

*Ненад Радивојевић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА БЕЗБЕДНОСНО- ИНФОРМАТИВНЕ АГЕНЦИЈЕ СА АСПЕКТА БЕЗБЕДНОСНЕ КУЛТУРЕ – СТАЊЕ И ПРОБЛЕМИ¹

Сажетак: Данас службе безбедности иако имају исту функцију, имају различите задатке и мноо више посла него раније. Савремени безбедносни проблеми с краја 20. и почетка 21. века изискују од држава да реорганизују своје службе безбедности, прилађавајући их новонасталим променама. Та реорганизација подразумева, између осталог, и давање широк овлашћења службама безбедности, како би се ефективно сувојствавиле нарастајућим и софистицираним претњама по безбедности, која уједно могу довести до повреде људских права и слобода. Због тога је потребно правом дефинисати надлежности, организацију, овлашћења и контролу тих служби. У демократским државама постоји више институција које са разних нивоа контролишу службе безбедности. Парламент је свакако једна од најзначајних институција у којој контроли, како у свету иако и код нас.

Овлашћења, финансије, коришћење посебних мера као и природа и обим полова Безбедносно-информативне агенције свакако јесу предмет контроле од стране Народне скупштине. Оно што се чини као проблем јесте да се постојећи баланс између потребе за контролом и потребе служби безбедности да располажу ефективним методама за сувојствављање савременим безбедносним проблемима.

У раду су приказани правни оквир везан за контролу Безбедносно-информативне агенције од стране Народне скупштине као и практични проблеми везане за њу врсту контроле. Анализирана је и улога безбедно-

¹ Овај рад је настао као резултат рада на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

сне културе, као једној од фактора у њој контроли. С њим у вези, даће су смернице за практични рад народних посланика који контролишу Безбедносно-информативну агенцију, истичући посебно значај и потребу савремене унапређења безбедносне културе народних посланика.

Кључне речи: *парламент, контрола, Безбедносно-информативна агенција, Одбор за контролу служби безбедности, безбедносна култура.*

Увод

Савремени безбедносни проблеми попут међународног тероризма, организованог криминала, корупције, грађанских и верских ратова, екстремизма и других изузетно тешких кривичних дела изискују од држава да реорганизују своје системе националне безбедности, прилагођавајући их новонасталим променама. Та реорганизација је, осим нових структурних елемената, углавном ишла у правцу давања ширих овлашћења службама безбедности. Сведоци смо да је применом неких од тих овлашћења долазило до повреде неких људских права и слобода. Због тога је било неопходно правом дефинисати надлежности, организацију, овлашћења и контролу тих служби.

У демократски уређеним државама институционализована је контрола субјеката који имају легитимно и легално право употребе силе али и метода којима се задира у права грађана. Постоји више институција које са разних нивоа контролишу службе безбедности, а једна од тих институција, ако не и најважнија, јесте и парламент. Парламент представља фундаменталну институцију сваког демократског друштва, пре свега, због тога што је овлашћен да утврђује, контролише и санкционише политику владе.

На парламент се често гледа као на институцију која је мање погодна за спровођење контроле служби безбедности, нарочито у земљама у транзицији. То је због тога што је у неким земљама у транзицији дошло до атрофије контролне и законодавне функције парламента. Често се поставља питање да ли влада управља парламентом или парламент управља владом. Интерес парламентарне већине је да одржи владу на власти, а интерес владе је да службе безбедности спроведу њену обавештајно-безбедносну политику. Уколико би се парламент „супротставио“ службама безбедности, он би се фактички супротставио влади. То у пракси не би било могуће зато што влада „контролише“ парламентарну већину која је држи у мандату. Због тога се контрола служби безбедности од стране парламента више спроводи ради задовољења форме.

Што се тиче законодавне функције, влада је та која преузима иницијативу у погледу иницирања доношења закона тако да је парламенту остало само да прихвати или да амандманима покуша да модификује владине

предлоге закона. Процедуре доношења и усвајања закона су релативно дуге. Изузетно јака партијска дисциплина доводи до стављања личних и политичких интереса испред општих државних (националних) интереса. Обим послова у парламенту посланицима онемогућава потпуни увид у све релевантне податке, па се често народни посланици ослањају само на информације које им долазе од владе, а које опет користе информације од служби безбедности, чији рад они треба да контролишу.

