	485	36	3	/	/
2021	387	30	5	/	/
2022	239	21	2	/	/

На нивоу Министарства највише је покренутих дисциплинских поступака према извршиоцима. На руководећим радним местима највише их је на оперативном нивоу руковођења. Ово не треба да збуни, јер је број извршилаца логично далеко већи од броја руководиоца у Министарству, као и да руководиоци у највећем (готово свим) броју

случајева иницирају дисциплинске поступке према извршиоцима. Запажа се да не постоји покренут ниједан дисциплински поступак према руководиоцима на високом и стратешком нивоу. Ово може да буде из разлога што над овим нивоима руковођења готово да нема или је веома мали број надређених који би поступак могли иницирати и покренути.

Табела 58: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Министарство унутрашњих послова

ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ТЕШКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ ЗА МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА					
година	извршиоци	оперативни ниво	средњи ниво	високи ниво	стратешки ниво
2017	1193	70	8	/	/
2018	1016	83	6	1	/
2019	1018	8	13	/	/
2020	1104	71	15	/	/
2021	1076	51	11	1	/
2022	616	27	8	/	/

За дати период, највише је покренутих дисциплинских поступака за тешке повреде службене дужности према извршиоцима а од руководиоца - на оперативном нивоу руковођења.

Нема покренутих поступака према запосленима стратешком нивоу руковођења. За по једног руководиоца високог нивоа је 2018. и 2021. године покренут поступак за тешку повреду службене дужности.

Табела 59: Покренути дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Дирекцију полиције

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ	ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ЛАКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ

	Извршиоци	оперативни ниво	средњи ниво	високи ниво	стратешки ниво
2017	501	67	4	/	/
2018	514	39	1	/	/
2019	375	45	3	/	/
2020	480	36	3	/	/
2021	386	30	4	/	/
2022	236	21	2	/	/

На нивоу Дирекције полиције највише је покренутих дисциплинских поступака према извршиоцима, али је приметно да се укупан број покренутих поступака по годинама смањује. Нема покренутих поступака за високи и стратешки ниво руковођења на нивоу Дирекције полиције.

Табела 60: Покренути дисциплински поступци за тешке повреде службене дужности за период 2017-2022 по нивоима руковођења за Дирекцију полиције

ДИРЕКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ	ПОКРЕНУТИ ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПЦИ ЗА ТЕШКЕ ПОВРЕДЕ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ				
	извршиоци	оперативни ниво	средњи ниво	високи ниво	стратешки ниво
2017	1175	69	7	/	/
2018	997	80	6	1	/
2019	1002	76	13	/	/
2020	1090	70	15	/	/
2021	1068	51	10	/	/

2022	605	27	8	/	/

Највећи број дисциплинских поступака за тешке повреде службене дужности је покренут према извршиоцима, где је, опет, приметно да се укупан број покренутих поступака по годинама смањује.

На руководећим радним местима, највише је покренутих поступака према запосленима на најнижем нивоу руковођења-оперативном нивоу.

Нема покренутих поступака за тешке повреде службене дужности на високом и стратешком нивоу руковођења. Током 2018. године покренут је поступак за тешку повреду службене дужности против једног руководиоца на високом нивоу руковођења.

6.2. Дисциплинска одговорност у Безбедносно-информативној агенцији

У Безбедносно-информативној агенцији се поступак поводом утврђивања дисциплинске одговорности спроводи у поступку који се сматра **хитним** (Уредба о дисциплинској одговорности припадника Безбедносно-информативне агенције, „Службени Гласник РС“ број 48 од 10. маја 2012). Поступак покреће руководиоца организационе јединице у којој ради припадник против којег се поступак покреће. Може га иницирати и сваки припадник ако сазна за учињену повреду службене дужности.

У првом степену о одговорности одлучује дисциплински старешина, којег именује руководиоца организационе јединице који је покренуо поступак. Постоји листа лица одређених да буду дисциплинске старешине, а одређује их директор Агенције.

Постојање одредбе по којој руководиоца који покреће дисциплински поступак бира старешину који ће у поступку „пресуђивати“ односно донети одлуку, делује као могућност да се пристрасно поступи против припадника („кадија те тужи, кадија ти суди“). Међутим, не значи да је тако у пракси.

На усменој расправи која се у поступку одржава, припадник излаже своју одбрану, сам или преко пуномоћника. У првом степену доноси се одлука, на коју је могуће уложити жалбу.

Уколико постоји приговор на првостепену одлуку, приступа се другостепеном већу, које чине три члана, од којих један није припадник Агенције (исто).

У наведеној Уредби, као и у Закону о Безбедносно-информативној агенцији није прецизно наведено које су лаке а које теже повреде службене дужности. Претпоставићемо да се ради о истим повредама по којима одговарају и полицијски службеници према Закону о полицији (уважавајући члан 20а Закона о Безбедносно-информативној агенцији, где се наводи, између осталог да се *на права, дужности и одговорности по основу радног односа припадника у статусу овлашћеног службеног лица (ОСЛ) и припадника на одређеним дужностима (ОД), која нису уређена матичним законом и прописима на основу њега донетим, примењују се одредбе закона који важи за полицијске службенике*), а сходно томе, као и државни службеници према Закону о државним службеницима.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзитет је упутио допис Безбедносно-информативној агенцији којим се захтевало достављање, између осталог, података о дисциплинским поступцима над њеним припадницима, по истом шаблону као и од Министарства унутрашњих послова.

Актом 15-8234/1 од дана 06.04.2023. године, Кабинет директора Безбедносно-информативне агенције се изјаснио да „..... са аспекта безбедносне заштите, нисмо у могућности да удовољимо наведеној молби“.

Дакле, Безбедносно-информативна агенција је још једном показала да чува свој статус недодирљиве безбедносне службе која не дозвољава никакву компромитацију статуса и мисије – заштиту безбедности али и углед својих припадника.

6.3. Дисциплинска одговорност припадника Министарства одбране (Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција)

При утврђивању дисциплинске одговорности припадника Министарства одбране – Војске Србије, примењује се *Правило о војној дисциплини*, које доноси председник Републике Србије.

Према овом Правилу, војна дисциплина је тачно, потпуно и правовремено извршавање војних дужности и других дужности, сагласно закону, правилима службе и другим прописима и наређењима старешина, поштовање реда и правила понашања утврђених законом и моралних норми друштва у војној служби и ван ње. (Правило о војној дисциплини (Правило), *Службени војни лист*, Број 9, 11. мај 2016).

Повреде војне дисциплине су све повреде које се односе на понашање супротно војној дисциплини. Ове повреде дефинисане су као **лаке повреде - грешке и тешке повреде – преступи**. Иако службе безбедности не припадају Војсци Србије, представљају војне службе, па се на њих сходно томе и примењује овај дисциплински поступак.

Табела 61: *Лакше повреде војне дисциплине и дисциплинске мере по категоријама запослених*¹²⁵

ЛАКШЕ ПОВРЕДЕ ВОЈНЕ ДИСЦИПЛИНЕ - ДИСЦИПЛИНСКЕ ГРЕШКЕ
учестало закашњавање или ранији одлазак с дужности или из службе;
неоправдан изостанак с дужности или из службе један радни дан;
неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на дужност, односно у службу у року од 24 сата од времена предвиђеног за долазак;
повреда прописа о ношењу војне униформе, односно друге прописане одеће, војничком, односно другом прописаном изгледу и личној хигијени;

¹²⁵ Извор: Закон о Војсци Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. Закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС.

долазак на дужност у стању алкохолисаности или довођење себе у току дужности у стање алкохолисаности;
непристојно понашање према сарадницима, подређенима и надређенима;
повреда правила о поздрављању, обраћању, представљању и јављању;
прикривање или непријављивање лакше повреде дужности из службе, односно из радног односа;
неблаговремено, непотпуно или немарно извршавање наређења, одлуке или налога претпостављеног;
други поступак супротан правилима вршење службе који није обухваћен неком од повреда дужности из службе предвиђених овим или посебним законом.
ДИСЦИПЛИНСКЕ МЕРЕ
ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА ВОЈНА ЛИЦА
опомена;
смањење плате за месец у којем се дисциплинска мера изриче од 5% до 20%.
ЗА ЦИВИЛНА ЛИЦА
смањење плате од 5% до 30% у трајању од једног до шест месеци;
забрана напредовања у трајању од једне до четири године;
превођење цивилног лица на служби у Војсци Србије у нижи платни разред до истог разреда непосредно ниже платне групе, односно превођење војног намештеника у непосредно нижу платну групу;
смењивање са положаја или руководеће дужности уз забрану постављања на такав положај, односно распоређивања на такву дужност у трајању од једне до четири године;

губитак службе.
ЗА ВОЈНИКЕ НА СЛУЖЕЊУ ВОЈНОГ РОКА, ЛИЦУ У РЕЗЕРВНОМ САСТАВУ ДОК СЕ НАЛАЗЕ НА ВОЈНОЈ ДУЖНОСТИ У ВОЈСЦИ СРБИЈЕ И ЛИЦУ НА ДРУГОМ СТРУЧНОМ ОСПОСОБЉАВАЊУ ЗА ОФИЦИРЕ И ПОДОФИЦИРЕ
опомена;
укор;
забрана изласка из касарне или другог војног објекта у трајању до 15 дана;
прекоредна служба у трајању до три смене;
забрана удаљења из посебних просторија у војном објекту до 15 дана, коју војнику на службењу војног рока могу да изричу претпостављене старешине на положају командира чете или вишем положају
ЗА КАДЕТА ВОЈНЕ ВИСОКОШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ
опомена;
укор;
забрана изласка из касарне или другог војног објекта у трајању до 15 дана;
прекоредна служба у трајању до три смене;
забрана удаљења из посебних просторија у војном објекту до 15 дана;
искључење из војне високошколске установе.

Лакше дисциплинске повреде или грешке, сличне су повредама које су прописане и Законом о полицији, за Министарство унутрашњих послова, и оним које су прописане за државне службенике, али прилагођене потребама и очекивањима војне службе. Дисциплинске грешке расправљају се у складу са одредбама дисциплинског поступка и

општег управног поступка и за њих се у дисциплинском поступку изричу дисциплинске мере, наредбом.

Табела 62: Теже повреде војне дисциплине и дисциплинске казне по категоријама запослених¹²⁶

ТЕЖЕ ПОВРЕДЕ ВОЈНЕ ДИСЦИПЛИНЕ - ДИСЦИПЛИНСКИ ПРЕСТУПИ
одбијање извршења наређења, односно налога претпостављеног, изузев наређења, односно налога чијим би се извршењем учинило кривично дело;
неизвршавање или несавесно извршавање наређења, одлуке или налога претпостављеног;
самовољно напуштање команде, јединице или установе;
насилничко, увредљиво или недолично понашање или изазивање нереда, свађе или туче у служби;
поступање којим се вређа достојанство подређених, нарочито с обзиром на пол, верско убеђење или националну припадност или кршење права која им по закону припадају;
уживање опојних дрога или неовлашћено држање супстанци или препарата који су проглашени за опојне дроге;
навођење другог на уживање опојне дроге или давање другоме опојне дроге да је ужива он или треће лице или омогућавање другоме да ужива опојну дрогу;
повреда стражарске, патролне или друге сличне службе;
неоправдан изостанак с дужности или из службе најмање два радна дана узастопно или три радна дана са прекидима у периоду од 12 месеци;
злоупотреба права из службе;
незаконито располагање средствима;

¹²⁶ Извор: Закон о Војсци Србије, „Службени Гласник РС“ бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. Закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС.

злоупотреба службеног положаја или прекорачење службеног овлашћења;
незаконит рад или пропуштање радњи на које је лице у служби овлашћено ради спречавања незаконитости или штете;
немаран однос према повереној имовини и присвајање или наношење штете војној или другој имовини у вези са обављањем службе;
повреда тајности података или несавесно чување службених списа или података;
подношење лажног извештаја;
давање нетачних података или докумената који су од утицаја на пријем у службу или напредовање;
фалсификовање, прикривање или противправно уништење службене исправе, књиге или списа или употреба фалсификоване исправе;
непредузимање прописаних мера за чување живота и здравља људи и исправности објеката и технике;
рад уз накнаду или награду ван јединице, односно установе или самостално обављање професионалне делатности противно условима одређеним законом;
примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење службе ради утицаја на остваривање сопствених права или права лица повезаних с припадником Војске Србије;
непријављивање интереса који припадник Војске Србије или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује;
повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења у служби;
штрајковање или учествовање у противправном синдикалном организовању, односно у противправним синдикалним активностима;

непоступање по захтеву војног дисциплинског тужиоца или војног дисциплинског суда;
непоступање по налогу инспектора Инспектората одбране односно лица која су актом надлежног старешине овлашћена за послове инспекцијског надзора;
прикривање или непријављивање теже повреде дужности из службе, односно из радног односа;
свако друго поступање припадника Војске Србије у служби које је противно прописима и кодексу части припадника Војске Србије, а којим се наноси штета угледу припадника Војске Србије.
ДИСЦИПЛИНСКЕ КАЗНЕ
ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА ВОЈНА ЛИЦА
смањење плате од 5% до 30% у трајању од једног до шест месеци;
смењивање са дужности уз постављање на непосредно нижи положај у трајању од једне до четири године;
забрана удаљења из посебних просторија у војном објекту до 30 дана;
смењивање са командне, односно руководеће дужности уз забрану постављања на такву дужност у трајању од једне до четири године;
забрана унапређења у виши чин или напредовања на виши положај у трајању од једне до четири године;
враћање у претходни чин;
губитак службе;
губитак чина.
ЗА ЦИВИЛНА ЛИЦА
смањење плате од 5% до 30% у трајању од једног до шест месеци;

забрана напредовања у трајању од једне до четири године;
превођење цивилног лица на служби у Војсци Србије у нижи платни разред до истог разреда непосредно ниже платне групе, односно превођење војног намештеника у непосредно нижу платну групу;
смењивање са положаја или руководеће дужности уз забрану постављања на такав положај, односно распоређивања на такву дужност у трајању од једне до четири године;
губитак службе
ЗА ВОЈНИКЕ НА СЛУЖЕЊУ ВОЈНОГ РОКА, ЛИЦУ У РЕЗЕРВНОМ СASTAVУ ДОК СЕ НАЛАЗЕ НА ВОЈНОЈ ДУЖНОСТИ У ВОЈСЦИ СРБИЈЕ И ЛИЦУ НА ДРУГОМ СТРУЧНОМ ОСПОСОБЉАВАЊУ ЗА ОФИЦИРЕ И ПОДОФИЦИРЕ
забрана унапређења у виши чин у трајању до четири године;
враћање у претходни чин;
одузимање чина;
забрана удаљења из посебних просторија у војном објекту до 30 дана

Дисциплински преступи професионалних припадника расправљају се према дисциплинском поступку или кривичном поступку. За једну или више повреда дужности о којима се истовремено одлучује изриче се само једна дисциплинска санкција (Закон о Војсци Србије, *Службени Гласник РС* бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. Закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука УС).

Дисциплинске лаке повреде – грешке расправљају лица запослена на дужностима: начелника управе, помоћника министра одбране, секретара министра одбране, државних секретара и самог министра одбране. Даље, то могу бити и лица на формацијским дужностима у војним јединицама и установама функционално везаним за Министарство одбране (Правило). У сваком случају, у војним службама се поштује хијерархија која је ту

више него игде изражена, па млађи по чину и положају, без обзира на место које заузима у систему, не може водити поступак и одлучивати о мерама према старијем у чину.

Дисциплински поступак за **дисциплинске грешке** је двостепен. У првом степену, поступак покреће претпостављени старешина, чим сазна за почињену дисциплинску грешку свог подређеног. Рок да расправи грешку је осам дана и у том периоду запослени подноси изјаву, која је за одлучивање довољна, уколико се не искажу потребе за другим доказима. У поступку се управља начелом поштовања части и угледа и достојанства. Преквалификација грешке у преступ могућа је уколико старешина који о њој одлучује, утврди да за то постоје елементи. У том случају предмет доставља старешини надлежном за дисциплинске преступе.

Незадовољан наредбом којом му се изриче мера, запослени може поднети жалбу преко старешине који је меру изрекао. О жалби решава виши старешина од оног који је донео одлуку у првом степену. Такође, може поднети и молбу за смањење или ублажење или опроштај дисциплинске мере, о којој одлучују напред наведене старешине. Постоји и могућност предлога за смањење или ублажење или опроштај дисциплинске мере, који може поднети старешина који је у првом степену одлуку о овој мери и донео.

За дисциплинске преступе одговара се пред војним дисциплинским судовима. Дисциплински поступак за **дисциплинске преступе** води се пред Војним дисциплинским судовима (суде у поступцима за војна лица, војне службенике и намештенике). Ови судови се формирају у већу од три члана (председник и две судије поротници), али поседује и секретара суда, као стручног сарадника. У првом степену оптужне предлоге подnose војни дисциплински тужиоци. За суђење у другом степену (по жалби на првостепену одлуку донету од Војних судова) формиран је и Виши војни суд, образован при Министарству одбране, у већу од три члана. Овде оптужницу подноси и заступа Виши војни дисциплински тужилац, који је самостални орган при Министарству одбране. Пред војним судовима поступак се води према одредбама скраћеног поступка Законика о кривичном поступку.

Надређени старешина на положају командира чете, по сазнању за извршени дисциплински преступ свог подређеног, обавезан је Правилком да покрене радње ради прибављања доказа и утврђивања чињеничног стања.

Надређени старешина на положају командира батаљона и њему равном или вишем положају, наредбом покреће *дисциплински извиђај* против професионалног припадника Војске Србије. Ова наредба се доставља војном дисциплинском тужиоцу који може водити овај извиђај¹²⁷ и који доноси одлуку о подизању оптужног предлога или обустави извиђаја. Лице које је одређено за вршење извиђаја, у складу је са чином и положајем лица против којег се извиђај покреће¹²⁸, и задужен је да саслушава учиниоца дисциплинског преступа, проверава одбрану, прикупља или користи постојеће доказе (Правило, члан 68). Извиђај траје до 30 дана, може се продужити за још 15 дана а преко тога само на одобрење старешине на положају команданта бригаде, или вишем положају.

Казне изречене поводом дисциплинских преступа извршавају се тек када надлежни старешина донесе наредбу за њено извршавање. За извршење казне губитак чина и губитак службе надлежни су, у односу на категорије лица: председник републике за ове казне изречене официрима у генералском чину; министар одбране за ове казне изречене официрима, подофицирима, и професионалним војницима упућеним у Министарство одбране и војне јединице или војне установе организационо и функционално везане за Министарство одбране; начелник Генералштаба Војске Србије, за ове казне изречене официрима, подофицирима, и професионалним војницима у Војсци Србије.

За казне смањење месечне плате, смењивање са дужности на непосредно нижи положај, смењивање са командне односно руководеће дужности уз забрану постављања на такву дужност, забрану унапређења у виши чин, забрану удаљења из посебних просторија у војном објекту или напредовања на виши положај и враћања у претходни чин - старешина који је покренуо поступак, за извршење дисциплинских казни војним службеницима или намештеницима – старешина надлежан за постављене (Правило, Члан 98).

Занимљиво је истаћи да Војни дисциплински судови, осим што поступају репресивно у дисциплинским поступцима, поступају и превентивно, јер прикупљају податке и запажања

¹²⁷ У случајевима смртог исхода, тешке телесне повреде и знатне материјалне штете, дужан је да непосредно води извиђај.

¹²⁸ Официр истог или вишег чина и положаја од лица против којег се води извиђај, официр или војни службеник на истом или вишем положају од учиниоца преступа, уколико је он војни службеник или намештеник (члан 67, Правило).

о негативним појавама на које се у раду наилазе, достављају их надлежним органима, у циљу јачања законитости (Правило, члан 50).

Војна дисциплина је свакако строга, уздржана, прецизно установљена. То може бити узрок њеног израженијег поштовања него у службама које немају милитаристички карактер. С обзиром на то да су Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција, војно устројене службе, начело субординације и једностарешинства заступљено је у великој мери, па и поштовање правила утврђеним Правилком о војној дисциплини. Међутим, то остаје на нивоу нагађања.