Као најчешћи проблеми парламентарне контроле Безбедносно-информативне агенције јављају се и питања избора облика контроле, овлашћења контролора, као и фактора који утичу на то да ли ће у парламенту постојати консензус о потреби контроле и да ли ће та контрола бити на адекватан начин спроведена. Често и када постоји консензус око тога да је контрола потребна, не постоји одговарајућа правна регулатива која ће то и омогућити. Са друге стране, ако правна регулатива и постоји, сам поступак контроле се обесмешљава зато што се бројни законски и подзаконски акти не спроводе у пракси. Такође, као проблем јавља се и недовољна стручност и професионалност народних посланика који ту контролу треба да иницирају и спроведу. Недовољно развијена свест о потреби и значају контроле, неопходности чувања тајности података у које је остварен увид, недостатак знања и вештина везаних за рад служби безбедности, често доводе до шаблонски и рутински спровођених поступака контроле.

1. Појам и функције парламента

Термин парламент потиче од латинске речи *parlare*, што значи говорити. Парламент (народна скупштина) заиста и јесте институција и место где се одвија разговор према извесном реду и на организован начин.²

Полазећи од начела народне суверености, власт почива на вољи грађана. Грађани су извор власти, а њихова слободно изражена воља на изборима представља основ на коме власт темељи свој легитимитет. Бирајући своје представнике у парламенту, грађани им поверавају посао управљања заједницом, односно вршење власти (доношење закона и заштиту њихових права и слобода).³ Зато се за парламент каже да је „орган власти, изабран непосредно од стране грађана коме је поверена законодавна власт, као најзначајнија функција власти, јер се њеним остваривањем доносе општи правни прописи – закони којима се уређују најважнији односи у државној заједници.“⁴

² Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 272.

³ Пајванчић, М.: *Уставно право – уставне институције*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2007, стр. 215.

⁴ *Исто*.

У државама које су прихватиле начело поделе власти и парламентарни систем као облик државне власти, парламент традиционално има *законодавну и уставојворну власт*. Доношење закона као најзначајнијих општих правних акта спада у основну надлежност парламента. Надлежности парламента у погледу доношења устава могу бити искључива (када парламент сам доноси устав) или подељена са грађанима (када је за доношење устава потребна и сагласност воља грађана која се изражава на референдуму).

Друга основна функција парламента, предвиђена искључиво у државама са парламентарним или скупштинским системом власти, јесте и *контрола рада извршних органа власти*. „Парламентарни систем почива на механизму контроле владе од стране парламента који обухвата две групе инструмената за контролу: 1) традиционални уставни инструменти; 2) инструменти контроле успостављени законима (у форми независних регулаторних тела).“⁵ У традиционалне инструменте контроле спадају посланичка питања, интерпелација, буџетска контрола и гласање о неповерењу влади. Контрола од стране независних регулаторних тела је последица све већег пораста и значаја егзекутиве у савременој држави. Обим послова егзекутиве превазилази могућности ефикасне и ефективне контроле само путем традиционалних инструмената контроле (који су искључиво политичке природе). Зато се каже да се путем ових тела успоставља „механизам специјализоване контроле“.⁶ У правном систему Републике Србија та тела би били Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државна ревизорска институција.

Следећа значајна функција парламента у парламентарним и скупштинским системима власти јесте и *изборна функција*. У парламентарном систему то су шеф државе и влада. Парламент такође врши избор правосудних органа (судије и јавне тужиоце), гувернера централне банке као и неке од наведених независних регулаторних тела. Такође, парламент бира и председника и потпредседнике парламента, секретара парламента, као и чланове и председнике радних тела парламента.

На крају треба рећи да је парламент у неким државама и квази-судски орган који обавља и *квази-судска овлашћења*.⁷ Наиме реч је о овлашћењима парламента да суди носиоцима извршне власти (председнику републике и члановима владе). Ова функција води порекло од установе *impeachment*-а која је настала у XIV веку у Енглеској. Још један облик квази-судске функције јесте и амнестија за кривична дела. У питању је акт којим се

⁵ Пејић, И.: *Парламентарна влада – осцилације у равнотежи*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 89.

⁶ *Исто*, стр. 130.

⁷ Марковић, Р.: *нав. дело*, стр. 282.

неодређеном броју лица даје ослобођење од гоњења, потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује изречена казна блажом, одређује брисање осуде или се укидају правне последице осуде, с тим што се амнестијом не дира у правноснажност пресуде нити у постојање кривичног дела.⁸

Уставом Републике Србије из 2006. године, Народна скупштина је одређена као „највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.“⁹ Надлежности Народне скупштине су да: 1) доноси и мења Устав, 2) одлучује о промени граница Републике Србије, 3) расписује републички референдум, 4) потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања, 5) одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, 6) *надзире рад служби безбедности*, 7) доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије, 8) даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине, 9) усваја стратегију одбране, 10) усваја план развоја и просторни план, 11) усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе, 12) даје амнестију за кривична дела.¹⁰