За потребе овог истраживања, Криминалистичко-полицијски универзитет је упутио допис Министарству одбране којим се захтевало достављање, између осталог, података о дисциплинским поступцима над њеним припадницима, на исти начин као и од Министарства унутрашњих послова.

До данашњег дана, од Министарства одбране није добијен одговор на тражено ни након поновљеног дописа - ургенције.

Министарство одбране није доставило ниједан тражени податак за потребе овог истраживања, као ни одговор у којем то на било који начин оправдава. Тиме је показала да не поседује транспарентност ни заинтересованост за допринос у истраживањима овог типа, што не охрабрује када је у питању поверење јавности у рад његових служби безбедности и могућности њихове контроле.

VI ИСТРАЖИВАЊЕ

СТАВОВИ ИСПИТАНИКА ЗАПОСЛЕНИХ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА О НАДЗОРУ И КОНТРОЛИ НАД СЛУЖБАМА БЕЗБЕДНОСТИ

УВОД

У циљу истраживања ставова припадника Министарства унутрашњих послова¹²⁹ о могућностима унапређивања надзора и контроле, спроведена је анонимна анкета, са тежњом обухвата полицијских службеника и осталих запослених у Министарству у што већем броју организационих јединица на територији Републике Србије. Анектни упитник је приказан у прилогу овог истраживања.

Анкета је била анонимна а упитник се састојао од 16 питања, од којих су се 3 питања односила на личне карактеристике припадника, а остала питања на ставове и мишљења о значају и до сада постигнутом нивоу квалитета и квантитета надзора и контроле над службама безбедности.

Од укупног броја питања, 12 питања су имала понуђене одговоре, које је требало заокружити, док су остала 4 питања била отвореног типа, и захтевала су уношење текста, односно ставова испитаника.

Молбу за спровођење анкете, заједно са анкетним упитником, Криминалистичко-полицијски универзитета је актом 24/83-1 од дана 03.03.2023. године, упутио Кабинету министра унутрашњих послова. Молба је одобрена (*акт Кабинета министра 01-150-41/23* од дана 07.03.2023. године) и након тога прослеђена Дирекцији полиције. Одатле је

¹²⁹ Под „припадницима“ Министарства унутрашњих послова, за потребе овог истраживања, подразумевају се сви запослени у овом Министарству. У складу са чланом 10, Закона о полицији („Службени Гласник РС, бр.6/2016, 24/2018 и 87/2018), запослени у Министарству су полицијски службеници (статуса овлашћеног службеног лица или посебних дужности), државни службеници и намештеници. Анкета је била анонимна па се не зна да ли су у њој учествовали искључиво полицијски службеници. Под претпоставком да су полицијски службеници учествовали у далеко већем броју а намештеници нису учествовали уопште, у анализи резултата анкетирања користиће се реченични склоп „полицијски службеници и остали запослени у Министарству“ или само „припадници Министарства унутрашњих послова“. У анкети није захтеван статус радног места испитаника из разлога анонимности.

дистрибуирана подручним полицијским управама (на адресе електронске поште и редовном поштом, акт Дирекције полиције 03 број 2922/23).

У анкети су учествовали припадници Министарства унутрашњих послова из свих подручних полицијских управа и седишта Министарства – **укупно 911 испитаника**. Из подручних полицијских управа (Полицијска управа за град Београд, Полицијска управа у Бору, Полицијска управа у Ваљеву, Полицијска управа у Врању, Полицијска управа у Зајечару, Полицијска управа у Зрењанину, Полицијска управа Јагодини, Полицијска управа у Кикинди, Полицијска управа у Крагујевцу, Полицијска управа у Крушевцу, Полицијска управа у Краљеву, Полицијска управа у Лесковцу, Полицијска управа у Нишу, Полицијска управа у Новом Пазару, Полицијска управа у Новом Саду, Полицијска управа у Панчеву, Полицијска управа у Пријеполју, Полицијска управа у Пожаревцу, Полицијска управа у Пироту, Полицијска управа у Прокупљу, Полицијска управа у Смедереву, Полицијска управа у Суботици, Полицијска управа у Сомбору, Полицијска управа у Сремској Митровици, Полицијска управа у Ужицу, Полицијска управа у Чачку, Полицијска управа у Шапцу) – анкетирано је по 30 испитаника. Из седишта Министарства анкетиран је 101 испитаник.

Полицијски службеници су анкете попуњавали путем Google – упитника. Како нису све подручне полицијске управе имале једнаке могућности приступа интернету и рачунарима, њима је преко Дирекције полиције достављен образац анкете које је ручно попуњаван. Затим су посредством Дирекције полиције враћани попуњени упитници. Након тога, резултати из попуњених анкета унети су у Google упитник, који је коришћен за обраду података. По завршетку анкете, резултати из овог упитника извезени су у excel табеле, где се даље вршила њихова обрада и израда графикана и тумачење добијених резултата.

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Пол испитаника (1. питање)

Полна структура испитаника је следећа: припадника **мушког пола је - 67% (610 испитаника)**, припадница **женског пола – 33% (294 испитаница)**, док је проценат оних који **се нису изјаснили** по овом питању – 1% (7 испитаника).

Заступљеност испитаника мушког и женског пола у анкети прати њихову генералну полну заступљеност у Министарству унутрашњих послова (Видети више: стр. 153). Како је у погледу полне структуре овакав узорак пропорционалан полној структури запослених на нивоу Министарства унутрашњих послова, то га чини репрезентативним.

Неизјашњавање по питању пола може се повезати са тежњом да се не открије идентитет испитаника, иако су анкете биле анонимне.



Графикон 1: Пол испитаника

1.2. Старосна доб испитаника (2. питање)

Старост испитаника је подељена у више група, и то на опсег: 21-35 година; 36-45 година; 46-55 година; 56 и више година.

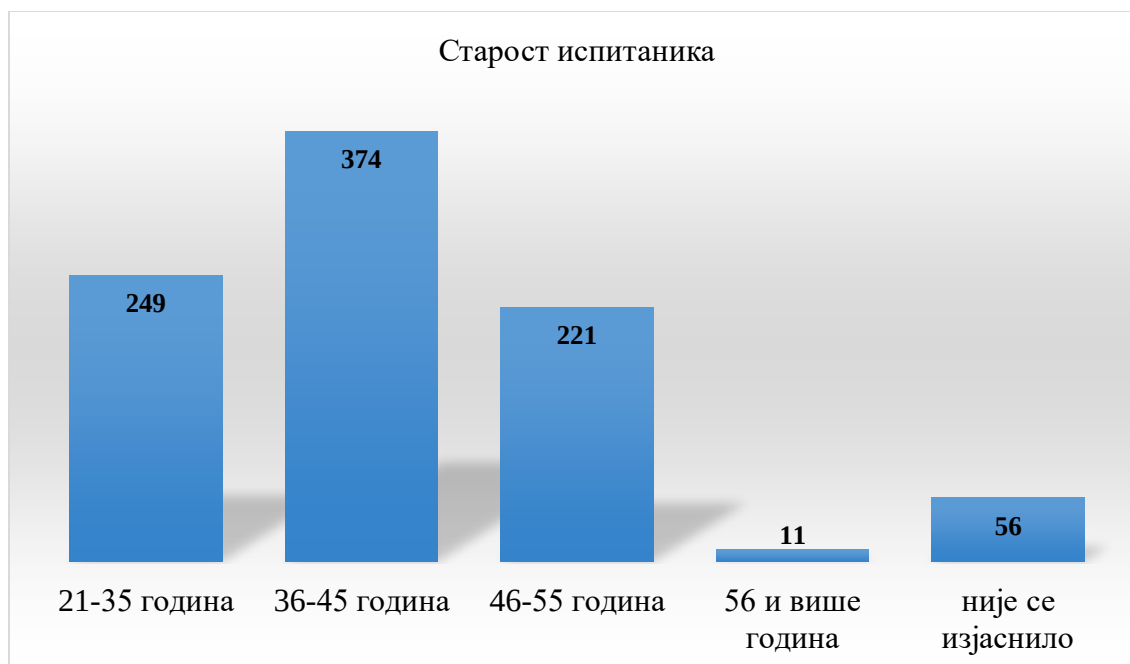
Најмлађи испитаник има 21 годину, док најстарији има 63 године.

Највећи број испитаника је старости од 36 до 45 година (374 испитаника, односно 41,05%).

Испитаника старости **21-35 година** је 249, односно 27,33%; испитаника старости **46-55 година** је 221, односно 24,26%; испитаника старости **56 и више година старости** је 11, односно 1,21%.

Анализом старосне доби највећег броја испитаника, може се закључити да су то запослени у Министарству унутрашњих послова са значајним животним искуством. Дакле, реч је о испитаницима који могу реално да сагледају, процене и оцене аспекте предмета и проблема овог истраживања, што је, због осетљивости теме, врло значајно.

Неизјашњавање по питању старости може се, опет, повезати са жељом да се не открије њихов идентитет (56 испитаника, односно 6,15%) или, просто, незаинтересованошћу да се овај податак пружи.



Графикон 2: Старосна доб испитаника

1.3. Радно искуство у Министарству унутрашњих послова (3. питање)

Радно искуство испитаника у Министарству унутрашњих послова било је подељено у класе, и то: 0-5 година, 6-10 година, 11-15 година и 16 и више година.

Највећи број испитаника је у радном односу у Министарству унутрашњих послова **16 и више година – 499 испитаника, односно 54,7%.**

У радном односу у Министарству унутрашњих послова **11-15 година** је 192 испитаника, односно 21,07%; **0-5 година** је 126 испитаника, односно 13,83%; **6-10 година** је 73 испитаника, односно 8,01%.

Број испитаника који се није изјаснио на околности дужине свог радног стажа је 21, односно 2,3%. То се, опет, може повезати са жељом да се не открије њихов идентитет или из невољности да се овај податак пружи.

Како је и у претходној анализи одговора (године старости) поменуто и претпостављено, највећи број испитаника је запослен у Министарству унутрашњих послова дуги низ година, поседује искуство у обављању полицијских и других послова. Самим тим се очекује да

солидно познају и механизме надзора и контроле над полицијом и службама безбедности. Поред тога, очекује се да ће, у складу са годинама свог радног стажа у полицији, и на остала питања моћи да одговоре стручно.



Графикон 3: Радно искуство испитаника у Министарству унутрашњих послова

1.4. Значај контроле појединачних контролора служби безбедности (4. питање)

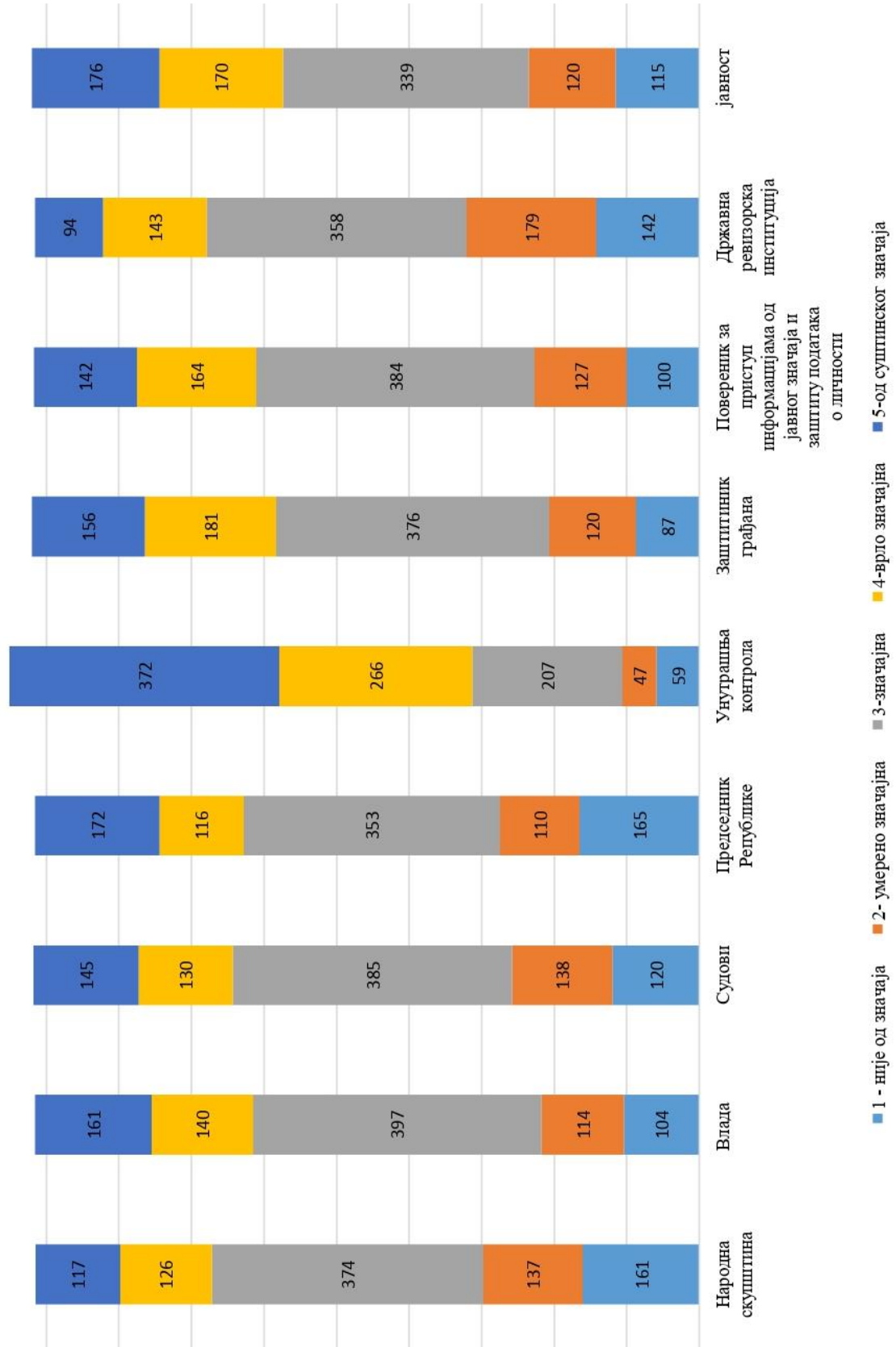
На питање *Оцените значај контроле појединачних контролора служби безбедности*, испитаници су одговарали бирајући вредност на скали од 1 до 5 за сваког од понуђених контролора. Вредности су се кретале у распону од „није од значаја“ до „од суштинског значаја“.

Највише испитаника је Народну скупштину, Владу, судове, председника Републике, Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана, Државну ревизорску институцију и јавност оценило оценом – **значајна (3)**, док је унутрашња контрола служби најчешће оцењена оценом – **од суштинске важности (5)**.

Овде се налази за сходно да се истакне да су контроли који су најчешће оцењени оценом „није од значаја“ - председник Републике и Народна скупштина. Испитаници, најчешће давајући најнижу оценоу овим контролним механизмима, указују или на незадовољство контролом или на њен слаб увид у рад служби безбедности.

Анализом добијених одговора, може се закључити да је већина испитаника у давању одговора на ово питање, најчешће бирала средњу вредност, што може указивати на непознавање начина вршења контроле од стране контролора служби безбедности или неискреност, али и на то да испитаници сматрају да наведени контролори реално заслужују оценоу средње вредности. Постоји могућност да испитаници нису предано одговарали на питање па су давали оценоу средње вредности овим контролорима.

Значај контролора служби безбедности



Графикон 4: Приказ одговора на питање оцене значаја контролора служби безбедности

Узимајући у обзир да су запослени у Министарству најчешће оцењивали унутрашњу контролу највишом оценом у погледу значаја, а упоређивањем са добијеним одговорима везаним за значајност осталих контролора (који су најчешће оцењивани средњом оценом 3), може се закључити да је већина испитаника ипак одговарала на питања искрено и предано.

Припадници Министарства унутрашњих послова сматрају да је унутрашња контрола убедљиво најзначајнија у односу на све остале контроле. Ово, могуће из разлога близине, упућености у радне процесе у полицији у односу на остале - спољне контролоре. Међутим, ово може указивати и на то да испитаници не знају на који начин се све полиција контролише и да им је једини познати контролор сама унутрашња контрола.

1.5. Најреалнији увид контролора у рад служби безбедности (5. питање)

На питање *Ко од наведених контролора има најреалнији увид у рад служби безбедности*, највећи број испитаника изјаснио се да је то **унутрашња контрола служби безбедности – 52,47% (478 испитаника)**.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 24, односно 2,63%.

Број испитаника који сматра да **Министарство одбране или Министарство унутрашњих послова имају најреалнији увид у рад служби безбедности је 217, односно 23,82%**. Ово говори у прилог томе да испитаници, осим уско оријентисане унутрашње контроле, доста значаја придају и контроли коју имају руководиоци над извршиоцима у самим министарствима. Ово је још један вид унутрашње контроле и још једном непобедиво приказује да најреалнији увид у рад служби безбедности имају саме службе и министарства којима припадају, односно контрола која се одвија унутар њих.

Припадници Министарства унутрашњих послова, осим што унутрашњу контролу сматрају најзначајнијом врстом контроле (видети: питање бр. 4), сматрају да она има и најближи увид у рад њених припадника, што је и логично. Одговори питања значаја

контролора и њиховог увида и познавање рада служби безбедности су у складу, што говори у прилог томе да су припадници одговарали искрено.

Од понуђеног избора спољашњих контролора, 72 испитаника, односно 7,9% се изјаснило да председник Републике има најералнији увид у рад у служби безбедности. Да ли је председник Републике директно укључен у процесе и поступке рада служби безбедности или припадници сматрају да су у његовој функцији, може се нагађати.

Најмањи број испитаника се изјаснио да Народна скупштина има најреалнији увид у рад служби безбедности - 9, односно само 0,99%. Као један од спољних контролора, Народна скупштина добила је најмањи број гласова испитаника, што може говорити у прилог томе да су испитаници свесни да Народна скупштина нема удела у раду служби безбедности или да нису упознати са њеним радом и начином на који контролише службе безбедности.



Графикон 5: Одговор испитаника на питање најреалнијег увида у рад служби безбедности

1.6. Оцењивање рада контролора безбедности (6. питање)

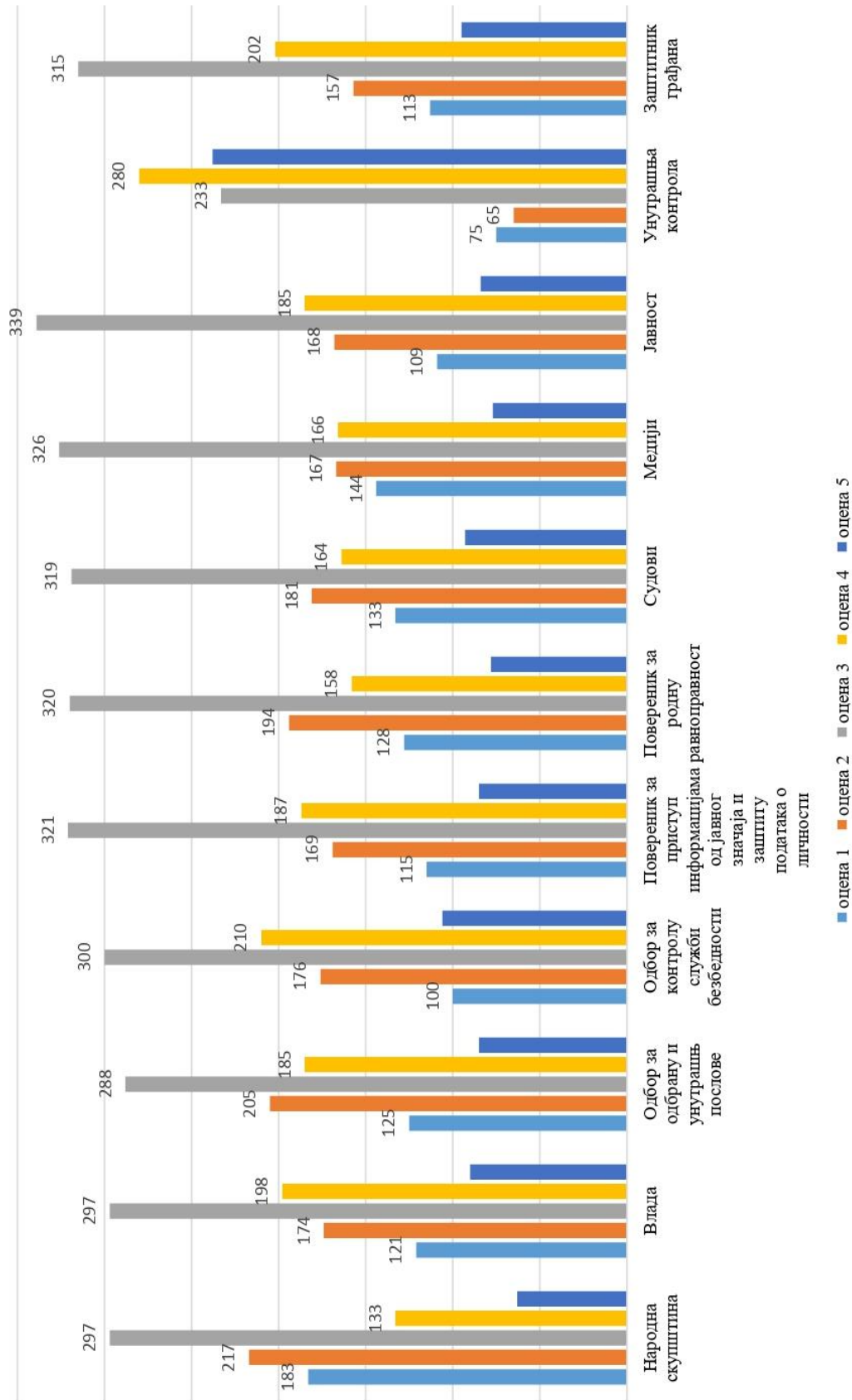
На питање *оцените рад контролора безбедности*¹³⁰, у понуђеном опсегу оцена од 1 до 5, Народна скупштина, Одбори, Влада, Судови, председник Републике, Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за родну равноправност и Заштитника грађана од испитаника најчешће су оцењени оценом – 3, док је унутрашња контрола најчешће оцењивана оценом – 4.

Испитаници су најчешће давали најмању оцену - 1 Народној скупштини, док је најчешће оцењивана највишом оценом - 5 унутрашња контрола служби. Народна скупштина је и у одговору на питање њеног значаја као контролора над радом служби безбедности (видети: питање бр. 4), уз председника Републике, најчешће оцењивана најмањом оценом, те се може сматрати да су ова два одговора у одређеном складу. Могуће је да испитаници не познају овлашћења Народне скупштине и председника Републике према службама безбедности па је из датог разлога најчешће оцењивана негативном оценом.

Анализом добијених резултата, опет можемо закључити да испитаници уједначено оцењују све друге контролоре над службама безбедности, осим унутрашње контроле. Овакав резултат одговора могућ је из три разлога: из оцењивања „реда ради“, из непознавања материје, или из реално заслужених средњих оцена за дате контролоре.

¹³⁰ Напомена: у упитнику је било могуће оценити једног контролора са вредношћу више од једне оцене, те се, из датог разлога, није могуће тачно изјаснити о броју датих одговора.

Оцењивање рада контролора служби безбедности



1.7.Учесталост појаве да поједини припадници служби безбедности злоупотребљавају и прекорачују своја овлашћења (7. питање)

На питање колико је честа појава да поједини припадници служби безбедности злоупотребљавају и прекорачују своја овлашћења, на скали од 1 до 5, највећи број испитаника вредновало је **оценом 3 (честа) (284 испитаника, односно 31,2%)**. Оценом 4 (високо заступљено) оценило је 275 испитаника, односно 30,2%.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 2, односно 0,2%.

Оцене 3 (честа) и 4 (високо заступљена) забрињавају, јер се за ове одговоре изјаснило укупно 61,4% испитаника. Тиме се стиче утисак да не изненађује појава да припадници служби безбедности злоупотребљавају и прекорачују своја овлашћења, да се за њих у великој мери зна, што у професионалној поткултури може да постане уобичајена и прихватљива појава. Овде се треба суздржати од тенденциозних закључивања (јер није реч о броју/заступљености злоупотреба и прекорачења овлашћења, него о томе да ли овакве појаве постоје, а оне могу да постоје у изузетно малом броју). По томе се може рећи да су поједини запослени у службама безбедности у извесној мери криминализовани.



Графикон 7: Одговор испитаника на питање учесталости појаве злоупотреба у службама безбедности

1.8. Заступљеност злоупотреба у полицији (8. питање)

На питање заступљености злоупотреба у полицији, највећи број испитаника је оценио да је на скали од 1 до 5 заступљеност – **2 (мало заступљена) (305 испитаника, односно 33,48%).**

Број испитаника који је ову могућност оценио са 3 (умерено заступљено) је 274, односно 30,07%.

Број испитаника који је ову могућност оценио са 4 (заступљено) је 97, односно 10,65%.

Број испитаника који се изјаснио да ова појава није заступљена у полицији је 197, односно 21,62%.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 3, односно 0,33%.

При сагледавању одговора на ово питање, већина испитаника се изјаснила да је учесталост појаве злоупотреба у полицији мало заступљена. **Међутим, сви одговори који у себи садрже одређену заступљеност ове појаве у полицији чине чак 78,81%.**

Ово може бити тумачено тиме што ни полиција, као ни остале службе безбедности, није имуна на ову појаву, а полицијски службеници јесу упознати са тим или сматрају да ова појава у полицији постоји. Тамна бројка која се овом приликом наслућује, може представљати забрињавајућу појаву, нарочито у службама које својом мисијом теже да сузбију овакве појаве. Укупан број позитивних гласова за постојање овакве појаве у полицији висок је и забрињава као и чињеница да су сами запослени упознати са тим, што може да указује на „одوماћење“ оваквих појава и нереаговање на њих.

Донекле охрабрује број испитаника који се изјаснио да ова појава у полицији није заступљена (21,62%). Дат број или никада није наишао на злоупотребе у полицији и сматра да оне у полицији не постоје, или их никада не би начинио због строгог поштовања прописа, моралног и етичког кодекса полиције.



Графикон 8: Одговор испитаника на питање заступљености злоупотреба у полицији

1.9. **Препознавање и пријављивање злоупотреба у окружењу (9. питање)**

На питање *Уколико бисте били упознати са тим да неко из Вашег окружења злоупотребљава овлашћења, да ли бисте то пријавили надређенима*, највећи број испитаника одговорио је са **ДА – чак 743 испитаника, односно 83%**.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 27, односно 2,96%.

Искреност испитаника који су на ово питање одговорили са – „НЕ“ (110 испитаника, односно 12%), од велике је важности за овај рад, јер су, по законима који регулишу ову област, сви запослени дужни да пријаве сваку неправилност коју уоче у раду. Ово може указивати и на недовољну обученост или недовољно знање припадника. У најгорем случају, ово може да указује на то да 12% испитаника прећуткује, одобрава или учествује у некаквим злоупотребама у раду, што би било поражавајуће са аспекта законитости у раду. Ово може указивати на то да у полицији постоји „пријатељска лојалност“, те да се „затварају очи“ на непрофесионалности и незаконитости блиских колега, што је цењена морална особина у полицијској супкултури, али не и пожељна.

Испитаници који су категорисани под „остало“, на питање су давали условне одговоре („не, ако би....“ „да, ако би....“ и сл.) - 48 испитаника, односно 5,27%. То указује да немају сви испитаници јасан, чврст и принципијелан став о односу према злоупотребама у служби, што је такође забрињавајуће.



Графикон 9: Одговор испитаника на питање пријаве злоупотреба овлашћења

1.10. *Могућности прикривања незаконитости од стране контролора (10. питање)*

На питање *Да ли сматрате да појединци из државних органа који контролишу рад служби безбедности у процесу надзора и контроле могу да изврше неку злоупотребу или пропуст како не би открили незаконитост у раду контролисане службе*, највећи број испитаника одговорио је **НЕ – 290 испитаника, односно 31,83%**.

Број испитаника који је на ово питање одговорио са „да, из незнања или немара“ је 254, односно 27,88%.

Број испитаника који је на ово питање одговорио са „да, јер су тако инструкисани“ је 162, односно 17,78%.

Број испитаника који је на ово питање одговорио са „да, са намером, из интереса“ је 155, односно 17,01%.

Сва три одговора која у себи садрже „да...“ укупно чине 62,68% испитаника, односно 571, и превазилазе, на први поглед најзаступљенији одговор - „НЕ“.

Број испитаника који је категорисан под „остало“ је 40, односно 0,44%. Ови одговори најчешће су подразумевали одговоре који су збирно указивали на недовољну стручност и корумпираност контролора и њихову политичку опредељеност.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 10, односно 0,11%.

Логично би у одговору на ово питање било анализирати одговор са највећим бројем, а то је „НЕ“ – 31,83%.

Међутим, **збир сва три одговора која у себи садрже „ДА....“ је 62,68%**, тако да се може закључити да полицијски службеници сматрају да они који контролишу службе безбедности, у поступку надзора и контроле могу да врше злоупотребе и то из различитих разлога, незнања или немара, јер су тако инструкисани или са намером или из интереса.

Чак и мали али постојећи број испитаника који се нису изјашњавали по овом питању донекле забрињава, јер не одабрати ниједан од јасно понуђених одговора може указивати на прикривање или тежњу да се „не мешају у туђа посла“.

Самим тим, може се закључити да испитаници сматрају да контролори могу да злоупотребе своја овлашћења у процесу контроле и да одређене препознате неправилности не пријаве и тако оставе простор за даље и дубље и озбиљније пропусте у раду служби безбедности. Наслућује се да су полицијски службеници могуће присуствовали таквим радњама, да немају поверење у контролоре или не схватају озбиљно њихове контролне функције, што не охрабрује у погледу могућности и квалитета надзора и контроле над службама безбедности.



Графикон 10: Одговор испитаника на питање постојања могућности контролора да злоупотребе своја контролна овлашћења

1.11. Повезаност већег обима и бољег квалитета контроле и законитог рада (11. питање)

На питање *Да ли сматрате да се повећањем обима и квалитета контроле рада служби безбедности унапређује квалитет и законитост њиховог рада* на скали од 1 до 5, највећи број испитаника одговорио је са **3 (умерено) – 241 испитаник, односно 26,45%**. Одмах потом са оценом **4 (да)** одговорила су **232 испитаника, односно 25,47%**. Са оценом **5 (апсолутно да)** одговорила су **222 испитаника, односно 24,37%**.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 6, односно 0,66%. То може да указује на то да током свог рада ови припадници нису били подвргнути контроли рада, те да немају такво искуство, или да једноставно нису били заинтересовани да одговоре на ово питање.

Посматрајући највећи број добијених одговора (чак 50% испитаника је одговорило са „да“ и „апсолутно да“), закључује се да полицијски службеници сматрају да се појачаним

обимом, квалитетом контроле унапређује законитост у раду служби безбедности. Контрола је за њих кључ за сузбијање негативних појава.

Дакле, према највећем броју испитаника, није пресудна свест о неопходности спровођења закона, него страх од контроле. Значај контроле и страх да приликом контроле могу бити разоткривени у вршењу злоупотреба у свом раду снажнији је од свести о неопходности апсолутног поштовања и доследног спровођења закона. Овде се може истаћи да испитаници сматрају да „што се више контролишу, то боље раде“.

Овде можемо још једном потврдити и претпоставке из теоријског дела истраживања да су на службе безбедности и њене припаднике увек боље деловале репресивне мере. Казна је за саме службе безбедности у много случајева препозната као мотор покретач и мотивација за поштовање обавеза према различитим контролорима (Повереници, Заштитник грађана....)



Графикон 11: Одговор испитаника на питање условљености појачаног обима надзора и контроле и квалитета и законитости у раду служби безбедности

1.12. Најбитнији предмет контроле (12. питање)

На питање *Шта је по вашем мишљењу најпотребније контролисати код служби безбедности*, највећи број испитаника одговорио је – **законитост поступања припадника служби – 437 испитаника, односно 47,97%.**

Број испитаника који сматра да је потребно контролисати обученост и спремност припадника је 190, односно 20,86%. То може да указује на то да највећи број испитаника не схвата важност специјализованог образовања и обуке, те да није похађао полицијске школе, али и на став да „свако може да постане припадник службе“. Такође, ово може да указује и на обим рутинског обављања послова. То може да указује на значај коју припадници Министарства унутрашњих послова виде како у физичкој, тако и у обуци у познавању прописа и самих полицијских послова. Ова два одговора у блиском су односу – јер, да би се поштовало начело законитости, мора се најпре знати шта оно представља у теорији и практично.

Број испитаника који сматра да је најважније контролисати политичку неутралност припадника је 141, односно 15,47%. Ова чињеница не охрабрује, јер указује на политизованост служби безбедности, где испитаници сматрају да службама безбедности политика диктира начин поступања и понашања и усмерава њихово деловање, што не би смело да буде случај.

Број испитаника који се определио да је битно контролисати све наведено и родну равноправност је по 11, односно по 1,21%. Постоји изузетно ниска свест о потреби детаљног и свеобухватног контролисања служби безбедности. Родна равноправност у службама безбедности, иако се потенцира, и даље је „табу“ тема за њихове припаднике.

Број испитаника који се није изјаснио по овом питању је 9, односно 0,99%.

Законитост се и овде издиже као главни предмет контроле и императив којег треба поштовати и придржавати се у раду.



Графикон 12: Одговор испитаника на питање најбитнијег предмета контроле

1.13. **Облици незаконитости у раду полиције (13. питање)**

На питање отвореног типа: *Који су облици незаконитости у раду полиције најзаступљенији, по Вашем мишљењу*, одговори су класификовани у више категорија.

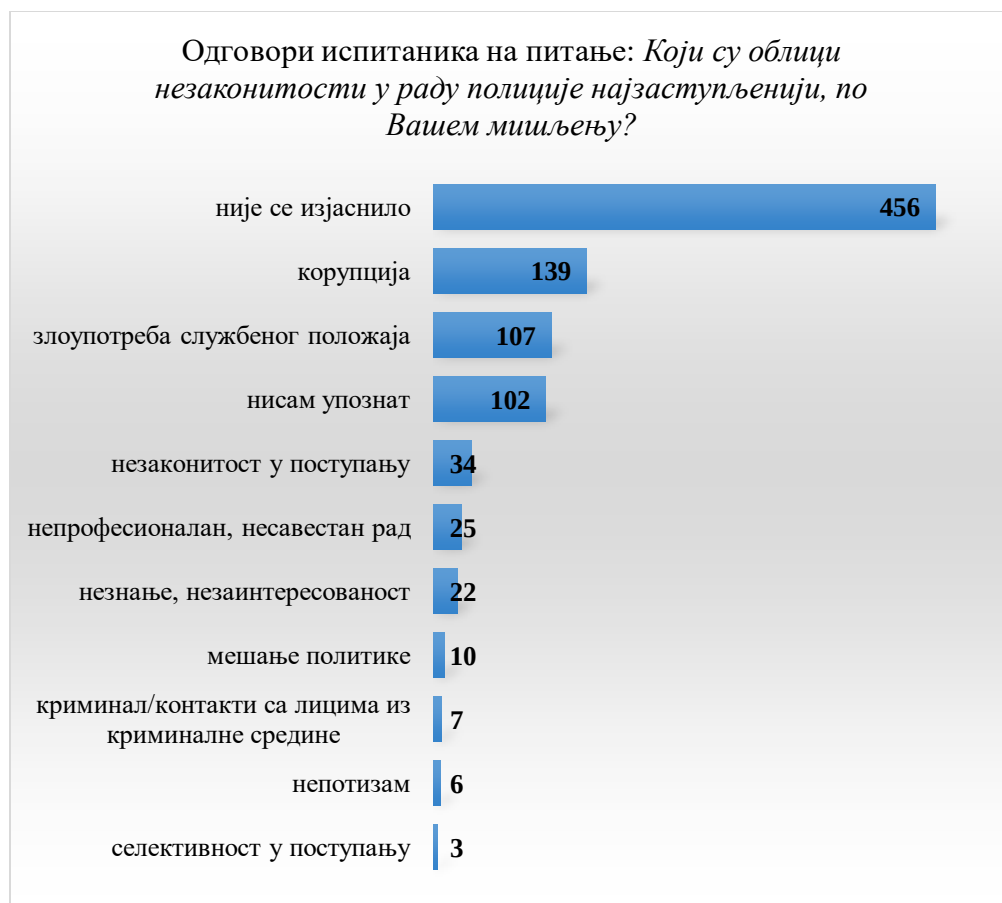
Од испитаника који су пружили одговор на ово питање (455, односно 49,95%), највећи број њих (**139 испитаника, односно 15,26%**), навео је да су најчешћи облици незаконитости у раду полиције – **корупција**. Број испитаника који се изјаснио да је то **злоупотреба службеног положаја** је 107, односно **11,75%**. Број испитаника који се изјаснио да је то **незаконитост у поступању** је 34, односно **3,73%**.

Могуће је да су испитаници под злоупотребом службеног положаја као и незаконитошћу у поступању, опет сматрале корупцију, али то се не може са сигурношћу тврдити. Како било, све ове радње везане су за службени положај полицијских службеника.

Највећи број испитаника није пружио одговор на ово питање (456 испитаника, односно 50,05%). Ово може бити образложено тиме што је питање било отвореног типа и захтевало је унос текста, што је можда било замарајуће за учеснике. Поред тога, могуће је да учесници просто нису хтели да се изјасне о незаконитостима јер сматрају да их нема или са њима нису упознати, али и из одређене врсте страха.

Овај резултат је у складу са извештајима Сектора унутрашње контроле Министарстава унутрашњих послова, где је корупција препозната као ризична појава у полицији, што је у теоријском делу овог истраживања и наведено (Видети више: стр. 326).

Полицијски службеници показују изузетно познавање проблема и изазова у својој служби. Самим тим, овај одговор у складу је са одговором на питања број 7. и 8. (заступљеност појаве злоупотреба у полицији), што указује на то да полицијски службеници јесу упознати са могућностима злоупотреба у својој служби али и са конкретним кривичним делима које оне представљају.



Графикон 13: Одговор испитаника на питање најзаступљенијих облика незаконитости у раду (питање отвореног типа)

1.14. Препреке контроле (14. питање)

На питање *Које су препреке за свеобухватну и ефикасну контролу служби безбедности*, највећи број испитаника одговорио је да „**нема препрека**“ – **368 испитаника, односно 40,39%**.

Број испитаника који сматра да је „**тајност у раду**“ препрека у контроли рад служби безбедности је 142, односно 15,59%.

Број испитаника који сматра да је препрека у контроли рада служби безбедности „**због пропуста-злоупотреба у раду**“ је 141, односно 15,48%.

Број испитаника који сматра да је препрека у контроли рада служби безбедности „**затвореност служби према окружењу**“ је 116, односно 12,73%.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 36, односно 3,95%.

Дакле, на први поглед свеобухватна контрола над службама безбедности, по мишљењу већине испитаника је могућа без препрека.

Међутим, посматрајући све добијене одговоре, највећи број припадника Министарства унутрашњих послова, ипак сматра да постоје препреке (укупно 481 испитаник, односно 52,8% се изјаснило на одговоре који обухватају неку од понуђених препрека). Највећи број оних који сматрају да препреке постоје, сматра да је то тајност у раду служби безбедности. Добијеним одговорима, потврђујемо да службе безбедности јесу обавијене „велом тајне“, што и сами припадници знају. Ово, опет, значи да су припадници упознати са тим да многе радње предузимају тајно и без знања јавности.