2. Појам и циљеви контроле управе

Контролу можемо дефинисати као „*свесну људску активност која се састоји у ујоређивању њихових резултата са намераваним односно очекиваним*. У том смислу контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности, и то према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоје одступања, може доћи и до одређене интервенције корективног карактера, усмерене на отклањање недостатака.“¹¹

Понекад, исход контроле зависно од природе ствари не може да буде корективан, већ само репресиван (не могу се исправити уочени недостатаци већ се једино могу применити одређене санкције према органу управе односно одговорном лицу конкретног органа), као што је могуће да резултат контроле буде комбинована интервенција: када се истовремено уочени недостатак елиминише и одговорно лице санкционише.¹² Ситуација да исход контроле не може бити корективан је најбоље видљива у обављању послова и примене овлашћења од стране органа и служби безбедности. Примера ради, уколико овлашћени полицијски службеник неовлашћеном

⁸ *Истио*.

⁹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/2006, члан 98.

¹⁰ *Истио*, члан 99, став 1.

¹¹ Милков, Д.: *Управно право III – Контрола управе*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 8.

¹² *Истио*.

применом силе нанесе грађанину тешке телесне повреде, очигледно је да се ту уочени „недостатак“ не може исправити већ се само може применити санкција према истом (полицијском службенику).

Уколико контролу схватимо као процес упоређивања оствареног са намеравањем, односно очекивањем, онда тај процес можемо поделити на четири релативно одвојене фазе: 1. утврђивање онога што јесте; 2. утврђивање онога што треба да буде; 3. утврђивање одступања оног што јесте од онога што треба да буде; 4. вредновање одступања и евентуална интервенција.¹³

Из наведеног следи да је контрола, у принципу, акција накнадног карактера, што значи да је неопходно да је претходно извршена одређена делатност (нпр. примена посебних мера и радњи од стране БИА) након чега следи контрола исте. Међутим, постоје и ситуације када се контрола врши и пре или у току самог вршења одређене делатности. Тада контрола има интерни карактер и представља тзв. претходну контролу.¹⁴ Ту пре свега мислимо на контролу припремљености за рад, контролу опремљености као и контролу усвојености знања и вештина припадника БИА.

Сврха контроле је оптимизација остваривања постављених циљева, а то подразумева могућност вршења утицаја на контролисаног субјекта. Наиме, контрола омогућава да се открију почињене грешке и да се уколико је то могуће, отклоне. Одавде се види да контрола није сама себи циљ, него служи одређеној интервенцији, како би се уочене грешке отклониле, у супротном, могуће је деловати само репресивно, односно применити одређену санкцију. Контролом управе се обезбеђује и заштита права и правних интереса грађана, с једне стране, и заштита објективе законитости, с друге стране. Из овога закључујемо да се контрола не завршава на простој констатацији нечега што се десило у прошлости већ је окренута и ка будућности, а све то ради обезбеђења права грађана и законитости, односно правилности.¹⁵

3. Безбедносно-информативна агенција као посебна организација

Према Закону о државној управи, државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарства и *посебне организације*. Посебне организације се образују за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.¹⁶

Доношењем Закона о Безбедносно-информативној агенцији 2002. године, Ресор државне безбедности је по први пут издвојен из састава Мини-

¹³ *Истио*, стр. 9.

¹⁴ *Истио*.

¹⁵ *Истио*, стр. 9 и 10.

¹⁶ *Службени гласник РС*, број 79/2005, 101/2007 и 95/2010, члан 1, став 2 и члан 33.

старства унутрашњих послова и формирана је Безбедносно-информативна агенција (у даљем тексту: БИА). БИА, као једна од три службе безбедности Републике Србије,¹⁷ представља посебну организацију¹⁸ која обавља послове који се односе на: заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених ка подривању или рушењу Уставном утврђеног поретка Републике Србије; истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, као и друге послове одређене законом.¹⁹

Радам БИА руководи директор кога поставља и разрешава Влада. У БИА се образују посебне организационе јединице за обављање безбедносних послова из њеног делокруга.²⁰