Овакав одговор на дато питање још једном нам потврђује да полицијски службеници знају где раде, које послове предузимају, знају да то може пружити извесне могућности злоупотреба или су се у њих сами и уверили или су у њима сами и учествовали. Стога сматрају да контрола над службама безбедности није баш увек потпуно без препрека, и то из разлога сложеног карактера самих служби безбедности.



Графикон 14: Одговор испитаника на питање препрека контроле над службама безбедности

1.15. Препоруке за унапређење контроле (15. питање)

На питање отвореног типа: *које би биле Ваше препоруке за унапређење надзора и контроле рада служби безбедности у Републици Србији*, број добијених одговора је 403. Одговори су сврстани по сличности у више категорија, а највећи број испитаника одговорио је да је то **адекватан избор оних који контролишу - 7,9%, односно 72 испитаника.**

Број испитаника који се изјаснио да је препорука за унапређење контроле – бољи квалитет контроле је 49, односно 5,38%.

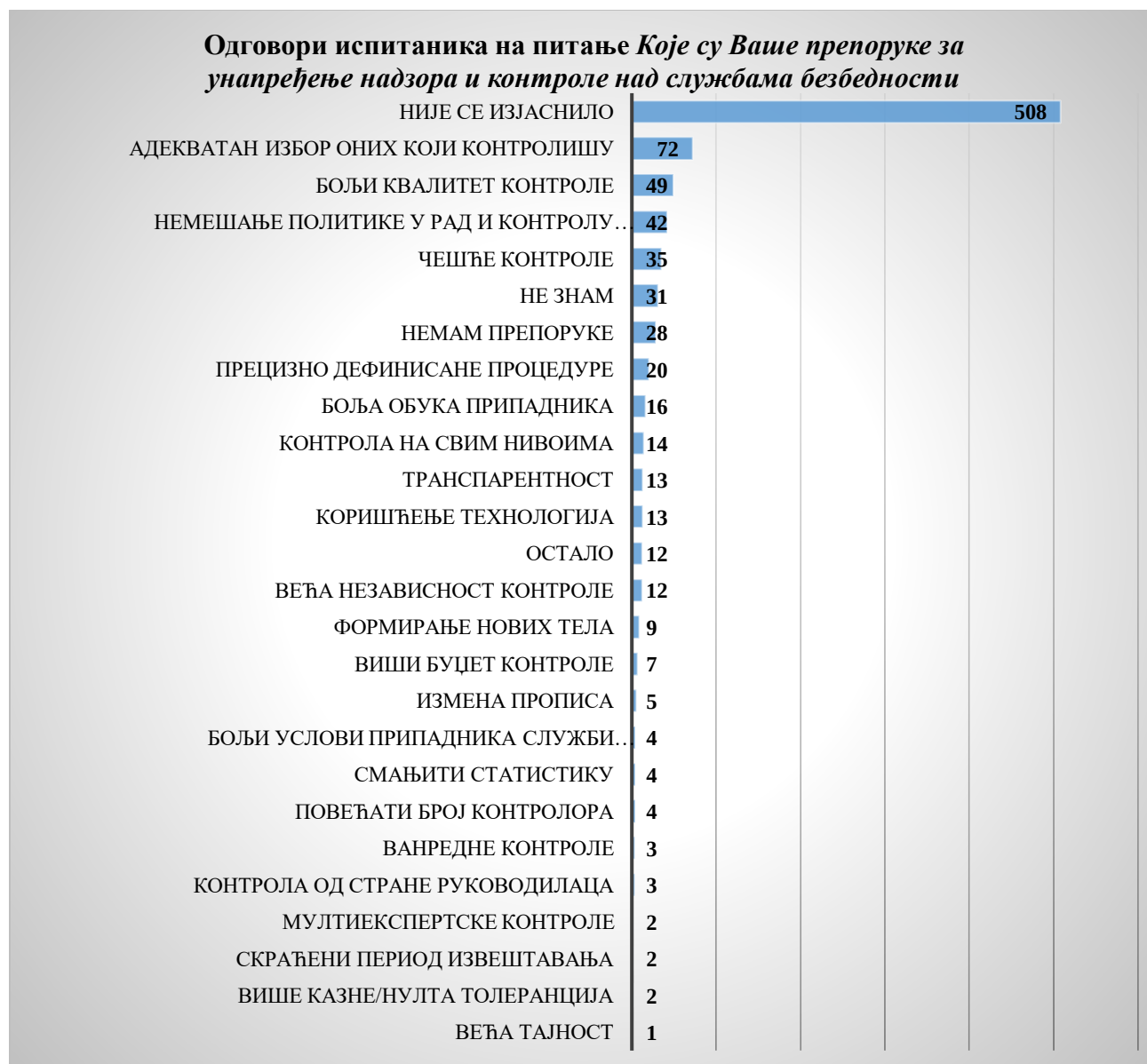
Број испитаника који се изјаснио да је препорука за унапређење контроле – немешање политике у рад и контролу је 42, односно 4,61%.

Највећи број испитаника се није изјаснио по овом питању, 508 испитаника, односно 55,76%. Ово је могуће објаснити, као и за свако друго питање отвореног типа, тиме што је оваква врста питања била замарајућа за испитанике или су на тај начин сматрали да немају компетенције да дају одговор или да не размишљају о томе.

На основу добијених одговора, припадници Министарства нису задовољни образовањем, обуком и искуством лица која су задужена за њихову контролу. У теоријском делу рада смо извршили преглед образовних профила лица из Одбора Народне скупштине који контролишу службе безбедности (видети више: стр. 175).

Закључује се да полицијски службеници, на основу датих одговора, познају образовне профиле лица која спроводе контролу над њима. Самим тим, исказују незадовољство тим избором и сматрају да компетентнија лица у области безбедности треба да контролишу службе безбедности. Такође, по њиховим ставовима, потребно је контроле буду квалитетније, што указује да до сада нису биле задовољавајуће.

Поред наведеног, неопходно је немешање политичког фактора како у рад, тако и у надзор и контролу служби безбедности, што нам опет, може указивати да онај број који је ово препознао као препреку у контроли, познаје умешаност политике у одређена поступања служби безбедности и саме полиције.



Графикон 15: Одговор испитаника на питање препорука за унапређење надзора и контроле над службама безбедности

1.16. Национална безбедност у Републици Србији (16. питање)

На питање отвореног типа: *да ли је у Републици Србији достигнут задовољавајући ниво националне безбедности*, највећи број одговора је „ДА“ – **412 испитаника, односно 45,22%**.

Број испитаника који је на ово питање одговорио са „НЕ“ је 185, односно 20,31%.

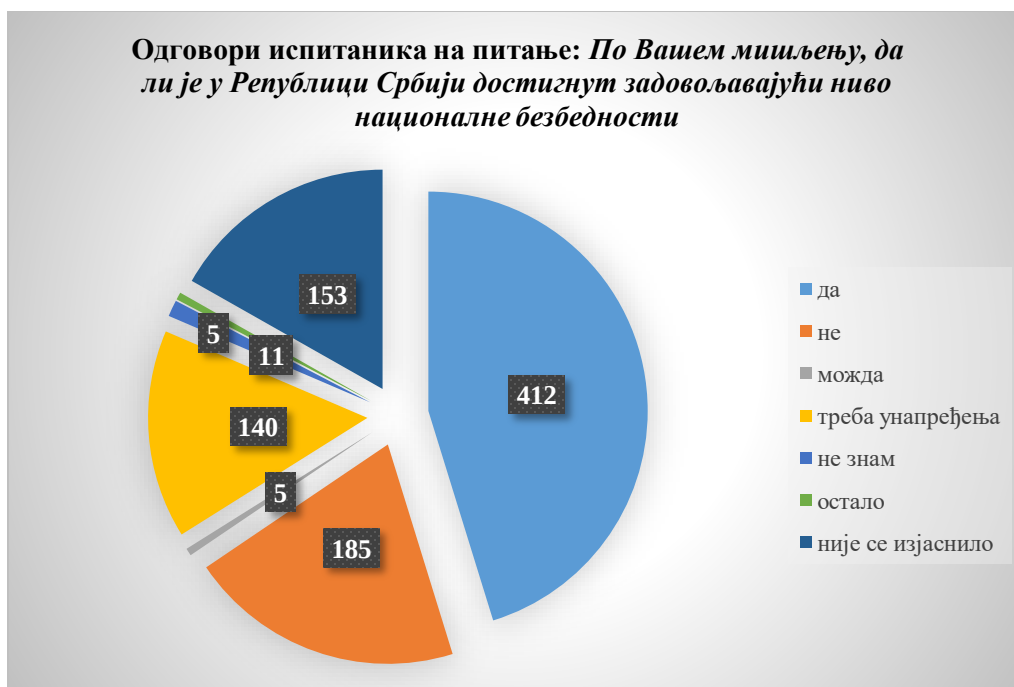
Број испитаника који је на ово питање одговорио са „треба унапређење“ је 140, односно 15,37%.

Број испитаника који се није изјашњавао по овом питању је 153, односно 16,79%. Ово је могуће објаснити тиме што је питање, опет, захтевало унос текста, што је можда било замарајуће за учеснике у анкети.

Категорија „остало“ подразумевала је одговоре типа „неће бити као у Канади...“, „било би да је...“ и сл).

Највећи број испитаника сматра да службе безбедности у пракси и спроводе своју мисију – штите националну безбедност и ти испитаници имају лични осећај сигурности. Дакле, задовољавајући ниво националне безбедности је достигнут у Републици Србији, по мишљењу највећег броја испитаника – припадника Министарства унутрашњих послова.

Али, поражавајуће је да одређени број „чувара“ националне безбедности заборављајући своју улогу, истиче да нема осећај да је у Републици Србији достигнут задовољавајући ниво националне безбедности (20,31% испитаника). Међутим, с обзиром да је анкета била анонимна, вероватно је при одговору на дато питање превагнуо лични осећај сигурности сагледан кроз улогу грађана а не став припадника апарата извршне власти који се о безбедности старају. Врло је могуће да је тај извесни део испитаника на неки начин упознат са одређеним незаконитостима и неправилностима и самим тим сматра да није остварен прихватљиви ниво националне безбедности у Републици Србији.



Графикон 16: Одговор испитаника на питање да ли је у Републици Србији достигнут задовољавајући ниво националне безбедности

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА ИСТРАЖИВАЊА

Анализом добијених одговора, запажа се да су полицијски службеници који су учествовали у анкети дуго у служби (највећи број 15 и више година), да поседују знање и искуство и самим тим могућност да реално и кредибилно одговоре на постављена питања у вези са надзором и контролом над службама безбедности. Њихова старосна доб такође говори томе у прилог (највећи број је старости 35-40 година).

Заступљеност припадника женског пола у овој анкети у складу је са њиховом генералном заступљеношћу у Министарству унутрашњих послова и задовољство је имати одговоре и виђења жена у овој области.

Одређени број учесника у анкети није одговарао на питања отвореног типа, вероватно из невољности да пише опширне одговоре или недостатка времена, али и из недостатка става у вези са постављеним питањем.

Од одговора који су добијени, запажа се да поседују солидно виђење надзорних и контролних органа над службама безбедности. Може се закључити да полицијски службеници нису на питања одговарали тек „реда ради“ већ искрено и предано, што се закључује на основу разноврсности добијених одговора али и на основу тога што на одређена питања нису давали одговоре.

У одређеним добијеним одговорима, назире се и недостатак знања о одређеним врстама контроле, чије се познавање, опет, не може ни очекивати од свих полицијских службеника. Ово, стога што неке контроле никада не постану непосредне него се заснивају на писаним извештајима и подацима, па полицијски службеници који раде у ужим организационим јединицама ван седишта Министарства, никад и не дођу са њима у контакт.

По њиховом мишљењу, за контролу над службама безбедности нема препрека. Овај добијени податак од високог је значаја за овај рад из разлога што, уколико људи који раде одређене послове и познају пословне процесе, а сматрају да контрола над њима може бити остварена, онда је то за истраживача знак да заиста и може бити. Непостојање препрека за адекватну контролу може значити и потребу за њеним појачањем, или пак, постојањем. Може се сматрати да су полицијски службеници, учесници анкете, на овај начин, позвали на контролисање полиције.

Из разноврсних добијених одговора, закључује се свестраност и упућеност полицијских службеника, а издваја се да је у циљу унапређења надзора и контроле над службама безбедности потребно реформисати контролне органе. То се може постићи адекватним избором, оспособљавањем, обуком контролора, који ће поседовати знање и искуство у надзору и контроли служби безбедности. Одговор на ово питање поклапа се и са истраживањем спроведеним у вези са образовним профилима чланова Одбора за контролу служби безбедности, као и Одбора за одбрану и унутрашње послове, Народне скупштине, где је утврђено да, заиста, јако мали број чланова и заменика чланова ових Одбора има образовање из области безбедности (видети више: стр. 179, 180).

Оно што је најпотребније контролисати, по мишљењу највећег броја испитаника је законитост поступања, а критична је појава корупције у полицији. Поред контроле законитости, велики број испитаника се изјаснио да је потребно контролисати и

обученост и припремљеност припадника служби безбедности да адекватно одговоре захтевима посла који се пред њих стављају. Претпоставља се да су испитаници давали овакве одговоре из разлога што су, можда, и сами утврдили то као недостатак у раду својих колега или као појаву која је високо заступљена у полицијској професији.

Унутрашњу контролу оцењују високом оценом на основу резултата рада и високом оценом у значају међу свим контролорима служби безбедности. Према њима, ова врста контроле има и најближи увид у рад служби безбедности. Самим тим би било потребно радити на њеном јачању у будућем периоду.

На основу спроведене анкете са припадницима полиције, још једном је показана транспарентност и извесна отвореност Министарства унутрашњих послова за сарадњу и учешће у истраживањима која за предмет имају рад полиције. Не заборавимо да и научна и стручна јавност имају извесну улогу у спољној контроли служби безбедности. С обзиром да је Дирекција полиције дириговала начином дистрибуције анкетних упитника, може се закључити да је Дирекција полиције, у којој се предузимају полицијски послови, веома транспарентна и отворена за сарадњу, те да подржава истраживаче у овој области.

ЗАКЉУЧАК

Службе безбедности у функцији су националне безбедности. Оне су оформљене да штите основне вредности и интересе државе. Међутим, проблем се јавља када се законска овлашћења користе у незаконите и неоправдане сврхе. Стога је контрола служби безбедности у Републици Србији, од суштинског значаја за њихов рад. Овашћење да примењују посебне мере и радње, али и средства принуде и остала законска овлашћења, службе безбедности стављају на можда незахвално место, јер се зарад остваривања виших циљева, некад морају ограничити права појединаца или група.

Из датог разлога, уочена је потреба за адекватном контролом служби безбедности. Кроз рад су сагледане два вида контроле - спољашња и унутрашња. Закључује се да постоје многи облици контроле над службама или појединачно, над њеним припадницама, што је охрабрујуће. Међутим, дубљим истраживањем, наилази се и одређене мане преобимног система контроле и надзора.

Парламент је једини законом овлашћен да контролише службе безбедности, али би једна од препорука могла бити да се контроле базирају више на непосредним посетама, него на разматрању извештаја на свака два или чак три месеца. Извештаји сачињени од стране самих служби не морају да одражавају право стање ствари и најчешће изостављају податке који би могли ићи на штету служби. Разматрањем извештаја добија се преглед одређених показатеља, али они нису релевантни уколико се не упореде са реалним чињеницама и посетама и сагледавању услова рада, начина рада и др. Поред наведеног, било би нужно у одборе Народне скупштине који су задужени за контролу рада служби безбедности, одбране и унутрашњих послова, као чланове и заменике чланова, именовати људе који су са одређеним искуством или образовањем из области безбедности, што није актуелна пракса. Општепознато је да лица која познају одређену област, могу и да је контролишу, препознавајући потенцијалне мане и пропусте, предности и карактеристике.

Извршна власт игра посредну улогу у контроли и надзору служби безбедности. Углавном, заснива се на могућности измене прописа служби безбедности или на утицај на њихова

буџетска средства у ширем смислу¹³¹, иако би, као орган коме све оне на неки начин и припадају, морала да има непосреднији увид у њихов рад. И овде контролу најчешће спроводе лица која немају неопходне образовне квалификације у области безбедности.

Судови службама безбедности издају налог за примену посебних доказних радњи. На тај начин, судска грана власти игра велику улогу у њиховој контроли, односно контроли њихове евентуалне самовоље. Међутим, ни ова контрола не може бити увек савршена. Постоје одређене мере и радње које се примењују уз одобрење самих директора служби или, чак, самих припадника.

Овим се потврђује прва од посебних хипотеза овог истраживања – да је ефикасност механизма спољног надзора и контроле служби безбедности, који су мање ефикасни него механизми унутрашње контроле, могуће унапредити повећањем непосредности у спровођењу надзорно-контролних активности и унапређењем компетенција лица које ове активности непосредно спроводе.

Постојањем бројних спољних механизма надзора над службама безбедности, као тела формираних у циљу заштите права и слобода, интереса и вредности људи, јављају се преваходно Заштеник грађана, Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности али и многи други. Ови органи предузимају честе, ажурне, строге контроле над службама безбедности и имају могућност изрицања опомена или упознавања јавности са пропустима у раду служби. У извештајима добијеним од ових организација, приметно је да се Војнообавештајна агенција и не помиње а Војнобезбедносна агенција у веома малој мери. Добија се утисак да је војне службе безбедности готово немогуће контролисати и да је њихов надзор препуштена само Генералном инспектору служби, о чијем раду не можемо сазнати ништа јер носи ознаку „државне тајне“.

По оцени припадника полиције, као и високих руководиоца који су учествовали у интервјуима поводом овог истраживања највећи значај за законитост рада има унутрашња контрола. И то не само контрола коју спроводе специјализоване организационе целине, већ

¹³¹ Уз изузетак Безбедносно-информативне агенције, јер је Влада Републике Србије непосредно надређени орган овог агенције, па се може посматрати и као њена унутрашња контрола.

и контрола коју непосредни руководиоци врше над извршиоцима, свакодневно, при обављању рутинских и једноставних, као и сложенијих и озбиљнијих задатака. Поред тога што има најнепосреднији увид у рад служби безбедности, унутрашња контрола има и могућност да их „санкционише“ у посебним - дисциплинским поступцима. Поред овога, битно је нагласити да дисциплинска одговорност не подразумева ослобађање од осталих врста одговорности (кривичне, прекршајне).

Министарство унутрашњих послова, односно полиција, је најтранспарентнија, најотворенија према јавности. Ово, могуће, јер вршећи функцију „у служби грађана Србије“ и кроз паролу „ми смо ту за вас“ и има другачије тежње од осталих служби безбедности. Полицијска улога пре свега је да се кроз сервис грађана обезбеди живот људи и имовина, као и поштовање права и слобода. Представници из Министарства унутрашњих послова били су веома заинтересовани за сарадњу током израде овог истраживања, самим тим показали да је Министарство унутрашњих послова отворен систем. Остале службе безбедности нису учествовале у истраживању, јер су декларисале своје организације и све податке повезане са њима као „државну тајну“.

Министарство унутрашњих послова, осим наведеног, има и обимне и исцрпне контролне механизме. Сектор унутрашње контроле, као засебна организациона целина, врши унутрашњу контролу полицијских службеника и осталих запослених у министарству. Поред наведеног, постоји и Одељење за контролу рада у Управи полиције као и Одсеци или Офицери за контролу рада у подручним полицијским управама, који врше контролу на територији подручне полицијске управе за коју су надлежни. У опису послова полицијских управа, наводи се да контролишу послове из полицијских станица а ове, пак из полицијских испостава и полицијских одељења у свом саставу. Хијерархијска контрола заступљена је и по достављеним подацима, редовно се и у великом броју спроводи.

За остале службе безбедности није било могуће представити организацију унутрашње контроле, јер о њој не постоји ниједан ближи документ доступан јавности.