БИА у обављању послова из своје надлежности примењује одговарајуће оперативне *методе, мере и радње*, као и одговарајућа оперативно-техничка *средства* којима се обезбеђује прикупљање података и обавештења ради отклањања и спречавања делатности усмерених ка подривању или рушењу Уставом утврђеног поретка, угрожавању безбедности у земљи и, у вези с тим, предузима друге потребне мере и радње на основу закона и прописа донетих у складу са законом. Припадници БИА задужени за откривање, праћење, документовање, спречавање, сузбијање и пресецање делатности организација и лица усмерених на вршење организованог криминала и кривичних дела са елементом иностраности, унутрашњег и међународног тероризма и најтежих облика кривичних дела против човечности и међународног права и против Уставом утврђеног поретка и безбедности Републике, примењују овлашћења утврђена законом и другим прописима које примењују овлашћена службена лица и радници на одређеним дужностима Министарства унутрашњих послова, у складу са прописима о унутрашњим пословима.²¹ То значи да припадници БИА задужени за вршење ових послова могу примењивати полицијска овлашћења као што су: употреба средстава принуде, задржавање лица и привремено ограничење слободе, привремено одузимање предмета, заустављање и прегледање лица,

¹⁷ Према Закону о основама уређења служби безбедности, као службе безбедности Републике Србије одређене су: Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција.

¹⁸ О посебним организацијама погледати у: Милков, Д.: *Управно право I – Уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 82-85.

¹⁹ Погледати чланове 1 и 2 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, број 42/2002 и 111/2009.

²⁰ Погледати чланове 5 и 6 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, број 42/2002 и 111/2009.

²¹ Погледати чланове 9 и 12 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, број 42/2002 и 111/2009.

предмета и саобраћајних средстава, прикупање, обрада и коришћење личних података и др.

У обављању послова из свог делокруга, припадници БИА овлашћени су да од државних и других органа, правних и физичких лица траже и добију обавештења, податке и стручну помоћ од значаја за разјашњавање чињеница везаних за обављање послова из делокруга БИА. На пружање помоћи, давање обавештења и података, нико не може бити принуђен, а ускраћивање или одбијање помоћи, давања обавештења или података мора бити засновано на законом утврђеним разлозима.²²

У предузимању послова из своје надлежности, *БИА може да ограничи нека од Уставом гарантованих људских права*. Па тако, директор БИА може, ако је то потребно из безбедносних разлога (супротстављање организованом криминалитету, унутрашњем или међународном тероризму и сл.), својим решењем, а на основу (претходне) одлуке председника Врховног касационог суда Србије, да одреди да се према одређеним физичким и правним лицима предузму одређене мере којима се *одсујуа од начела нејовредивости њајне њсама и друћих средстава оишићења*. Такође, када разлози хитности то захтевају, а посебно у случајевима унутрашњег и међународног тероризма директор БИА може наложити својим решењем одступање од тих начела, али уз претходно прибављену писмену сагласност за почетак примене одговарајућих мера председника Врховног касационог суда Србије. Овај писмени предлог за примену одговарајућих мера доставља се у року од 24 часа од добијања сагласности. Одлука о наставку примене одговарајућих мера, односно о њиховој обустави доноси се у року од 72 часа од подношења предлога. Одлука о обустави одговарајућих мера мора бити писмено образложена.²³

4. Контрола Безбедносно-информативне агенције од стране Народне скупштине

Као једна од три службе безбедности Републике Србије, БИА је подвргнута контроли од стране Народне скупштине. У остваривању своје контролне функције, Народна скупштина је надлежна да врши надзор над радом служби безбедности (БИА).²⁴

²² Погледати члан 10 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, број 42/2002 и 111/2009.

²³ Погледати чланове 13, 14 и 15 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, број 42/2002 и 111/2009.

²⁴ Погледати члан 99, став 1, тачка 6 Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/2006, и чланове 7 и 15 Закона о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, број 9/2010.

Контролу БИА од стране парламента можемо посматрати у ширем и у ужем смислу.²⁵ У ширем смислу, парламентарна контрола БИА се врши:

- доношењем закона који регулишу надлежност, рад и контролу БИА, основ њене организације, међусобне односе са другим органима и др.;
- одобравањем и контролом буџета БИА;
- разматрањем извештаја независних контролних тела која бира и разрешава парламент, а која у вршењу својих овлашћења такође, у извесној мери могу да врше контролу БИА (то су Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција и др.).

У ужем смислу, под парламентарном контролом БИА подразумевамо контролу коју над БИА врши надлежни одбор Народне скупштине (*Одбор за контролу служби безбедности*).

Треба рећи да одређена контролна овлашћења имају и други одбори Народне скупштине, а нарочито *Одбор за уставна питања и законодавство* (разматра предлог закона, другог прописа и општег акта са становишта усклађености са Уставом и правним системом и оправданости њиховог доношења), *Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу* (разматра предлог закона и другог општег акта и друга питања из области организације и рада органа државне управе и вршења јавних овлашћења), *Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава* (разматра предлог закона и другог општег акта и друга питања из области јавних набавки; разматра извештај Државне ревизорске институције о чему подноси извештај са ставовима и препорукама Народној скупштини, контролише примену републичког буџета и пратећих финансијских планова у смислу законитости, сврсисходности и ефикасности трошења јавних средстава о чему подноси извештај са мерама Народној скупштини).²⁶

4.1. Одбор за контролу служби безбедности

Законом о основама уређења служби безбедности предвиђено је да Народна скупштина обавља надзор над радом служби безбедности непосредно и преко надлежног одбора Народне скупштине (Одбор за контролу служби безбедности²⁷). Одбор за контролу служби безбедности: надзире

²⁵ Погледати: Миленковић, Д.; Копривица, С.; Тодорић, В.: *Контрола служби безбедности*, Организација за европску безбедност и сарадњу-Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд, 2011, стр. 26 и 27.

²⁶ Погледати чланове 48, 51 и 55 Пословника Народне скупштине, *Службени гласник РС*, број 20/2012 – пречишћени текст.

²⁷ До доношења новог Пословника Народне скупштине, надлежни одбор је био Одбор за одбрану и безбедности. Надлежности овог одбора су новим Пословником подељене

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; 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 безбедности; 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 уоченим незаконитостима или неправилностима у раду служби и њихових припадника и о томе доноси закључке; извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима.²⁸

Позиву за седницу Одбора дужан је да се одазове директор БИА. Ако је директор спречен да присуствује седници Одбора, дужан је да на седницу упути свог заменика, односно овлашћеног представника. Седнице Одбора могу бити затворене за јавност и у том случају, председник Одбора обавештава јавност о раду Одбора, сагласно одлукама донетим на седници Одбора. Такође, утврђена је и обавеза директора БИА да, најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине, подноси Одбору извештај о раду службе (редовни извештај), а то може урадити и по потреби или на захтев Одбора. Директор БИА је дужан да на захтев Одбора омогући члановима Одбора приступ у просторије службе, дозволи им увид у документацију, пружи податке и информације о раду службе и одговори на њихова питања у вези са радом службе.

Чланови Одбора *не могу од служби безбедности изражити податке о:* идентитету садашњих и бивших сарадника службе; припадницима службе са прикривеним идентитетом; трећим лицима којима би откривање тих података могло да штети; методима прибављања обавештајних и безбедносних података; акцијама које су у току; начину примене посебних поступака и мера; подацима и информацијама које су прибављене разменом са страним службама и међународним организацијама; тајним подацима и информацијама других државних органа у поседу службе. Чланови

тако да имамо два одбора и то: Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности. Узимајући у обзир природу и обим послова служби безбедности, постојеће решење је оправдано.

²⁸ Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 116/2007 и 72/2012, члан 16 и Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, број 52/2010 и 13/2011, члан 66.

Одбора и лица која учествују у његовом раду дужни су да штите и чувају поверљиве информације до којих дођу у раду Одбора и после престанка чланства, односно рада у Одбору. Чланови Одбора потписују изјаву о обавези чувања тајне после избора у Одбор, а лица која учествују у раду Одбора - пре почетка ангажовања у Одбору.²⁹

Пословником Народне скупштине је предвиђен *йосйууак конйроле* над радом служби безбедности.³⁰ Наиме, надзор се врши тако што се разматра годишњи извештај Одбора о извршеном надзору над радом служби безбедности. Извештај о извршеном надзору над радом служби безбедности за претходну годину, са закључцима и евентуалним предлогом мера, Одбор подноси Народној скупштини до краја марта текуће године. Седнице Одбора могу бити затворене за јавност, а одлуку о обавештавању јавности са седнице доноси Одбор. Седнице 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. Седници такође могу присуствовати секретар Одбора и запослени у Служби Народне скупштине које одреди генерални секретар Народне скупштине, а који су претходно потписали изјаву о обавези чувања тајне. Образац о обавези чувања тајне прописује генерални секретар Народне скупштине.

5. Проблеми контроле Безбедносно-информативне агенције од стране Народне скупштине и могућа решења

Питање контроле Безбедносно-информативне агенције од стране Народне скупштине прате одређени проблеми, дилеме, контроверзе.³¹ Ти проблеми у највећем делу произлазе из *недореченосйи закона* који уређују област рада и контроле БИА. Један од главних недостатака тиче се питања избора директора БИА. Наиме, Закон о Безбедносно-информативној агенцији не наводи услове које кандидат за директора БИА треба да испуни, што отвара простор да се у одређеним случајевима директор БИА именује по тзв. „партијској линији“. Иако је јасно да припадници БИА не могу бити чланови политичких партија, ово свакако треба прецизирати у будућности. Такође, пожељно би било укључити и Одбор за контролу служби безбедно-

²⁹ Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 116/2007 и 72/2012, чланови 17, 18, 19 и 20.