Потреба за надзором и контролом постојаће увек где постоје радни процеси такве природе који својим предузимањем могу да наруше неке друге вредности. Сразмерност, суздржаност и оправданост увек морају бити претежнији од остваривања циљева по сваку цену. Бројна тела која имају могућност да контролишу службе безбедности најчешће то

врше само формално, те је неопходно да квалитетна контрола и ограничења, али и свест о погрешном, потекну из саме службе. Зато је, почев од адекватне селекције кадра, као и њиховог каснијег усавршавања кроз службу, па све до постављања на руководећа радна места, потребно водити рачуна о части и етици запослених.

Дакле, најважнија контрола јесте *унутрашња контрола служби безбедности*. И то не само нужно организациона целина која се бави овим пословима – служба унутрашње контроле, већ и свакодневна контрола коју имају непосредне старешине над извршиоцима, као и запослени међусобно. Неминовно је да се контрола одвија сваког радног дана у свим сегментима радног процеса, почев од исправке писмена па све до цењења оправданости употребе средстава принуде или других овлашћења. Квалитетан, частан и морално формиран кадар, гаранција је за правичне резултате и за ограничења незаконитости које могу да се јаве у раду. Ово се може постићи формирањем посебних ужих организационих јединица, али пре свега уобличавањем свести о значају посла који обављају и последица које могу нанети другим ентитетима.

Међутим, главни недостатак је тај што је предмет унутрашње контроле превасходно законитост у раду. Не може се рећи да се занемарују, али се неоправдано у други план стављају контрола у области родне равноправности, обучености и припремљености припадника служби безбедности за извршавање задатака, као и наменско трошење одређених буџетских средстава, иако свака служба безбедности има законске обавезе у овим областима, које су конкретизоване и интерним актима.

Овим је потврђена друга посебна хипотеза овог истраживања - да је ефикасност механизма унутрашњег надзора и контроле служби безбедности могуће унапредити ширењем предмета контроле који се тренутно и генерално своди на законитост у раду и унапређењем професионалног интегритета лица која спроводе надзорно-контролне активности.

Неповерење које, услед догађаја из прошлости и негативног имиџа које припадници „тајних“ служби иначе имају, утиче на слику коју службе безбедности, како у Србији, тако и у свету, уживају. Зато је контрола коју сами *грађани*, али и *медији* имају према службама безбедности веома важна. Међутим, пласирањем лажних вести преко друштвених мрежа које допиру до великог броја људи, али и сензационалистичких наслова медијских кућа, неповерење према службама расте. Притисак који медији врше над службама безбедности,

који помаже да се за одређени проблем или злоупотребу „чује“ даље и више, омогућава да се самовољност и злоупотребе сведу на најмању могућу меру. Нико данас није „незаштићен“ и препуштен сам себи. Јавност служби безбедности, уколико не постоји, ствара погрешну слику о затвореним системима у којима влада самовоља и непоштовање закона, што не мора бити случај. Иако су саме службе безбедности, пре свега Војнобезбедносна и Војнообавештајна агенција, као и Безбедносно-информативна агенција, тако и формиране, ради тајног обавештајног и безбедносног деловања у циљу заштите интереса Републике Србије, грађанима је већ познато да се њихов рад може одразити на њихов лични осећај сигурности, односно несигурности. Из датог разлога је потребно да службе безбедности скину класификацију тајности са докумената који то суштински и не морају да буду.

Овим је потврђена и трећа посебна хипотеза овог истраживања - да је ефикасност надзорно-контролних механизма јавности могуће унапредити повећавањем транспарентности у раду служби безбедности и рестриктивнијим приступом у додељивању ознака поверљивости садржаја рада.

Јасно је да су интереси Републике Србије високо важни, и да су мисија и циљ постојања служби примарно усмерени ка њиховој заштити. Међутим, императив је да се у/над службама безбедности мора установити кредибилан, стабилан, чврст систем контроле, најпре унутрашње, која ће бити издвојена од утицаја осталих запослених, али и блиска и упозната са процесима рада. Свака грешка или пропуст која се препозна у раним фазама, наноси мање штете у каснијим догађајима. Овај механизам могао би бити придодат садашњим целинама које се баве унутрашњом контролом самих служби безбедности, али много разгранатији, где би свака ужа организациона целина имала своју контролу. Контролори ужих организационих целина, подносили би редовне извештаје регионалним руководиоцима, а они руководиоцу у седишту. На овај начин, микроконтроле би онемогућевале било какве злоупотребе што би, опет, на макронивоу, подигло свеукупну законитост поступања. Могуће је размишљати и у правцу специјализованих контрола из различитих области. Над овим системом унутрашње контроле увид би могао имати министар или директор агенције у редовним и ванредним посетама и извештајима који би се укомпоновао у опис послова које предузима.

Још једном, за крај, посетимо се да су основни конститутивни елементи државе: становништво, територија и власт. Без једног од наведених елемената, не постоји држава. Људи, односно становници су први и основни елемент државе. Исти циљ заштите безбедности и интереса Србије под усмеравањем власти, може се постићи на више начина а потребно је одабрати онај који ће нанети најмање последице по животе људи и безбедност њихове имовине али и права, слободе и њихове емоције. Без људи, држава не постоји. Без безбедних и сигурних људи не постоји безбедна држава. Власт обликује политику и систем који усмерава у правцу заштите интереса, при чему ниједан интерес није претежнији ни битнији од другог. Због специфичности служби безбедности, ово у контексту правичности, оправданости, нужности.

Строга је и бескомпромисна контрола служби безбедности неопходна за њихов ваљан рад али и за добробит грађана Србије.

Из овог истраживања проситекле су извесне препоруке. Генерално, могу се сврстати у две групе:

Прва група препорука односи се на спољне механизме надзора и контроле служби безбедности. За њихово унапређење, потребно је:

- установљавање јасних процедура контроле служби безбедности и формирање посебних (или унапређење постојећих) тела чији ће задатак бити конкретно постављен. Сваки механизам надзора и контроле мора бити независан, непристрасан, политички неутралан и компетентан. Процес и поступак контроле мора бити јасно прописан и мора се спроводити без изузетака;
- да се послови надзора и контроле реализују континуирано и периодично, кроз најављене и ненајављене контроле и да се врше непосредно, а у складу са предметом контроле и потребама и посредно;
- да посебно формиране организације, организационе целине за надзор и контролу служби безбедности које постоје у оквиру органа законодавне, извршне и судске власти и независних тела буду овлашћене да изричу репресивне мере – по могућству новчане казне или јавне опомене високим руководиоцима и предлозима за њихово разрешавање. Испоставља се да једино казне могу да услове службе безбедности да поступају у складу са изреченим;

- да лица која су запослена/ангажована у контролним телима поседују високошколско образовање, одређено радно искуство, да буду стручна у области безбедности, као и да се редовно усавршавају и да буду добро упућена у рад служби безбедности и
- да ове препоруке буду уграђене у прописе којима се уређују организација и надлежности органа законодавне, извршне и судске власти и независних тела.

Друга група препорука се односи на надзорне и контролне механизме самих служби безбедности. За њихово унапређење, потребно је:

- да овлашћени припадници служби безбедности буду упознати са критеријумима за класификовање података степенима тајности, како не би безразложно или неоправдано све своје податке класификовали као тајне. Потребно је контролисати механизме за додељивање и одређивање степена тајности;
- да унутрашњи механизми контроле у службама безбедности буду устројени на више нивоа. Ово подразумева да, осим „унутрашње“ контроле, која постоји као засебна организациона јединица, у организационим јединицама служби постоје посебни „инспектори“ или „официри“ које ће се бавити надзором и контролом посебних предмета контроле. Запажено је да за сада не постоје унутрашњи механизми или појединачна лица који контролишу родну равноправност, као ни обученост ни припремљеност припадника служби безбедности. Такви запослени морали би бити високо стручни, са джим радним стажом у службама, који поседују знање и искуство из датих области и која редовно похађају семинаре, курсеви, обуке итд. из датих области;
- да се запослени који раде у организационим јединицама које се баве унутрашњом контролом, на одређени временски период премештају на друга радна места, да би се избегао осећај „владања“ и „свемоћи“, зближавања са пословима и самосталног пресуђивања на основу познанстава и пре коначног процесуирања предмета;
- да се избегне истостарешинство организационе јединице која спроводи контролу и организационе јединице која је предмет контроле, као и просторије у којима се ради. Били би пожељно раздвојити запослене на пословима контроле од запослених који

се контролишу у различите објекте, да не би долазило до зближавања и пристрасности;

- да се над свим елементима контроле установи механизам који ће их контролисати;
- да се репресивне мере због уочених недостатака спроводе по обавези и без изузетака;
- да се припадници који спроводе унутрашњу контролу редовно обучавају у области професионалног интегритета и битности своје улоге у процесу контроле. Потребан је перманентан развој професионалне свести, али и свести о изложености кажњавању од стране виших инстанци контроле у случају злоупотреба и прикривања неправилности туђег рада због познанстава, блискости и др.;
- да се кроз пословни приступ и редовне обуке, усавршавања и састанке, запосленима „усади“ свест о штетности и опасности незаконитог поданашања и последица по грађане, по службе безбедности и по припаднике.

Литература

Уџбеници, монографије, чланци у научним часописима

- Ahmed, A. (2023). Hidden in plain sight: redefining the field of national security – race and national security, book review. *Harvard national security journal*. 15, 371-377.
- Backstrom, L. (2012). *Are wars lost by politicians or generals?* E-international relations.
- Baldino, D. (2010). *Democratic oversight od intelligence services*. Annandale: The federation press.
- Barbera, H. (1973). *Rich nations and poor in peace and war*. Lexington: Lexington Books.
- Бајагић, М. (2007). *Основи безбедности*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Бајагић, М. (2004). *Обавештајна активност и спољна политика, студија случаја САД*, Београд: Виша школа унутрашњих послова.
- Бајагић, М. (2011). Разумевање безбедности од античких времена до савремених приступа. НБП. Журнал за криминалистику и право, 1, 39-55.
- Бајагић, М. (2015). Обавештајно-безбедносни систем Републике Аргентине, *НБП Журнал за криминалистику и право*, 1, 31-46.
- Бајагић, М. (2015). Обавештајно-безбедносни системи Краљевине Норвешке и Швајцарске Конфедерације, *Безбедност*, 1, 67-86.
- Биговић, Р (2007). Номологија св. Николаја Велимировића. *Српска теологија у двадесетом веку: истраживачки проблеми и резултати*. 2, 35-40.
- Благојевић Даниловић, А. (2015). Језички основи термина и појмова у праву. *Мегатренд Ревиија*, 12, 221-236.
- Бодин, М. (2017). *Национална безбедност*, Београд: Центар за друштвена истраживања.
- Бојанић Д. (2022). Теоријско-методолошка анализа изазова, ризика и претњи у савременој теорији националне безбедности. *Војно дело*, 2, 1-17.
- Бркић, Ж. (2018). *Улога Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова у предистражном поступку*. Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Правни факултет.
- Betts, R. (1978). Analysis, War and Decision: Why intelligence Failures are Inevitable. *Journal of the America intelligence professional*, 34-54.
- Betts, R. (2007). *Enemies od intelligence, knowledge and power in american national security*, New York: Columbia university press.
- Born, H., Leigh, I., Wills, A. (2015). *Making International Intelligence Cooperation Accountable*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Born, H., Leight, I. (2005). Making intelligenc accountably: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway.

Bradlee, B. (1995). *A good life: newspapering and other adventures*. Simon and Schuster.

Van der Dennen, J. (1980). On war: concepts, definitions, research data – a short literature review and bibliography, *UNESCO Yearbook on Peace and Conflict Studies*. 128-189.

Васиљевић, Д., Вукашиновић Радојичић, З. (2023). *Управно право*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

Виторовић, Б. (2004). *Интерне контроле и интерна ревизија*. Београд: Савез рачуновођа и ревизора Србије.

Вишњић С. (2019). Национална безбедност и национални идентите. *Национални интерес*, 1, 253-276.

Владисављевић, В., Пешић, Х. (2018). Буџетска процедура у Републици Србији – израда, доношење и усвајање завршног рачуна буџета. *Oditor*, 4/2. 90-100.

Влаовић-Беговић, С., Томашевић, С., Момчиловић, М. (2022). Екстерна ревизија у функцији пружања уверавања у исправност претпоставке о начелу сталности пословања предузећа. *Бизинфо* (Блаце), 13(1), 49-55.

Вукашиновић Радојичић, З. (2011), *Европски управни стандарди и професионализација полиције*. Полиција у функцији заштите људских права – тематски зборник радова. Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 135-153.

Вукашиновић Радојичић, З. (2015). *Правна питања службеничких односа*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Вукашиновић, Радојичић, З., Чогурић, В. (2022). Дисциплинска одговорност државних службеника у теорији и пракси. Београд: *Копаничка школа природног права Слободан Перовић*, судски поступак-правда и правичност Зборник радова 35. сусрета Копаничке школе природног права Слободан Перовић, 1, 653-667.

Vilhar, A., Pavlović, B. (2002). *Prevod: Platon-država*. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod.

Von Lampe, K. (2019). Tackling organized crime: from theory to practice, *Crimen*, 3, 215–224

Гађиновић, Р. (2015). *Антитероризам – друго измењено и допуњено издање*, Београд: ЈП Службени гласник.

Гађиновић, Р. (2019). Улога обавештајних служби у изградњи безбедносне функције државе, *Војно дело*, 2, 69-81.

Глигоревић, М. (2008). *Паукова мрежа глобализма*. Београд: Пан пласт.

Група аутора (2008). *Велики речник страних речи и израза*. Нови Сад: Прометеј.

Giurco, D., Turner, A., Fane, S., White, S. (2014). Desalination for urban water: changing erceptions and future scenarios in Australia. *Chemical engineering transactions*, 42, 13-18. <https://jnsplp.com/wp-content/uploads/2014/02/Developing-Client-Ready-Practitioners.pdf>

Developing Client-Ready Practitioners: Learning How to Practice National Security Law at Military Law Schools.

Gostin, L., Ayala, A. (2016). Global health security in an Era of explosive pandemic potential: Symposium 2016 - strengthening national security by protecting public health. *Journal of national security law and policy*, 9, 53-80.

Даниловић, Н. (2021). Савремени односи између државне власти и војске из угла науке о политици, *Војно дело* 3, 73-87.

Дуловић, Ј. (2015). Савет за националну безбедност, *Војно дело*, 2, 105-117.

Davies, P. (2024). Counterintelligence and escalation from hybrid to total war in Russia-Ukrainian conflict. *Intelligence and national security*, 3, 496-514.

Ђорђевић, Ђ. (2013). *Прекршајно право (с основама привреднопреступног права)*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Ђорђевић, Д., Мачак, З, Бјеговић М. (2018). Одређење рата у савременој политичкој теорији. *Војно дело*. 5, 118-143.

Ђурић, М. (1964). *Социологија Макса Вебера*, Загреб: Матица Хрватска.

Ејдус, Ф. (2012). *Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои*. Београд: Службени гласник.

Eagly, N., Karau, J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109(3), 573–598.

Живаљевић, Д. (2020). *Служба*. Београд: Лагуна.

Жунић, Н. (2012). Родни стереотипи о женама и мушкарцима у политици, *Зборник радова правног факултета у Нишу*, 281-296.

Илијић, М., Вујичић, Н. (2020). Redefining the concept of security from the aspect of modern imigrations, *Страни правни живот*, 4, 115-132.

Илић, Г., Матић Бошковић, М. (2015). *Посебне мере тајног прикупљања података у кривичном поступку: поглед из правосуђа*, Београд: Београдски центар за безбедносну политику.

Илић, П. (2016). Обавештајне службе и национална безбедност, *Војно дело*, 3, 108-121.

Јанковић, Б., Милојевић, С. (2016). Анализа обучености Интервентних јединица полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије. НБП. *Журнал за криминалистику и право*, 21(2), 19-34.

Јанковић, С. (2012). Начело опортунитета у раду Заштитника грађана. *Правни записи*, 3(2), 291-298.

Jansen, C., McElreath, D., Graves, M. (2013). *Introdustion to intelligence studies*. New York: CRC Press.

Југовић, С. (2009). Мере циљане потраге. *НБП. Наука, безбедност, полиција*, 14, 191-200.

Joó, R. (1996). *The democratic control of armed forces*. Institute for Security Studies, Western European Union.

Квапил, М. (2021). Стратегије у стварању наслова вести информативних онлајн портала у Србији. *СМ: Communication and Media*, 16(49), 115-141.

Кнежевић, М., Николић, С., Нешевски, А. (2021). Контрола буџета у функцији цивилне демократске контроле војске у Републици Србији. *Војно дело*, 73(3), 103-120

Кекић, Д. (2004). Култура безбедности у савременом концепту безбедности. *Безбедност*, 2, 209-251.

Ковач, М. (2003). *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности – Теоријске основе*. Београд: Свет књиге.

Конатар В., Ковачевић Ж. (2012). Политички одлучиоци и обавештајне агенције односи далеки од идеалних, *Култура полиса*, 1, 365-379.

Костић, М. (2016). Концепт безбедности, *Војно дело*, 7, 68-84.

Костић, М. (2016). Обавештајне службе као фактор примене силе у међународним односима, *Војно дело*, 1, 36-61.

Костић, С. (1987). *Основи криминалистичке оперативе*, Београд: Виша школа унутрашњих послова.

Кривокапић, Б. (2023). Значај Вестфалског мира (1648) за међународно право. *Ревизија Копаничке школе привредног права*. 1, 47-70.

Кулић, Ж., Кулић, М. (2015). *Увод у право*. Бања Лука: Европски универзитет Брчко дистрикта.

Kelsen, H. (1957). *Collective Security under International Law*. Washington DC: United States Government Printing Office.

Kliri, T. (2009). *Сун Цу, Умеће ратовања*. Београд: Бабун.

Лазић, Р. (2014). *Контрола служби безбедности у Србији*, Београд.

Лазић, Р. (2015). Судска контрола законитости у раду служби безбедности у Србији. *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, 49(1), 157-178.

Лазић, Р. (2020). Контрола служби државне безбедности од средине 1966. до почетка 1975. године. *Право - теорија и пракса*, 37(2), 77-94.

Lambert, A. (2006). Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons Learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper 11*.

Lewinski, W., Albin, M. (2022). *Professional Police Training*. Force science news .

Маринковић, Д. (2015). Илегална тржишта-процене глобалних прихода, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, 1713-1730.

- Маринковић, Д., Мијалковић, С. (2010). *Специјални истражни методи у кривичним поступцима земаља „друге Југославије“ – компаративна анализа, Law of the countries in the region*. Београд: Институт за упоредно право.
- Матијашевић Обрадовић, Ј. (2017). Људска права у контексту безбедносне политике републике Србије. *Војно дело*, 8, 240-253.
- Матковић, А. (2021). Социјалне девијације и „црни талас“ мултиперспективност девијантности. *CIVITAS*. 11, 36-52.
- Мијалковић, С (2016). Изазови идентитета у контексту терористичких напада „Париз 2015“, *Безбедност*, 1, 24-66.
- Мијалковић, С. (2009). *Национална безбедност*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Мијалковић, С. (2014). *Ауто-мафија, тајне српског подземља и апорије националног система безбедности*. Београд: Службени гласник.
- Мијалковић, С. (2018) *Национална безбедност*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.
- Мијалковић, С. (2023) *Национална безбедност*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.
- Мијалковић, С., Благојевић, Д. (2014). The basis of national security In international law. *NBP. Žurnal za kriminalistiku I pravo*, 1, 4-68.
- Мијалковић, С., Милошевић, М. (2013). *Савремене обавјештајне службе – организација и методика обавјештајног, безбједносног и субверзивног дјеловања*. Бања Лука: Висока школа унутрашњих послова.
- Мијалковић, С., Поповић Манчевић, М. (2019). *Contemporary security studies – an introduction to methodological, research and theoretical foundations of security*. Belgrade: University of criminal investigation and police studies.
- Мијалковић, М., Милошевић, М., Ћеранић, П. (2023). *Обавјештајне и безбедносне службе – организација и методика обавјештајног, безбједносног и субверзивног дјеловања*. Бања Лука: Факултет безбједносних наука.
- Мијалковски, М. (2007). Противтерористичка превенција држава, *МР* 4, 59, 579–596.
- Мијалковски, М. (2009). *Обавештајне и безбедносне службе*, Београд: Факултет безбедности.
- Милков, Д., Радошевић, С. (2021). Незаконити управни акти. *Зборник радова Правног факултета, Нови Сад*, 55(1), 1-24.
- Милојевић, С. (2008). Оружана побуна и побуњеничка дејства као облик угрожавања безбедности државе, *Безбедност*, 4, 5-16.
- Милошевић, Г., Стајић Љ. (2018). Индикатори економске безбедности – осврт на Републику Србију, *Зборник радова правног факултета у Новом Саду*, 2, 511-553.

- Милошевић, М., Кесић, Т., Бошковић, А. (2016). *Полиција у кривичном поступку*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Миленковић, Д., Копривица, С., Тодорић В. (2011). *Контрола служби безбедности*, Београд: Центар за нову политику.
- Милков, Д. (2019). *Управно право III контрола управе*. Београд: Правни факултет.
- Мирковић, В. (2017). Судска контрола специјалних истражних мера служби безбедности у Републици Србији. *НБП. Наука, безбедност, полиција*, 22(3), 89-105.
- Митровић Д. (1989). Законитост као извесност. *Анали правног факултета*, 5, 542-553.
- Митровић Д. (1990). Виљем Шекспир о држави и праву. *Анали правног факултета*, 2, 95—118.
- Митровић, М. (2021). *Serbia's National Security Strategy – from where, through what and where to go. Eastern Studies (Wschodnioznawstwo)*, 15, 2021. <https://doi.org/10.4467/20827695WSC.21.008.14715>.
- Млађан, Д. (2020). *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.
- Mack, A. (2002). Civil War: Academic Research and the Policy Community 2002, *Journal of Peace Research*, 39, 515–525.
- Mc Sweeney, B. (1999). *Security, Identity and Interests A Sociology of International Relations*, Cambridge: Cambridge university press.
- Niche, F. (1967). *Transl. Kaufmann, W., Hollingdale, R. The will to power*. New York: Radnom house.
- Недељковић, М. (2021). Будућност штампаних медија у Републици Србији у дигиталном добу - медијско-социолошки аспект. *Социолошки преглед*, 55(2), 562-584.
- Ницевић, М., Ивановић, А. (2012). Организовани проивредни криминалитет као фактор угрожавања економске безбедности, *Економски изазови*. 87-99.
- Орлић, Д. (2004). Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности, *Војно дело*, 3, 76-93.
- Otto, G., Ukpere, W. (2012). National security and development in Nigeria. *African Journal of Business Management*, 6, 6765-6770.
- Pedram, M., Georgiades, E. (2024). The role of regulatory frameworks in balancing between national security and competition in LEO satellite market. *Journal of national security law and policy*, 14, 179-188.
- Pettit, P. (2008). Three Conceptions of Democratic Control. *Constellations*, 15, 46-55.
- Пајванчић, М. (2009). Надлежности председника Републике - садржај, природа, квалитет, обим и ограничење компетенција, *Гласник адвокатске коморе Војводине. Часопис за правну теорију и праксу*, 7/8, 267-277.

- Пашалић, З. (2011) Утицај прекршаја на раст стопе криминала у Србији. Криминал и државна реакција: феноменологија, могућности, перспективе, 1, 357-371.
- Пејић, И. (2019). Уставна рационализација поделе власти – на примеру Србије. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 58(84), 45-62.
- Пенезић, М. (2021). Друштвени оквир и карактеристике тржишта дневних новина у Србији. *СМ: Communication and Media*, 16(49), 143-166.
- Перић, Н., Митровић, М. (2021). Нова медијска стратегија Војске Србије као инструмент меке моћи. *Војно дело*, 73(3), 60-72.
- Петровић, П. (2020). *Кључне тачке реформе служби безбедности: искуство Србије, Северне Македоније и Црне Горе*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
- Поповић Манчевић М., Ружић, М. (2017). Индивидуална безбедност у академском дискурсу, *НБП - Журнал за криминалистику и право*. 127-140.
- Радојичић-Вукашиновић, З., Чогурић, В. (2021). Convergence and Symbiosis of Public Administration Principles - International and European Perspective. *Безбедност*, 1, 5-1.
- Савић, А. (2000). *Увод у државну безбедност*. Београд: Виша школа унутрашњих послова.
- Савић, А. (2009). *Обавештајно-безбедносне службе*. Београд: Академија за дипломатију и безбедност.
- Стајић, Љ. (2006). *Основи безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*. Београд: Драгинић.
- Стајић, Љ., Гађиновић, Р. (2007). *Увод у студије безбедности*. Београд: Драслар.
- Стајић, Љ., Радивојевић, Н., Мирковић В. (2017). Неки апсекти политике унутрашње безбедности као елемента стратегије националне безбедности Републике Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4, 1325–134.
- Стајић, Љ., Радивојевић, Н., Мирковић, В. (2020). Геополитички аспекти енергетске безбедности и безбедности животне средине у Републици Србији, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1, 21–38.
- Стевановић О., Субошић, Д., Кекић, Д. (2018). Заступљеност функција руковођења у Закону о спречавању насиља у породици. *НБП. Журнал за криминалистику и право*, 23/2, 131-146.
- Стевановић, О. (2015). *Безбедносни менаџмент*. Нови Сад: Правни факултет.
- Стевановић, О. (2019). *Безбедносни менаџмент*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.
- Суботић, Д. (2013). *Посебне доказне радње*, Београд
- Субошић, Д. (2017). *Организација и послови полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Sagan, S. (2004). The Problem of Redundancy Problem: Why More Nuclear Security Forces May Produce Less Nuclear Security, *Risk analysis*, 9, 935-946.

Schafer, M. (2021). National security and access, a structural perspective. *Journal of national security law and policy*, 11, 689-742.

Shaw, M. (2000). The Development of “Common-Risk” Society: A Theoretical Overview, *Military and Society in 21st Century Europe – A Comparative Analysis* (eds. Kuhlman, J., Callaghan, J.). *LIT Hamburg*. 13–26.

Smith, G. (1895). Proceedings of the American Philosophical Society. *Univeristy of Pennsylvania press*, 148, 181-334.

Таталовић, С. (2006). *Национална и међународна сигурност*. Загреб: Политичка култура.

Тишма, М. (2011). Одбрана и безбедност у Мађарском Уставу. *Војно дело*, 63, 53-66.

Томић, З. (2022). Компатибилност управно-процесних начела. *Право и привреда*, 60(2), 205-223.

Томић, З. (2011). *Опште управно право*. Београд: Правни факултет.

Тошовић, М. (2022). Еколошка безбедност и еколошки криминалитет. *Годишњак Факултета безбедности*. 385-406.

Taylor, B., Botea, R., Tally, T. (1973). War-Making and State-Making in the Contemporary Third World, *International Studies Review*, 10, 27–56.

Ћирић, Ј. (2005). Држава и организовани криминал. *Социолошки преглед*, 3, 265-289.

Хаџић, Љ. (2003). Реформа сектора безбедности. *Београдски центар за безбедносну политику*, Београд.

Хаџић, Љ. (2004). Димензије реформе сектора безбедности. *Војно дело* 56, 9-32.

Хоџић, Н., Грегловић, Н. (2016). Значај ревизорског мишљења за економске одлуке екстерних корисника финансијских и ревизорских извештаја корпорације. *Економски изазови*, 5(9), 114-125.

Hammerstad, A., Boas, I. (2015), National security risks? Uncertainty, austerity and other logics of risk in the UK government’s National Security Strategy, *Cooperation and Conflict*, 4.

Hauss, S. (2003). *Military intervention, Beyond intractability*, https://www.beyonدينtractability.org/essay/military_intervention).

Hendrickson, D., Karkoszka, A. (2002). The Challenges of Security Sector Reform, Armaments, Disarmament and International Security, *SIPRI Yearbook*. 175-201.

Чворовић, Д. (2022). Сузбијање организованог криминалитета и приступање Србије Европској унији. *Безбедност*, 1, 5-32.

Шкулић, М. (2017). Злоупотреба положаја одговорног лица – ратио легис и неки недостатци постојеће инкриминације. Институт за криминолошка и социолошка истраживања. Институт за упоредно право. *Провредна кривична дела*. 69-95.

Waskow, A. (1969). *Community control of the police*. New York. Russel Sage Foundation.

Wills, A. (2010). Разумевање надзора обавештајних служби – приручник, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.

Wolfers A. (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Домаћи и међународни правни акти

Устав Републике Србије, „Службени Гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021

Европска конвенција за заштиту људских права о основних слобода „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005; „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр.12/2010

Закон о Безбедносно-информативној агенцији „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 111/2009, 5/2014 – одлука УС, 66/204 и 36/2018

Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 и 118/2021 – др. закон и 92/2023

Закон о Влади, „Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12, 72/12, 74/12, 7/14, 44/14 и 30/18

Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији „Службени гласник РС“, бр.88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013

Закон о Војсци Србије „Службени гласник РС“, бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 101 од 29. децембра 2010 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 88 од 23. октобра 2015 - УС, 36 од 10. маја 2018, 94 од 27. децембра 2019, 74 од 23. јула 2021

Закон о државним службеницима, „Службени Гласник РС“ бр. 79/2005, 81/2005 – испр. 83/2005 – испр, 64/2007, 67/2007 – испр, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 95/2018 и 157/2020

Закон о државној управи, „Службени Гласник РС“ бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон

Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, „Службени гласник РС“ бр. 24/2018

Закон о забрани дискриминације „Службени гласник РС“, бр. 22/2009, 52/2021

Закон о заштити података о личности „Службени гласник РС“ бр. 87/2018).

Закон о заштитнику грађана, „Службени гласник РС“ број 105/2021

Закон о министарствима, „Службени гласник РС“, бр. 128/2020

Закон о народној скупштини, „Службени гласник РС, бр 9/2010

Закон о одбрани, „Службени гласник РС“, бр.116/2007, 88/2009, 88/2009-др. закон, 104/2009 – др. Закон, 10/2015, 36/2018

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије „Службени гласник РС“ бр. 116/2007, 72/2012

Закон о полицији, „Службени гласник РС“ бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018

Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, "Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 98/2008

Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“, број 1/92, „Службени лист СЦГ - Међународни уговори", број 11/2005 - др. закон и „Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 98/2008 - др. закон и 12/2010),

Закон о потврђивању конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 1-92, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 11/2005, „Службени гласник РС – Међународни уговори“ бр. 98/2008 – др. закон и 12/2010).

Закон о правобранилаштву „Службени гласник РС“, број 55/14

Закон о равноправности полова „Службени гласник РС", број 104 од 16. децембра 2009

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола број 4, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, "Службени. лист СЦГ - Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и "Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 12/2010 и 10/2015

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени. лист СЦГ - Међународни уговори"

Закон о родној равноправности, „Службени гласник РС“ бр. 52/2021

Закон о сигурносно-обавјештајном саставу Републике Хрватске, прочишћен текст закона, НН 79/06, 105/06

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, "Службени гласник РС" бр.120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010

Закон о спречавању корупције „Службени гласник РС“ бр. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – аутентично тумачење, 94/2021 и 14/2022

Закон о судијама, "Службени гласник РС", бр. 10/2023

Закон о тајности података, „Службени Гласник РС“ бр. 104/2009

Закон о уређењу судова "Службени гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - одлука УС, 87/2018 и 88/2018 - одлука УС

Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС", бр. 10/2023

Закона о јавним набавкама, „Службени гласник РС“ бр. 91/2019 и 92/2023

Законик о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС

Закон о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, „Службени лист СЦГ“ бр. 16/2005

Закон о Државној ревизорској институцији, „Службени гласник РС“ бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018 – др. закон

Закон о потврђивању Додатног протокола уз Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података и прекограничним протоком података, „Службени гласник РС- Међународни уговори“, број 98/2008,

Закон о потврђивању Протокола о изменама и допунама Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података, "Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 4 од 5. марта 2020.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја "Службени гласник РС" бр.120/04, 54/07, 104/2009 и 36/2010

Закону о електронским комуникацијама, "Службени гласник РС", бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС, 62/2014 и 95/2018 - др. закон

Извештај о спровођењу националног плана за примену резолуције 1325 за период 2017-2020

Извештај о спровођењу ревидираног акционог плана за поглавље 23

Информатор о раду Безбедносно-информативне агенције 2023

Информатор о раду Војнобезбедносне агенције 2023

Информатор о раду Војнообавештајне агенције 2023

Информатор о раду Криминалистичко-полицијског универзитета 2023

Информатор о раду Министарства унутрашњих послова 2022

Информатор о раду Министарства унутрашњих послова 2023

Информатор о раду Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности 2023.

Кодекс полицијске етике, "Службени гласник РС", бр 17 од 6. марта 2017

Конвенција 108, „Службени гласник РС – Међународни уговори", број 4/2020)

Кривични законик, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005-испр, 107/2005 – испр, 72/2009, 111/2009. 121/2012, 104/2013, 108-2014, 94/2016, 35/2019

Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији за период 2017–2020

Посебан колективни уговор за полицијске службенике, „Службени гласник РС“, бр. 62/2019 и 62/2020 – Анекс I и 81/2021 – Анекс II

Пословник Владе, "Службени гласник РС", бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 и 8/2019 - др. уредба

Пословник Државне ревизорске институције, "Службени гласник РС", бр. 9/2009

Пословника о раду Савета за националну безбедност, "Службени гласник РС", бр. 66 од 29. августа 2018)

Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, бр. 52/2016;

Правилник о начину вршења унутрашње контроле, "Службени гласник РС", бр. 39 од 25. маја 2018

Правилник о начину и условима примене полицијских овлашћења према малолетним лицима, „Службени гласник РС", бр. 83 од 27. новембра 2019

Правилник о полицијским овлашћењима „Службени гласник РС", бр. 41/2019 и 93/2022

Правилника о раду Генералног инспектора служби „Службени војни лист“, бр. 1/2016

Правило о војној дисциплини, „Службени војни лист, бр. 9/2016

Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године, "Службени гласник РС", број 78 од 19. октобра 2018

Стратегија за родну равноправност за период 2021-2030. године „Службени гласник РС", бр. 103 од 4. новембра 2021

Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, „Службени гласник РС“, бр. 41/ 2003.

Уредба о дисциплинској одговорности припадника Безбедносно-информативне агенције, „Службени Гласник РС“ бр. 48 од 10. маја 2012

Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, „Службени гласник РС“, бр.42/2018, 91/2018, 68/2019, 84/2020 и 113/2020),

Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова, „Службени Гласник РС“ број 26/2017

Уредбе о оснивању Канцеларије Савета за националну безбедност, „Службени гласник РС“, бр. 12 од 13. фебруара 2009

Уредбом о оцењивању полицијских службеника, "Службени гласник РС", бр. 63 од 30. априла 2020.

Интернет адресе

Агенција за спречавање корупције (2021), *Приручник за израду и спровођење плана интегритета 2021-2024.*

Агенција за спречавање корупције (2021), *Приручник за препознавање и управљање ситуацијама сукоба интереса и неспојивости функција.*

Агенција за спречавање корупције. *Извештај за 2021. годину*, доступно 10.05.2024.
https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције. *Извештај за 2022. годину*, доступно

15.05.2024. https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202023.%20godinu%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције. *Извештај за 2017. годину*, доступно 22.05.2024.
https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202017.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције. *Извештај за 2018. годину*, доступно 22.05.2024.
https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202018.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције. *Извештај за 2019. годину*, доступно 22.05.2024.
https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202019.%20Agencije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije.pdf

Агенција за спречавање корупције. *Извештај за 2020. годину*, доступно 22.05.2024.

https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202020.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf

Академија за националну безбедност. *О Академији*, преузето 11.05.2024.
<https://www.bia.gov.rs/akademija/o-akademiji/>

Академија за националну безбедност. *Информатор за упис на основне академске студије у школску 2023/2024. годину*, преузето 15.05.2024. <https://www.bia.gov.rs/akademija/upis/>

Безбедносно-информативна агенција. *Постани припадник“ - какви људи су потребни Безбедносно-информативној агенцији?* доступно 20.05.2024.
<https://www.bia.gov.rs/bia/postani-pripadnik/>

Безбедносно-информативна агенција. *Организациона структура Безбедносно-информативне агенције,* прилагођено 16.05.2024.
<https://www.bia.gov.rs/dokumenta/organizaciona-struktura/>

Београдски центар за безбедносну политику. *О Центру*. доступно 15.05.2024. <https://bezbednost.org>

Београдски центар за безбедносну политику. *Саопштења Центра*, доступно 12.05.2024. <https://bezbednost.org/saopstenja/page/2/>

Београдски центар за људска права. *Људска права у Србији у 2021. години*, доступно 12.05.2024. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2022/03/Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>

Београдски центар за људска права, *Извештај о стању људских права за 2020. годину*, доступно 11.05.2024. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-web.pdf>

Београдски центар за људска права. *Људска права у Србији, 2020*, доступно 10.05.2024. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-web.pdf>

Војнобезбедносна агенција. *Организација Војнобезбедносне агенције*, доступно 13.05.2024. http://www.vba.mod.gov.rs/organizacijska_struktura.html

Војнообавештајна агенција. *Организација Војнообавештајне агенције*, прилагођено 10.05.2024. <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/organizacija/#.Y7Rvi3bMLIU>

Војнообавештајна агенција, *Иzasланства одбране*, доступно 10.06.2024. <http://www.voa.mod.gov.rs/sr/organizacija/#.Y2OCq3bMKUk>

Војнообавештајна агенција. *Конкурс за изасланства одбране*. доступно 10.02.2024. <http://www.voa.mod.gov.rs/konkurs-za-io-u-2019.pdf>

Војна академија, *Тестови за проверу физичких способности кандидата за упис на Војну академију (2022)*, доступно 10.05.2024.

<http://www.va.mod.gov.rs/multimedia/Testovi%20za%20proveru%20fizickih%20sposobnosti%20kandidata%20za%20upis%20na%20VA.pdf>

Војна гимназија, *Конкурс за упис у Војну гимназију 2024/2025*, доступно 10.03.2024. <http://www.gimnazija.mod.gov.rs/sr/upis/konkurs>

Велики речник. Контрола доступно **15.05.2024.** <https://velikirecnik.com/2016/11/27/kontrola/>

Врховни суд. доступно 31.05.2024. <https://portal.sud.rs/sr/sudovi/vrhovni-kasacioni-sud>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Женевски центар за контролу снага за спровођење закона, доступно 15.05.2024.

https://www.files.ethz.ch/isn/55845/17_bg_dem_control_armed_forces.pdf

Државна ревизорска институција. *О Институцији*, доступно 01.05.2024. [Државна ревизорска институција Србије \(dri.rs\)](http://dri.rs)

Државна ревизорска институција (2019). *Од главне контроле до државне ревизорске институције 1844-2019 године за памћење*.