³⁰ Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, број 20/2012, члан 230-233.

³¹ Упоредити са: Стајић, Љ.: *Конйрола йолицйе и служби безбедносйи*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 142-143. и Драгишић, З.: *Обавешйајно-безбедносни сисйем Реуублике Србије*, Годишњак Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 122-126.

сти у овај процес. Узимајући у обзир улогу и значај Народне скупштине у демократској контроли БИА, могуће измене и допуне Закона би могле да иду у смеру да Одбор за контролу служби безбедности има неку улогу.

Битно је приметити да постојећи Закон о Безбедносно-информативној агенцији садржи веома *шире одредбе о контроли БИА*. Закон о основама уређења служби безбедности као основни закон, садржи детаљније одредбе о контроли. Постојеће решење о контроли од стране Народне скупштине, које се свде на прихватање или неприхватање извештаја директора БИА, не повлаче никакве директне последице (по припадника БИА) у случају утврђивања одређених неправилности у раду БИА, сем наравно политичких. Пословником Народне скупштине је одређено да Одбор подноси Народној скупштини извештај о извршеном надзору над радом служби безбедности, са закључцима и евентуалним предлогом мера, с тим што се не наводе које су то мере у питању.

Питања (не)постојања *полицijske воље* јесте кључно у контроли БИА од стране Народне скупштине. Проблем је у томе што парламент треба да „остварује контролну функцију преко парламентарне већине, чији је примарни задатак да одржи своју Владу у мандату.“³² Таква је ситуација и у нашој земљи. Страначка (партијска) дисциплина не дозвољава представницима већине у Народној скупштини да износе критике на рад БИА. На тај начин активности народних посланика су све мање индивидуалне, а све више колективне. Народни посланици тако престају да буду одговорни бирачима већ су одговорни странци чији су чланови. Наравно, не треба ни занемарити активности опозиционих странака које, пре свега, из политичких разлога, покушавају да опструишу и дискредитују рад БИА без намере да похвале рад.

Битна ствар у овој контроли јесте и питање *времена* које је члановима Одбора стављено на располагање. Од времена потребног за припрему и спровођење контроле свакако зависи и сам исход контроле. Када је у питању контрола БИА, можемо рећи да је постизање правих циљева (ефективних циљева) важније него журити са постизањем циљева (ефикасни циљеви).³³ Међутим, веома често народни посланици немају на располагању довољно времена ни за припрему ни за спровођење контроле. „Мало времена значи и површну контролу, која се претвара у формалност и временом може да изгуби сваки смисао.“³⁴

³² Пејић, И.: *нав. дело*, стр. 55.

³³ Стевановић, О.: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2012, стр. 42.

³⁴ Стајић, Љ.: *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр. 143.

Посебан проблем представља и питање *ижежишија конїроле*. Свакако да постоји потреба за контролом БИА, а та потреба произилази из природе послова којима се она бави, само је питање у којој мери и до којих све детаља. Зато је потребно јасно дефинисати ко, шта и у коју сврху контролише (односно који су циљеви контроле). Хипотетички је могуће замислити ситуацију да при истој контроли два парламентарна одбора могу утврдити различите ствари, у зависности од тога који су им циљеви и шта се жели постићи.³⁵ Управо зато је потребно успоставити сарадњу међу одборима.

Следеће значајно питање јесте и питање *комїеїенција и сїручносїи* народних посланика, пре свега чланова Одбора за контролу служби безбедности. Наиме, сама природа парламента, као представништва народа, доводи до тога да у парламент улазе људи различитих знања, вештина и образовања. Када говоримо о саставу Одбора за контролу служби безбедности, веома често су његови чланови људи који немају никаква (или крајње површна) знања из области правних, политичких и безбедносних наука, а која су неопходна за адекватно обављање контролне функције.³⁶ Веома често незнање и немарност народних посланика могу довести до изношења одређених (тајних) података у јавност, што може компромитовати рад БИА, а тиме и сам поступак контроле. То даље може довести до губитка поверења БИА у народне посланике, што је један од кључних елемената у спровођењу контроле. Све наведено може указивати на низак ниво безбедносне културе народних посланика. Индикатори недовољно развијене безбедносне културе, који се манифестују пропустом у раду народних посланика су:

- недовољна образованост и обученост и неспремност да се то призна;
- несхватање суштине и значаја безбедносне културе као новог и незаобилазног и све значајнијег фактора управљања системом националне безбедности као и његове контроле;
- мешање приватног и службеног у вршењу посланичке функције;
- рутинско и шаблонско обављање посла;
- стављање личних и страначких интереса изнад државних (националних);
- недовољно познавање међународних норми и стандарда, принципа и средстава рада служби безбедности и безбедносне комуникације;

³⁵ *Исїо*, стр. 142.