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2022. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/newaudits/2023-1-Ministarstvo%20unutrasnjih%20poslova.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2021. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2022-1-Ministarstvo%20unutra%C5%A1njih%20poslova.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2020. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2021/2021-1-Ministarstvo%20unutra%C5%A1njih%20poslova%20Beograd.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2019. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2020/2020-1-Ministarstvo%20unutrasnjih%20poslova.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства унутрашњих послова за 2018. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2019/2019-1-MUP.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2022. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/newaudits/2023-1-Ministarstvo%20odbrane.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2021. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2022/2022-1-Ministarstvo%20odbrane.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2020. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2021/2021-1-Ministarstvo%20odbrane%20Beograd.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2019. годину*, доступно 08.05.2024:
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2020/2020-1-Ministarstvo%20odbrane%20Beograd.pdf>

Државна ревизорска институција. *Извештај о ревизији финансијских извештаја Министарства одбране за 2018. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2019/2019-1-MINISTARSTVO%20ODBRANE.pdf>

Државна ревизорска институција, *Извештај о ревизији финансијских извештаја Безбедносно-информативне агенције за 2018. годину*, доступно 08.05.2024.
<https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/2020/2020-1-BIA%20.pdf>

Државно правобранилаштво. *О Државном правобранилаштву*, доступно 15.05.2024. <https://dpb.gov.rs/>

Државно правобранилаштво. *Надлежности*, доступно 15.05.2024. <https://dpb.gov.rs/nadleznost-pravobranilastva>

Европски суд за људска права, *Европска конвенција о људским правима*, са изменама предвиђеним Протоколима 11, 14 и 15 с Протоколима 1, 4, 6, 7, 12, 13 и 16, доступно 31.05.2024. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_Instrument_SRP

Закон о сигурносно-обавјештајном саставу Републике Хрватске, прочишћен текст закона, *НН бр. 79/06, 105/06*, доступно 11.05.2024. <https://www.zakon.hr/z/744/Zakon-o-sigurnosno-obavje%C5%A1tajnom-sustavu-Republike-Hrvatske>

Заштитник грађана, доступно 10.05.2024. <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/uloga-i-funkcija>

Заштитник грађана, *Национални механизам за превенцију тортуре*, доступно 12.05.2025. https://npm.ombudsman.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=613&Itemid=102

Заштитник грађана, *Извештај о контроли Безбедносно-информативне агенције у примени мере тајног надзора бр. 25507 од дана 03.09.2014.* доступно 15.05.2024. https://www.bia.gov.rs/sites/default/files/2018-11/izvestajzastitnikagradjana02-2014_0_0.pdf

Информатор о раду Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, доступно 15.05.2024. <https://informator.poverenik.rs/informator?org=ifx2oKkbbXhrbo2Mv&ch=HT4eJQQPHCseucWEk>

Интерпол, *корупција*, преузето 29.05.2024. <https://www.interpol.int/Crimes/Corruption>

Институт за криминолошка и социолошка истраживања, доступно 11.05.2024. https://www.iksi.ac.rs/o_institutu.html

Институт за политичке студије, доступно 11.05.2024. <https://www.ips.ac.rs/o-nama/>

Институт за европске студије, доступно 11.05.2024. <https://ies.rs/en/about-us/>

Извештај о спровођењу националног акционог плана за примену резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – жене, мир, безбедност, доступно 10.02.2024.

<https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije?page=1>

Језикословац, појам надзора, доступно 15.05.2024. <https://jezikoslovac.com/word/n52k>

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, доступно 15.05.2024. <https://www.nsa.gov.rs/tekst/15/o-kancelariji-saveta.php>

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података. Сертификати и обуке, доступно 15.05.2024. <https://nsa.gov.rs/tekst/72/sertifikati.php>

Криминалистичко-полицијски универзитет. *Конкурс за пријем на основне академске / струковне студије за школску 2022/2023. годину*, доступно 15.05.2025. <https://www.kpu.edu.rs/cms/upis/osnovne-studije/7314-konkurs-za-upis-na-osnovne-studije->),

Криминалистичко-полицијски универзитет, *Информатор за школску 2023/2024*, доступно 15.05.2024. https://www.kpu.edu.rs/cms/data/upis/2023/Informator%202023-2024_verzija1.pdf

Координационо тело за родну равноправност. *Ко смо ми*, доступно 15.05.2024. <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/o-nama/ko-smo-mi>

Lin, H. (2014) *A Proposal to Reduce Government Overclassification of Information Related to National Security*, преузето 10.05.2024. https://jnsip.com/wp-content/uploads/2015/03/A-Proposal-to-Reduce-Government-Overclassification_2.pdf.

Министарство одбране, *Генерални инспектор служби*, доступно 10.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/lat/10080/generalni-inspektor-sluzbi-10080>).

Министарство одбране, *Одсек за интерну ревизију*, доступно 16.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/11443/odsek-za-internu-reviziju-11443>)

Министарство одбране, *Инспекторат одбране*, доступно 16.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/4328/inspektorat-odbrane-4328>

Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2022. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2022_SUK.pdf,

Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2021. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2021_SUK.pdf,

Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2020. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2020_SUK.pdf,

Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2019. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2019_SUK.pdf,

Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2018. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2018_SUK.pdf.

Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду за 2017. годину*, доступно 13.05.2024. http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rezultati/Izvestaj_2017_SUK.pdf

Министарство унутрашњих послова. *Послови Министарства унутрашњих послова*, доступно 28.05.2024. www.Mup.gov.rs

Министарство рударства и енергетике. *Надлежности*, доступно 25.05.2024, <https://www.mre.gov.rs/tekst/39/nadleznosti.php>

Министарство правде, *Статистика коруптивних кривичних дела за 2022 годину*, преузето 28.05.2024. <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-.php>)

Министарство одбране Републике Србије, *архива активности*, доступно 20.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/arhiva>

Министарство одбране, *Седница Савета за националну безбедност*, доступно 20.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/20121/odrzana-sednica-saveta-za-nacionalnu-bezbednost20121>

Министарство одбране. *Организациона структура Министарства одбране*, преузето 16.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/lat/4346/organizaciona-struktura-ministarstva-odbrane-4346>

Министарство одбране, *Преглед распоређених и утрошених средстава за финансирање Министарства одбране за 2023. годину – Прилог 1*, доступно 15.05.2024.

https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/informator/pregled%20sredstava%2023/pregled%20sredstava%20-%20III%20kvartal.pdf)

Министарство одбране, *Сектор за људске ресурсе, Канцеларија за родну равноправност*, доступно 16.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/lat/18804/kancelarija-za-rodnu-ravnopravnost-18804>

Министарство унутрашњих послова. *Информатор о раду за 2024. годину*, доступно 26.02.2024.

<https://informator.poverenik.rs/informator?org=v2yHFESmGTAMAfXF5&ch=tqtoH9xBMFM5NAvTR&code>

Министарство финансија, доступно 15.05.2024. <https://mfin.gov.rs/sr/o-ministarstvu-1/sektor-za-budzetsku-inspekciju-1>

Министарство правде, доступно 15.05.2024. <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/14945/o-nama.php>

Министарство просвете, *Научно – истраживачке организације*, доступно 10.05.2024. <https://prosveta.gov.rs/nauka/nauka-i-istrazivanje-u-srbiji/naucnoistrazivacke-organizacije/>

Министарство спољних послова, доступно 05.05.2024. <https://www.mfa.gov.rs/ministarstvo/nadleznost>

Национални акциони план за примену резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – жене, мир, безбедност у Републици Србији за период 2017-2020, преузето 15.05.2024.

<https://www.osce.org/files/f/documents/0/7/341161.pdf>

Народна скупштина. *Пут закона*, преузето 17.05.2024. [Народна скупштина Републике Србије | Мапа пута закона \(parlament.gov.rs\)](https://parlament.gov.rs)

Народна скупштина. *Сектор за законодавство Народне скупштине*, доступно 12.05.2024. [Народна скупштина Републике Србије | Сектор за законодавство \(parlament.gov.rs\)](https://parlament.gov.rs)

Народна скупштина. *Пословник о раду Народне скупштине* (Пословник), чл. 49, доступно 15.05.2024. [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta-poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta-poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

Народна скупштина. *Анкетни одбори и комисије*, доступно 15.05.2024. [Народна скупштина Републике Србије | Анкетни одбори и комисије \(parlament.gov.rs\)](http://www.parlament.gov.rs)

Народна скупштина. *Посланичка питања у вези са актуаленом темом*, доступно 12.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs>

Непосредно виши суд, доступно 21.05.2024. <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/spisak-sudova>

Office of director of national intelligence, *what is intelligence*. Канцеларија директора националне обавештајне службе, *шта је обавештајна служба*. преузето 25.05.2024. <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/what-is-intelligence>

Оксфорд речник, *control*. доступно 15.05.2024. https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/control_1?q=control

Одбор за одбрану и унутрашње послове. *Активности Одбора за одбрану и унутрашње послове*, доступно 15.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.2402.html>

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава. *Активности Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава*, доступно 15.05.2024.

<http://www.parlament.gov.rs/13.-sednica-Odbora-za-finansije-republi%C4%8Dki-bud%C5%BEet-i-kontrolu-tro%C5%A1enja-javnih-sredstava.46232.941.html>

Одбор за контролу служби безбедности. *Активности Одбора за контролу служби безбедности*, доступно 15.02.2024 <http://www.parlament.gov.rs/Prva-sednica-Odbora-za-kontrolu-slu%C5%BEbi-bezbednosti.48969.941.html>

Одбор за контролу служби безбедности. *Састав Одбора за контролу служби безбедности*, доступно 15.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-sastav/radna-tela/odbori.157.895.html>

Одбор за контролу служби безбедности. *Архива активности Одбора за контролу служби безбедности*, доступно 24.03.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4900.html>

Одбор за спољне послове. *Активности Одбора за спољне послове*, доступно 24.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4916.html>

Одбор за уставна питања и законодавство. *Активности Одбора за уставна питања и законодавство*, доступно 24.04.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4918.html>

Одбор за контролу служби безбедности, *Трећа седница*, преузето 31.05.2024. [http://www.parlament.gov.rs/Tre%C4%87a sednica Odbora za kontrolu slu%C5%BEbi bezbednosti.45690.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Tre%C4%87a%20sednica%20Odbora%20za%20kontrolu%20slu%C5%BEbi%20bezbednosti.45690.941.html)

Одбор за уставна питања и законодавство. *Активности Одбора за уставна питања и законодавство*, доступно 24.04.2024. <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4918.html>

Одбор за одбрану и унутрашње послове. *Састав Одбора за одбрану и унутрашње послове*, доступно 15.05.2025. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/sastav/radna-tela/odbori.140.895.html>

Одбор за одбрану и унутрашње послове. *Седница Одбора за одбрану и унутрашње послове од дана 07.04.2023. године*, доступно 15.05.2024. [Narodna skupština Republike Srbije | Aktivnosti Narodne skupštine \(parlament.gov.rs\)](http://www.parlament.gov.rs/Narodna%20skupstina%20Republike%20Srbije%20Aktivnosti%20Narodne%20skupstine)

Одбор за одбрану и унутрашње послове. *Активности Одбора за одбрану и унутрашње послове*, доступно 11.05.2024 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/arhiva-aktivnosti/saziv-od-1-avgusta-2022.4917.html>

Одбор за уставна питања и законодавство. *Активности Одбора за уставна питања и законодавство* доступно 15.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/sastav/radna-tela/odbori.119.895.html>

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. *Активности Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу*, доступно 01.05.2024. [http://www.parlament.gov.rs/16. sednica Odbora za pravosu%C4%91e, dr%C5%BEavnu upravu i lokalnu samoupravu .48233.941.html](http://www.parlament.gov.rs/16.sednica%20Odbora%20za%20pravosu%C4%91e%20dr%C5%BEavnu%20upravu%20i%20lokalnu%20samoupravu.48233.941.html).

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова. *Активности Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова*, доступно 01.05.2024. <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina/sastav/radna-tela/odbori.123.895.html>

Предавање професора Чедомира Глигорића, ревизорско финансијско извештавање на Београдској академији пословних и уметничких струковних студија (2020), доступно 15.05.2024.

<https://www.bpa.edu.rs/FileDownload?filename=f47dd397-1449-437d-a258-5c0befea24f9.pdf&originalName=4%20%D0%B8%205%20%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D0%B5.pdf>

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности. *О Поверенику*, доступно 11.05.2024. <https://www.poverenik.rs/sr/%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82.html>

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности. *Публикације Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности* 1-7, доступно 10.04.2024.

<https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8.html>

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности (2018), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2017. годину

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности (2018), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2018. годину

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности (2018), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2019. годину

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности (2018), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2020. годину

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности (2018), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2021. годину

Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности (2018), *Извештај о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности* за 2022. годину

Повереник за заштиту равноправности. *О Поверенику*, доступно 10.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs>

Повереник за заштиту равноправности. *Надлежности Повереника*, доступно 10.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs/ko-smo-i-sta-radimo/>

Повереник за заштиту равноправности. *Препоруке и мишљења у поступку по притужбама*, доступно 11.05.2024. <https://ravnopravnost.gov.rs/misljenja-i-preporuke/misljenja-i-preporuke-u-postupku-po-prituzbama/>

Повереник за заштиту равноправности. *Препоруке Повереника*, доступно 15.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs/misljenja-i-preporuke/>

Председник Републике. *Надлежности председника Републике*, доступно 15.05.2024. <https://www.predsednik.rs/predsednik/nadleznosti>

Повеља Европске уније о основним правима. 15.05.2024. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_prava_jul_20.pdf

Повереник за заштиту равноправности. *Шта је дискриминација*, доступно 15.05.2024. <http://ravnopravnost.gov.rs/diskriminacija/sta-je-diskriminacija/>

Савет за националну безбедност. *Оснивање и надлежност*, доступно 28.05.2023. <https://bezbednost.org/publikacija/savet-za-nacionalnu-bezbednost-republike-srbije/>

Савет за националну безбедност. *Седница Савета за националну безбедност 23.03.2023*, доступно 20.05.2024. <https://www.mod.gov.rs/cir/tekst/21073/odrzana-sednica-saveta-za-nacionalnu-bezbednost21073>

Савет за борбу против корупције. *Надлежности Савета за борбу против корупције*, доступно 21.05.2024. <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1015/osnivanje-i-nadleznost>

Скупштина Војводине. *Покрајински Савет за безбедност*, доступно 14.05.2024. <https://www.skupstinavoivodine.gov.rs/Strana.aspx?s=savetbezbednost>

Средња школа унутрашњих послова, доступно 15.05.2024. <https://www.ssup.edu.rs/o-skoli.html>

Средња школа унутрашњих послова, *Конкурс за упис у школску 2024/2025*, доступно 13.05.2024. <https://www.ssup.edu.rs/upis-u-skolu.html>

Светска здравствена организација. *Шта је род*, доступно 15.05.2024. https://www.who.int/health-topics/gender#tab=tab_1

Share фондација. *О нама*, доступно 10.05.2024. <https://www.sharefoundation.info/sr/o-nama/>

Share фондација. *Преглед евиденције приступа задржаним подацима у Србији за 2020. годину*, доступно 11.05.2024. https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/Zadrzani-podaci-2020_izvestaj.pdf

Транспарентност Србија. *О нама*, доступно 23.05.2024. <https://www.transparentnost.org.rs/sr/o-nama/trans-srbija>

Транспарентност Србија (2021), *Коруптивни ризици у прописима и лобирање*, доступно 01.05.2024. https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KORUPTIVNI_RIZICI_U_PROPISIMA_I_LOBIRANJE.pdf

The white house. *National security council* (Савет за националну безбедност), доступно 01.01.2024. <https://www.whitehouse.gov/nsc/>

Уједињене нације *Универзална декларација о људским правима*, доступно 15.05.2024. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Уредба Европске Уније 2016/679 Европског Парламента и Савета о заштити лица у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, као и о стављању ван снаге Директиве 95/46/EЗ, доступно 31.05.2024. www.poverenik.rs/sr/међународни-документи6/међународни-документи-архива/3447-директива-95-46-ез.html

Универзитет у Београду. *Правни факултет*, доступно 10.05.2024. <https://ius.bg.ac.rs/%d0%be-%d0%bd%d0%b0%d0%bc%d0%b0/>

Факултет безбедности, *Информатор о раду*, 2021, доступно <https://fb.bg.ac.rs/download/Dokumenta/InformatorFB2021.pdf>

Herre, Sambroska, Ritchie, Hasell, Mathieu, Roser, 2023. Our world in data, *terrorism*, доступно 25.05.2024. <https://ourworldindata.org/terrorism>

Cambridge dictionary. *Subversive*, преузето 25.05.2024. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/subversive>

Центар за основну полицијску обуку, *Конкурс за упис у Центар за основну полицијску обуку*, доступно 09.05.2024. https://www.copo.edu.rs/Upis_u_Centar-172-1

Центар Е8, *Безбедност и превенција екстремизма*, преузето 15.06.2024. <http://e8.org.rs/bezbednost-i-prevencija-ekstremizma/>

Центар за истраживање јавних политика. *О Центру*, доступно 20.04.2024. https://publicpolicy.rs/CENTAR#.Y7_FhHbMKUK

Центар за истраживање јавних политика, *Људска права за 21. век*, доступно 20.05.2024. <https://publicpolicy.rs/publications/analize>

Центар савремене политике, *организација Центра*, доступно 15.04.2024. <https://centarsavremenepolitike.rs/organizacija/>

Центар за правна истраживања. *О Центру*. доступно 11.05.2024. <https://idn.org.rs/centar-za-pravna-istrzivanja/>.

Црно тржиште препуно шпијунске опреме: Детектив открива какве су казне за нелегално праћење и прислушкивање (27.03.2021). *Курир*, Београд, Преузето 24.05.2024. <https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/3653929/crno-trziste-prepuno-spijunske-opreme-detektiv-otkriva-kakve-su-kazne-za-nelegalno-pracenje-i-prisluskivanje-kurir-televizija>),

„Шпијунска афера тресе Шпанију, смењена шефица обавештајаца, на мети хакера био и ПРЕМИЈЕР“ (10.05.2022). *Блиц*, Београд,. Преузето 15.05.2024. <https://www.blic.rs/vesti/svet/spijunska-afere-trese-spaniju-smenjena-sefica-obavestajaca-na-meti-hakera-bio-i/4hynjsj>),

„Шабић: афера прислушкивање се не сме заборавити чим се појави нека друга“ ((18.02.2021). *Н1*. Београд. Преузето 15.05.2024. <https://rs.n1info.com/vesti/sabic-afere-prisluskivanje-se-ne-sme-zaboraviti-cim-se-pojavi-neka-druga/>).

U.S. Department of defence (2010), *Quadrennial defence review report*, Министарство одбране САД (2010), *Извештај о безбедности – четворогодишњи преглед*, преузето 28.05.2024. <http://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>

Лола магазин (23.05.2023). *Бањалучки професори упозоравају – најопасније би било да се заташка афера о куповини диплома*, доступно 16.06.2024. <https://lolamagazin.com/2023/03/24/banjalucki-profesori-upozoravaju-na-jopasnije-bi-bilo-da-se-zataska-afere-o-kupovini-diploma/>

Бизнис и финансије (30.03.2023). *Технолошки лидери упозоравају да брз развој вештачке интелигенције може бити опасан за човечанство*, доступно 26.06.2024. <https://bif.rs/2023/03/tehnoloski-lideri-upozoravaju-da-brz-razvoj-vestacke-inteligencije-moze-biti-opasan-za-covecanstvo/>

РТ Балкан (10.12.2022). *Амерички професори упозорава УН на слање оружја у Украјину*, доступно 16.06.2024. <https://rt.rs/svet/10507-americki-profesor-upozorava-un-na-slanje-oruzja-u-ukrajinu/>

Н1, Којић, Н (21.06.2021). *Професор Тркуља: Тајне службе биле у свим владама Србије, укључујући актуелну*, доступно 16.06.2024. <https://n1info.rs/vesti/otvaranje-dosijea-tajnih-sluzbi-u-srbiji/>

BBC News, Анђелковић, Н (19.07.2021). *Шпијунирање, праћење и још понешто: Шта тачно раде службе безбедности у Србији*, доступно 16.06.2024. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-57865543>

Нова РС, Петковић, Г. (28.10.2021). *Професори Фатић и Ракић: забринуте смо за националну безбедност*, доступно 10.06.2024. <https://nova.rs/vesti/politika/professori-fatic-i-rakic-zabrinuti-smo-za-nacionalnu-bezbednost/>

Акти органа, организација, установа

Безбедносно-информативна агенција, Кабинет директора, *акт бр. 15-8234/1* од дана 06.04.2023. године,

Град Сомбор, Градоначелник, *Решење о образовању и именовању савета за безбедност Града Сомбора бр. 02-6/2020-II* од дана 16.01.2020. године.

Директива (2016/680) Европског Парламента и Савета о заштити појединаца у вези са заштитом података о личности од стране надлежних органа у сврху превенције, истраге, откривања или процесуирања кривичних дела или извршења кривичних санкција и слободном кретању тих података и стављању ван снаге Оквирне Одлуке 2008/977/JHA *Official Journal of the European Union*, 2016.

Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, *акт 01 број 06-00-12/1/2023* од дана 27.03.2023. године

Криминалистичко-полицијски универзитет, *акт 24/83-1* од дана 03.03.2023.

Министарство унутрашњих послова, Сектор за људске ресурсе, *акт 08.4 број 842/22* од дана 08.02.2022. године

Министарство унутрашњих послова, Дирекција полиције, Управа криминалистичке полиције, Служба за примену посебних доказних радњи, *акт 03/2/8 број 486/23* од дана 17.03.2023.

Министарство унутрашњих послова, Кабинет министра *акт 01 број 150-41/23* од дана 07.03.2023.

Министарство унутрашњих послова, Сектор за логистику, *акт 06. број 280-2/24* од дана 15.05.2024. године.

Министарство финансија, *План увођења родно одговорног буџетирања у поступак примене и доношења буџета Републике Србије за 2023. годину*, акт бр. 401-00-2577/2022-03.

Народна скупштина, Генерални секретаријата Народне скупштине, *акт 03 број 9-468/23* од дана 31.03.2023. године

Petrus C, van Duynе E., Dimitrijević J. (2012). *Политика борбе против корупције у Србији, од црне кутије ка транспарентној јавој политици – сажетак извештаја.*

Повереник за заштиту равноправности, *Акт бр. 011-00-00002/2022-02* од дана: 30.05.2022. године.

Повереник за заштиту равноправности, *Акт бр. 011-00-26/2021-02* од дана 13.09.2021. године.

Повереник за заштиту равноправности, *Акт бр. 011-00-7/2018-02* од дана 28.03.2018. године.

Повереник за заштиту равноправности, *Акт бр. 011-00-65/2017-01* од дана 01.12.2017. године.

Повереник за заштиту равноправности, *Акт бр. 011-00-64/2017-01* од дана: 01.12.2017. године.

Повереник за заштиту равноправности, *Акт бр. 07-00-69/2017-02* од дана 23.06.2017. године.

Република Србија, Комисија за каредитацију и проверу квалитета, *Уверење о акредитацији Универзитета одбране (2010) 612-00-498/2009-04*, доступно 11.05.2024.

Report to the Secretary of Defense by the committee of classified information, 8. November, 1956. преузето 11.05.2024. <https://sgp.fas.org/othergov/dod/coolidge.pdf>

[http://www.uo.mod.gov.rs/multimedia/file/PDF/Dokumenta%20 %20Propisi/Akreditacija+Univerziteta+odbrane+-+ustanova.pdf](http://www.uo.mod.gov.rs/multimedia/file/PDF/Dokumenta%20%20Propisi/Akreditacija+Univerziteta+odbrane+-+ustanova.pdf)

Прилози

Прилог 1:

Питања за интервју са представницима из седишта Министарства унутрашњих послова

1. Који је најчешћи вид контроле који се спроводи над Вашом службом и ко га спроводи? (спољашња, унутрашња...)
2. Који је најчешћи предмет контроле која се над Вама спроводи? Која контрола по Вашем мишљењу је најзначајнија? (контрола законитости, обучености, родне равноправности....)
3. Да ли се контроле чешће врше непосредно или се углавном заснивају на писменим изјашњењима/информацијама/извештајима?
4. Која врста контроле која се спроводи над службом којом руководите је најефикаснија, по Вама?
5. Да ли сматрате да се законитост и ефикасност рада служби безбедности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?
6. Како бисте оценили сарадњу са надзорним и контролним телима која имају могућност да Вас надзиру и контролишу, да ли сматрате да Вам коректна сарадња са њима иде у корист?
7. Како бисте оценили транспарентност Ваших служби, у смислу доступности јавности?
8. Које би биле Ваше препоруке за унапређење постојећих механизма надзора и контроле над Вашом службом?
9. И Ви на неки начин вршите контролу својих запослених. Како бисте окарактерисали мањкавости система надзора и контроле?
10. Који облици незаконитости у раду припадника Ваше службе су најчешћи? Како их откривате и санкционишете а како се отклањају штете које су настале?
11. Да ли сматрате да они који врше контролу могу да злоупотребе своје овлашћење и како?

Прилог 2:

Питања за интервју са представником Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова

1. На који начин Ваша организациона јединица предузима надзор и контролу рада над полицијом и који је правни оквир те контроле?
2. С обзиром да службе безбедности имају осетљиво овлашћење да задиру у туђу приватност лица, шта је по Вашем мишљењу најбитније контролисати у њиховом раду? Законитост у раду, буџет/наменско трошење средстава, обученост и припремљеност припадника, родну равноправност...?
3. Знамо да механизми надзора и контроле могу бити од стране законодавне, извршне и судске власти, као и унутрашња контрола, попут Вас, као и контрола од стране јавности и независних тела. Шта мислите, који од ових механизма може имати најреалнији увид у рад служби а који може дати највеће ефекте?
4. Који су, по Вашем мишљењу, недостаци постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у Републици Србији?
5. Које би биле Ваше препоруке за унапређење тренутног стања?
6. Да ли сматрате да службе безбедности искрено прихватају примедбе, предлоге и сугестије које им се упуте?
7. Да ли сматрате да се законитост и ефикасност рада служби безбедности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?
8. По Вашем мишљењу, који су доминантни разлози због којих поједини припадници служби безбедности злоупотребе овлашћења у свом раду и у чему се те злоупотребе најчешће састоје?
9. Да ли је могуће да они који контролишу службе безбедности злоупотребе своју улогу и не изврше објективну контролу?
10. Из иностране обавештајне праксе познато је да су поједине специјалне операције обавештајно-безбедносних служби финансиране из тзв. „црних“ фондова. Имате ли Ви икаквих сазнања о томе и на који начин то функционише?
11. У којој мери буџетска контрола – контрола наменског трошења средстава може да прикаже реално стање активности служби и законитости у њиховом раду?

Прилог 3:

Питања за интервју са представником из службе Повереника за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности

1. На који начин Повереник практично предузима надзор и контролу над радом служби безбедности?
2. Шта се у досадашњој пракси показало као најчешћи предмет надзора и контроле коју предузимате и које мере су Вама на располагању уколико се утврди да постоје пропусти у раду служби безбедности?
3. Шта је по Вашем мишљењу најважније контролисати у раду служби безбедности?
4. Знамо да механизми надзора и контроле могу бити од стране законодавне, извршне и судске власти, као и унутрашња контрола и контрола од стране јавности и независних тела, попут Вас. Шта мислите, који од ових механизма може имати најреалнији увид у рад служби а који може дати највеће ефекте?
5. Који су, по Вашем мишљењу, недостаци постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у Републици Србији?
6. Које би биле Ваше препоруке за унапређење тренутног стања?
7. Да ли сматрате да службе безбедности искрено прихватају примедбе, предлоге и сугестије које им се упуте?
8. Да ли сматрате да се законитост и ефикасност рада служби безбедности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?
9. По Вашем мишљењу, који су доминантни разлози због којих поједини припадници служби безбедности злоупотребе овлашћења у свом раду и у чему се те злоупотребе најчешће састоје?
10. Да ли је могуће да они који контролишу службе безбедности злоупотребе своју улогу и не изврше објективну контролу?

Прилог 4:

Питања за интервју са представником из службе Заштитника грађана

1. На који начин Заштитник права грађана практично предузима надзор и контролу над радом служби безбедности?
2. Шта се у досадашњој пракси показало као најчешћи предмет надзора и контроле коју предузимате и које мере су Вама на располагању уколико се утврди да постоје пропусти у раду служби безбедности?
3. Шта је по Вашем мишљењу најважније контролисати у раду служби безбедности?
4. Знамо да механизми надзора и контроле могу бити од стране законодавне, извршне и судске власти, као и унутрашња контрола и контрола од стране јавности и независних тела, попут Вас. Шта мислите, који од ових механизма може имати најреалнији увид у рад служби а који може дати највеће ефекте?
5. Који су, по Вашем мишљењу, недостаци постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у Републици Србији?
6. Које би биле Ваше препоруке за унапређење тренутног стања?
7. Да ли сматрате да службе безбедности искрено прихватају примедбе, предлоге и сугестије које им се упуте?
8. Да ли сматрате да се законитост и ефикасност рада служби безбедности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?
9. Да ли сматрате да службе безбедности имају склоност ка злоупотребама у свом раду и на који начин?
10. По Вашем мишљењу, који су доминантни разлози због којих поједини припадници служби безбедности злоупотребе овлашћења у свом раду и у чему се те злоупотребе најчешће састоје?
11. Да ли је могуће да они који контролишу службе безбедности злоупотребе своју улогу и не изврше објективну контролу?

Прилог 5:

Питања за интервју са представником из службе Повереника за заштиту равноправности

1. На који начин ово тело практично предузима надзор и контролу над радом служби безбедности у области родне равноправности?
2. Шта се у досадашњој пракси показало као најчешћи проблем при надзору и контроли коју предузимате и које мере су Вама на располагању уколико се утврди да постоје пропусти у раду служби безбедности у вези са родном равноправношћу?
3. Шта је по Вашем мишљењу најважније контролисати у раду служби безбедности, осим родне равноправности? (законитост, ефикасност, обученост, одговорно трошење средстава...)
4. Знамо да механизми надзора и контроле могу бити од стране законодавне, извршне и судске власти, као и унутрашња контрола и контрола од стране јавности и независних тела, попут Вас. Шта мислите, који од ових механизма може имати најреалнији увид у рад служби а који може дати највеће ефекте?
5. Који су, по Вашем мишљењу, недостаци постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у вези са родном равноправношћу у Републици Србији?
6. Које би биле Ваше препоруке за унапређење тренутног стања родне равноправности служби безбедности у Републици Србији?
7. Да ли сматрате да службе безбедности искрено прихватају примедбе, предлоге и сугестије које им се упуте?
8. Да ли сматрате да се рад служби безбедности у области родне равноправности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?
9. Да ли је могуће да они који контролишу службе безбедности злоупотребе своју улогу и не изврше објективну контролу?
10. Да ли сматрате да је у овом тренутку остварена родна равноправност у службама безбедности и полицији? Шта је препрека таквом стању и како видите будућност у овој области? Можете упоредити и издвојити службе појединачно.

Прилог 6:

Питања за интервју са Генералним инспектором служби, Министарства одбране

1. На који начин Ваша организациона јединица предузима надзор и контролу рада над Војнообавештајном и Војнобезбедносном агенцијом и који је правни оквир те контроле?
2. Шта је најчешће предмет контроле коју вршите и које су Вам мере на располагању при утврђивању, отклањању и санкционисању неисправности/одговорности?
3. С обзиром да службе безбедности имају осетљиво овлашћење да задиру у туђу приватност лица, шта је по Вашем мишљењу најбитније контролисати у њиховом раду? Законитост у раду, буџет/наменско трошење средстава, обученост и припремљеност припадника, родну равноправност...?
4. Знамо да механизми надзора и контроле могу бити од стране законодавне, извршне и судске власти, као и унутрашња контрола, попут Вас, као и контрола од стране јавности и независних тела. Шта мислите, који од ових механизма може имати најреалнији увид у рад служби а који може дати највеће ефекте?
5. Који су, по Вашем мишљењу, недостаци постојећих механизма надзора и контроле служби безбедности у Републици Србији?
6. Које би биле Ваше препоруке за унапређење тренутног стања?
7. Да ли сматрате да службе безбедности искрено прихватају примедбе, предлоге и сугестије које им се упуте?
8. Да ли сматрате да се законитост и ефикасност рада служби безбедности унапређује појачаним контролом и надзором над њима?
9. По Вашем мишљењу, који су доминантни разлози због којих поједини припадници служби безбедности злоупотребе овлашћења у свом раду и у чему се те злоупотребе најчешће састоје?
10. Да ли је могуће да они који контролишу службе безбедности злоупотребе своју улогу и не изврше објективну контролу?
11. Из иностране обавештајне праксе познато је да су поједине специјалне операције обавештајно-безбедносних служби финансиране из тзв. „црних“ фондова. Имате ли Ви икаквих сазнања о томе и на који начин то функционише?
12. У којој мери буџетска контрола – контрола наменског трошења средстава може да прикаже реално стање активности служби и законитости у њиховом раду?

Прилог 7:

Анкетни упитник за сагледавање ставова и мишљења припадника полиције о надзору и контроли над службама безбедности

Инструкција: Уважавајући Ваше радно ангажовање у Министарству унутрашњих послова, познавање полицијских послова и стручност, молим Вас да за потребе мог истраживања, које спроводим у оквиру израде докторске дисертације под називом *„Могућности унапређивања механизма надзора и контроле безбедносно-обавештајних служби у Републици Србији“* на Криминалистичко-полицијском универзитету, попуните анкетни листић у прилогу.

Анкета се попуњава заокруживањем, штиклирањем (означавањем жељеног поља), дописивањем тачног одговора, односно Вашег става и погледа на постављена питања.

Службе безбедности за потребе овог истраживања су: Безбедносно-информативна агенција, Војнообавештајна агенција, Војнобезбедносна агенција и полиција (Дирекција полиције, Министарство унутрашњих послова).

Анкета је анонимна и користиће се искључиво у сврхе овог научно-истраживачког рада.

Молим Вас да у складу са својим ставовима и мишљењима, одговорите на следећа питања:

1. Ваш пол (заокружите) **М Ж**
2. Ваша старост (попуните) је _____ година.
3. Означите одговор који се односи на **Ваше радно искуство** (означите одговор штиклирањем у одговарајућој ћелији):

РАДНО ИСКУСТВО	0-5 година	6-10 година	11-15 година	15 и више година

4. Оцените **значај** контроле коју врше наведени контролори према полицији и службама безбедности (означите одговор са којим се слажете штиклирањем у одговарајућој ћелији):

КОНТРОЛОР	Није од значаја	Значајна у одређеној мери	Значајна	Од суштинског значаја
Народна скупштина				
Влада				
Председник Републике				
Судска власт				
Заштитник грађана				
Државна ревизорска институција				
Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности				
Јавност Унутрашња контрола				

5. Ко, према Вашем мишљењу, од наведених контролора, има најреалнији увид у рад полиције и служби безбедности Републике Србије? (заокружити један одговор)

1. Народна скупштина Републике Србије
2. Влада Републике Србије
3. Председник Републике Србије
4. Судови
5. Унутрашња контрола служби
6. Министарство одбране/Министарство унутрашњих послова Републике Србије
7. Заштитник права грађана
8. Медији, јавност

6. Оцените рад следећих контролора у области надзора и контроле рада служби безбедности (означите одговор са којим се слажете штиклирањем у одговарајућој ћелији):

КОНТРОЛОР	1	2	3	4	5
Народна скупштина					
Одбор за одбрану и унутрашње послове					
Одбор за контролу служби безбедности					
Влада					

Председник Републике					
Судска власт					
Заштитник права грађана					
Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности					
Повереник за заштиту равноправности					
Медији					
Јавност					
Унутрашња контрола					

7. По Вашем мишљењу, колико је честа појава да поједини припадници служби безбедности злоупотребљавају и прекорачују своја овлашћења (заокружити одговор, 1 – није честа, 2 – умерено честа, 3 – честа, 4 – високо заступљено, 5 - уобичајена)

1 2 3 4 5

8. Колико је, по Вашем мишљењу, ова појава заступљена у полицији? (1 – није заступљено, 2 – мало заступљено, 3 – умерено заступљено, 4 – заступљено, 5 – високо заступљено).

1 2 3 4 5

9. Уколико бисте били упознати са тим да неко из Вашег окружења злоупотребљава овлашћења, да ли бисте то пријавили надређенима?

ДА НЕ _____

10. Да ли сматрате да појединци из државних органа који контролишу рад служби безбедности у процесу надзора и контроле изврше неку злоупотребу или пропуст како не би открили незаконитост у раду контролисане службе? (заокружити одговор)

- Да, из незнања или немара
- Да, са намером, из интереса
- Да, јер су тако инструкисани
- НЕ

- _____

11. Да ли сматрате да се повећањем обима и квалитета контроле рада служби безбедности унапређује квалитет и законитост њиховог рада? (заокружити одговор 1 – не, никако, 2 – мало, 3 – умерено, 4 – да, 5 – апсолутно да)

1 2 3 4 5

12. Шта је по вашем мишљењу најпотребније контролисати код служби безбедности? (заокружити одговор или више њих)

1. Законитост поступања припадника служби безбедности
2. Обученост и спремност припадника служби безбедности
3. Политичка неутралност служби безбедности
4. Спремност служби да буде транспарентна/однос са јавношћу/испуњење обавеза с тим у вези
5. Буџет - одговорно трошење наменских средстава
6. Родна равноправност

13. Који су облици незаконитости у раду полиције најзаступљенији, по Вашем мишљењу?

14. Које су препреке за свеобухватну и ефикасну контролу служби безбедности? (заокружити одговор)

- Нема препрека
- Принцип тајности у раду
- Затвореност служби безбедности према окружењу
- Страх од реакције јавности
- Због пропуста и злоупотреба у раду

15. Које би биле Ваше препоруке за унапређење надзора и контроле рада служби безбедности у Републици Србији?

16. По Вашем мишљењу, да ли је у Републици Србији достигнут задовољавајући ниво националне безбедности?

Хвала Вам на сарадњи и издвојеном времену!

Биографија аутора

Ивана Митић рођена је 21.11.1989. године у Сурдулици.

Завршила је основну школу „Вук Караџић“ у Сурдулици као одличан ђак са просечном оценом 5,00. Носилац је Вукове дипломе за успех током школовања.

Гимназију „Светозар Марковић“ у Сурдулици похађала је у периоду од 2004 до 2008. године и завршила са одличним успехом са четворогодишњим просеком 5,00.

Основне академске студије на Криминалистичко-полицијској академији уписала је 2008. године и дипломирала 2012. године са просечном оценом 8,38. За време школовања похађала је полицијски смер.

По завршеним основним академским студијама, 2014. године завршила је и мастер академске студије на Криминалистичко-полицијској академији одбраном теме „Међународна оперативна полицијска сарадња“.

У радном односу у Министарству унутрашњих послова је од 2017. године, почевши као полицајац у Полицијској станици Земун, да би од 2019. године радила на радном месту координатора у Управи полиције у Полицијској управи за град Београд. Почев од 30.11.2022. године, радила је као координатор у Кабинету министра унутрашњих послова.

Од 2023. године, именована је за члана Уредништва часописа „Безбедност“.

Говори течно Енглески језик.

Изјава о ауторству

Име и презиме студента докторских студија: ИВАНА МИТИЋ
Број индекса: 2110002/18

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом:

МОГУЋНОСТИ УНАПРЕЂИВАЊА СТАНДАРДА И ПРОЦЕДУРА НАДЗОРА И КОНТРОЛЕ
СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду, 15.06.2024.

Потпис студента докторских студија

Митић Ивана

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторске дисертације

Име и презиме студента докторских студија ИВАНА МИЋИЋ
Број индекса 2110002/18
Студијски програм КРИМИНАЛИСТИКА И ПРАВО
Наслов дисертације МОГУЋНОСТИ УНАПРЕЂИВАЊА СТАНДАРДА И ПРОЦЕДУРА
НАДЗОРА И КОНТРОЛЕ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
Ментор проф. др САША МИЈАЛКОВИЋ

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Криминалистичко-полицијског универзитета.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Криминалистичко-полицијског универзитета.

У Београду, 15.06.2024.

Потпис студента докторских студија

Милић Ивана

Образац изјаве о коришћењу

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Криминалистичко-полицијског универзитета унесе моју докторску дисертацију под насловом:

МОГУЋНОСТИ УНАПРЕЂИВАЊА СТАНДАРДА И ПРОЦЕДУРА НАДЗОРА И КОНТРОЛЕ
СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Криминалистичко-полицијског универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

- ☒ 1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA) (Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци).

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, 15. 06. 2024.

Потпис студента докторских студија

Миша Мбана