³⁶ Актуелни сазив Одбора за контролу служби безбедности има 9 чланова и 9 заменика чланова. Увидом у њихов образовни профил долазимо до података да само 5 чланова и 6 заменика чланова долази из сфере правних, политичких и безбедносних наука. Свакако да би тај број требало да буде већи, на шта би политичке странке требало да обрате пажњу приликом делегирања својих посланика у овај Одбор. Погледати сајт Народне скупштине Републике Србије (<http://www.parlament.gov.rs>, приступљено 19.11.2013.)

- немарност;
- непознавање својих права и обавеза везаних за контролу, надлежности и организацију служби безбедности и њихове улоге у функционирању целокупног система националне безбедности.³⁷

Безбедносноу културу народних посланика у контроли БИА можемо одредити као скуп формалних и неформалних норми и вредности које функционишу између народних посланика и БИА, а које су у функцији остваривања циљева контроле. Потребно је да се народни посланици, делујући самостално или у оквиру надлежних одбора, придржавају одређених принципа (стручности, одговорности у раду, законитости, етичности, поступности и сразмерности, истине, објективности и темељитости, систематичности и економичности, индивидуалности, правовремености, тајности и транспарентности).³⁸

Познавање и доследно спровођење норми позитивног права свакако представља кључни елемент контроле БИА од стране народних посланика. Међутим, поред тога, потребно је и усвајање и унапређење одређених елемената безбедносне културе, и то:

- заузимање чврстог става о потреби демократске контроле агенције;
- свест о улози и значају народног посланика у тој контроли;
- високом нивоу развијености политичке и безбедносне културе;
- постојању политичке воље да се контрола иницира и доследно спроведе до краја;
- дистанцирању од страначке (политичке) припадности и интереса;
- неподмитљивост и избегавање вршења послова који могу довести до „сукоба интереса“;
- избегавање контаката и успостављања формалних и неформалних веза са особама из криминалне средине, као и са другим неформалним центрима моћи;
- активном учествовању у доношењу системских закона којима се одређују надлежности и овлашћења агенције, поступак контроле и органи надлежни за спровођење те контроле;
- поштовању норми и процедура рада приликом доношења закона из надлежности агенције и надлежности других органа који такође врше контролу агенције;
- залагање за усаглашавање закона из области рада агенције, а пре свега њихове контроле;

³⁷ Упоредити са: Стајић, Љ.: *Улога и значај безбедносне културе у изградњи безбедности државе*, у: Гаџиновић, Р. (прир.): *Србија – безбедносни и институционални изазови*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 35-49.

³⁸ Погледати: Стајић, Љ.; Мијалковић, С.; Станаревић, С.: *Безбедносна култура*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, 153-158.

- свести о потреби укључивања представника агенције у поступак доношења закона из делокруга њиховог рада како би се отклониле евентуалне тешкоће у њиховој примени у пракси;
- ставу да се приликом доношења закона којима се агенцији дају посебна овлашћења у борби, пре свега, против тероризма и организованог криминала, постигне баланс између потреба за заштитом људских права и слобода и ефикасног супротстављања тим појавама;
- залагање за доношење закона о професионалном образовању и обукама људи запослених у агенцији;
- немешању у конкретне безбедносно-обавештајне активности на терену;
- темељној припреми питања која ће се на седницама одбора поставити директору агенције;
- критичком приступу приликом анализирања информација достављених од стране агенције;
- систематично и објективно поступање приликом обиласка просторија агенције, увида у документацију као и разговора са њиховим припадницима, а све у циљу избегавања рутизма и шаблонизма;
- активном учествовању у свим фазама буџетског циклуса (припреми, одобравању, извршењу и ревизији);
- свести о потреби одржавања расправе пред надлежним одборима иза затворених врата, и чувању тајности података који су има тада стављени на увид а који могу нанети штету држави, грађанима али и агенцији или њеном припаднику;
- давању јавне подршке и сарадњи са другим институцијама спољашње и унутрашње контроле БИА (нпр. Заштитнику грађана, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државној ревизорској институцији, Унутрашњој буџетској контроли и Интерној ревизији као унутрашњим организационим јединицама БИА и др.);
- иницирању усклађивања законске регулативе ради омогућавања одређеним институцијама да ефективно врше контролу (нпр. омогућити независним телима увид у одређене тајне податке, омогућити им финансијску независност од извршне власти и сл.);
- уважавању критеријума безбедности приликом избора челних људи одређених институција које такође контролишу агенцију;
- одржавање редовних контаката са грађанима, чиме се обезбеђује подршка и легитимитет закона;
- активно и хитно поступање по притужбама и представкама грађана на рачун агенције којим су људска права и слободе грађана повређени;
- ставу о неопходности међусобне сарадње свих надлежних одбора који контролишу БИА;

- поседовању елементарних знања из области правних и безбедносних наука;
- поседовање знања о организацији, мерама и пословима безбедносно-обавештајних служби у иностранству;
- познавање савремених изазова, ризика и претњи по безбедност државе и њених грађана;
- перманентно праћење стране и домаће литературе везане за парламентарну, али и осталих облика контроле агенције;
- избегавање приватних контаката са припадницима служби безбедности који су подвргнути контроли;
- упознавање јавности са резултатима контроле;
- сталном унапређењу своје безбедносне културе.

Наведени елементи безбедносне културе народних посланика још једном потврђују сву сложеност и озбиљност контроле БИА. Зато народни посланици морају стално унапређивати сопствену безбедносну културу јер је то једини прави пут ка успостављању и спровођењу свеобухватне контроле БИА а онда и целокупног система националне безбедности.

Закључак

Парламент као фундаментална институција сваког поретка овлашћена је да утврђује, контролише и санкционише политику владе. Потреба за контролом БИА, као специјализоване агенције Владе, проистиче између осталог и из могућности повреде неких људских права и слобода услед прекорачења или злоупотребе овлашћења, као и у случају неизвршавања циљева због којих је основана. То значи да се контрола БИА јавља као незаобилазни елемент функције руковођења системом националне безбедности.

Уставом и законима уређене су надлежности, овлашћења, као и начини и циљеви контроле БИА од стране Народне скупштине. Међутим, постојање правне регулативе јесте свакако неопходно, али није и довољно да би се остварили циљеви контроле, а то су: пружање помоћи припадницима БИА приликом извршавања задатака, заштита људских права и слободе и заштита објективне законитости. На остваривање ових циљева контроле утичу и бројни проблеми, као што су: непостојање политичке воље од стране парламентарне већине да се дубинска и широка контрола иницира и спроведе, пропуштање да се одређена питања организације, надлежности и контроле правно уреде до краја, недостатак материјалних и људских потенцијала за спровођење контроле, недостатак времена, недостатак комуникације и сарадње са другим субјектима спољашње и унутрашње контроле БИА (Заштитником грађана, Повереником за информације од јавног

значаја и заштиту података о личности, Државном ревизорској институцији, Унутрашњом буџетском контролом и Интерном ревизијом као унутрашњим организационим јединицама БИА), недостатак безбедносне културе народних посланика и др.

Чланови свих парламентарних странака би требало да схвате значај и циљеве контроле БИА, да се приликом спровођења контроле дистанцирају од ускостраначких интереса зато што су питања националне безбедности стручна питања и не треба их везивати за било коју странку. Због тога би странке у Одбор за контролу служби безбедности требало да делегирају људе који су упућени у проблематику националне безбедности, који су упознати са оперативним радом БИА и чији је ниво политичке и безбедносне културе на високом нивоу. Само на тај начин ће народни посланици, контролишући БИА, успешно учествовати у остваривању функције безбедности. Од ангажованости народних посланика, њиховог савесног и одговорног вршења посланичке функције и развијености њихове безбедносне културе, зависи да ли ће и на који начин наведени проблеми у наредном периоду бити (не)успешно решени.

*Nenad Radivojević, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Parliamentary Control of Security Information Agency in Terms of Security Culture – State and Problems

***Abstract:** Even though security services have the same function as before, today they have different tasks and significantly more work than before. Modern security problems of the late 20th and early 21st century require states to reorganize their security services, adapting them to the new changes. The reorganization involves, among other things, giving wider powers of the security services, in order to effectively counter the growing and sophisticated security threats, which may also lead to violations of human rights and freedoms. It is therefore necessary to define the right competence, organization, authority and control of these services. In democratic countries, there are several institutions with different levels of control of security services. Parliament is certainly one of the most important institutions in that control, both in the world and in our country.*

Powers, finance, the use of special measures and the nature and scope of work of the Security Information Agency are certainly object of the control of the National Assembly. What seems to be the problem is achieving a balance between the need for control of security services and security services to have effective methods for combating modern security problems.

This paper presents the legal framework related to the National Assembly control of the Security Intelligence Agency, as well as the practical problems associated with this type of control. We analyzed the role of security culture as one of the factors of that control. In this regard, it provides guidance for the practical work of the members of parliament who control the Security Intelligence Agency, noting in particular the importance of and the need for continuous improvement of security culture representatives.

***Key words:** parliament, control, Security Information Agency, security services Control Committee, security culture.*