

УДК:  
351.74+342.5+355.40]:355.02(497.11)  
Оригинални  
научни рад

Политика националне безбедности  
година VI  
број 2/2015.  
стр. 27-44.

**Светко Ковач\***

*Бивши директор Војнобезбедносне агенције*

## **УЛОГА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У ИЗГРАДЊИ И ФУНКЦИОНИСАЊУ СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

*Да би службе безбедности Републике Србије доприносиле изградњи и функционисању система националне безбедности, неопходно је да постоји савремен нормативно-правни оквир за њихов рад, као и да су уређени и транспарентни механизми легалног утицаја власти на рад служби, односно питања управљања и руковођења службама. У вези са тим значајна су питања координације и усклађивања рада служби безбедности. Механизми надзора и контроле над радом служби безбедности спречавају злоупотребе служби у политичке сврхе и омогућавају њихов рад у демократском амбијенту. Основни предмет овог рада јесте да прикаже који су предуслови да би службе безбедности доприносиле изградњи и успешном функционисању система националне безбедности.*

**Кључне речи:** *систем националне безбедности, безбедносно-обавештајни систем, службе безбедности*

### **ПОЈАМ И СТРУКТУРА СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Појам национална безбедност се различито дефинише и различито тумачи. У ранијем периоду то је био синоним за одбрану, односно војску и њене активности усмерене на одбрану државе од

---

\* Генерал-пуковник Војске Србије у пензији.

оружане агресије споља. Развојем савремених ратних средстава промењена је физиономија класичног ратовања и створена неопходност учешћа већег броја субјеката у њему. Тако је настао систем националне одбране који је обједињавао различите елементе са којима се централизовано руководило.

Појавом нових извора угрожавања, односно асиметричних претњи безбедности, као што су тероризам и организовани криминал, избегличке кризе, миграције, трговина људима, угрожавање животне средине, економски проблеми, социјалне нестабилности, као и увођењем нових технологија и њиховог коришћење за ратне потребе, указала се потреба адекватних одговора на старе и нове изазове, ризике и претње. На основу тога развијени су нови безбедносни концепти који су подразумевали ангажовање државних институција које су одговорне за безбедност државе и грађана, као и проширивање броја субјеката који су ангажовани на тим задацима. Неки од тих субјеката као што су војска, односно оружане снаге, обавештајне службе, дипломатија и слично, претежно су ангажовани на решавању “спољних проблема”, док су други, као што су полиција, безбедносне, односно контраобавештајне службе, правосудни органи и слично, претежно ангажовани на решавању унутрашњих проблема. Повезаност изазова, ризика и претњи који долазе споља и оних који настају унутар државе, као и њихова различитост, од оружаних угрожавања, тероризма и екстремизма, организованог криминала и других асиметричних претњи, намеће потребу успостављања јединственог система националне безбедности.

Стратегија националне безбедности Републике Србије дефинише систем националне безбедности као нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије. У овом документу дата је анализа окружења Републике Србије, идентификовани су изазови, ризици и претње безбедности, утврђени национални интереси, одређени циљеви, основна начела и елементи политике националне безбедности. Политика националне безбедности, као део укупне државне политике спроводи се кроз усклађен програм мера и активности које држава предузима ради достизања циљева политике националне безбедности кроз унапређење безбедности грађана, друштва и државе, јачање институција националне безбедности, превентивно деловање и кроз спровођење ефикасних мера и активности, као и адекватно решавање ризика и претњи безбедности ради заштите националних интереса. Елементе политике националне безбедности чине: спољна поли-

тика, економска политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности, политика заштите људских и мањинских права, социјална политика и политике у другим областима друштвеног живота (образовање, наука, научноистраживачки рад, заштита животне средине, културе и других области друштвеног живота).

Поред одређивања структуре система националне безбедности, разрађена су и начела функционисања и одговорности у оквиру овог система. Елементе система националне безбедности, Стратегија националне безбедности анализира у ширем и у ужем смислу.

У ширем смислу систем националне безбедности чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти и то: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва. У ужем смислу систем националне безбедности чине: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирани органи и координациона тела за поједине кризе.

Са аспекта изградње и функционисања система националне безбедности посебан значај има управљање овим системом, које је у надлежности државних органа као носиоца законодавне и извршне власти. Народна скупштина управља свим деловима система националне безбедности кроз уставотворну и законодавну делатност. Она надзире рад Владе и других органа који су јој одговорни и врши надзор и демократску и цивилну контролу над системом националне безбедности.

Председник Републике председава Саветом за националну безбедност и указује на питања и проблеме из домена националне безбедности, односно покреће њихово решавање и доноси акте из своје надлежности.

У односу на систем националне безбедности посебну одговорност има Влада која усмерава и усклађује рад органа државне управе у домену националне безбедности. Она предлаже и реализује политику националне безбедности, усмерава и усклађује функционисање система националне безбедности, обезбеђује материјална и финансијска средства за потребе система националне безбедности, управља делатношћу државних органа, органа државне управе, установа и правних лица у области остваривања националне безбедности. Савет за националну безбедност утврђује основе политике националне безбедности и дефинише основне мере и активности на очувању и унапређењу функционисања си-

стема националне безбедности и у оквиру тога усмерава и усклађује рад елемената система националне безбедности. Преко Канцеларије Савета прати спровођење смерница и закључака Савета.

## **БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНИ СИСТЕМ КАО ПОДСИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Постоје различите дефиниције и различите структуре безбедносно-обавештајних система. У већини земаља се користи назив обавештајно-безбедносни систем, што зависи од тога која је компонента доминантна, обавештајна или контаобавештајна, односно безбедносна. Користи се и термин обавештајно-безбедносна заједница, што такође подразумева све службе безбедности једне земље са којима се централизовано управља и координира њихов рад. Обавештајно-безбедносна заједница је скуп државних институција и органа који самостално и заједно обављају обавештајно-безбедносне послове како би допринели очувању националне безбедности и остваривању националних интереса. Безбедносно-обавештајни систем начелно чине обавештајне службе и контраобавештајне, односно безбедносне службе. У оквиру неких служби су интегрисане обавештајна и безбедносна компонента, тако да имамо обавештајно-безбедносне или безбедносно-обавештајне службе, зависно од тога која је компонента заступљенија. Последњих година већина земаља је интегрисала обавештајну и безбедносну компоненту. Због тога безбедносно-обавештајни систем могу чинити обавештајне, контраобавештајне и обавештајно-безбедносне службе.

У односу на област деловања службе безбедности могу бити : спољне (обавештајне) и унутрашње (контраобавештајне – безбедносне). Зависно од области претежног интересовања службе безбедности могу бити: цивилне, војне и цивилно-војне, у којима је интегрисана војна и цивилна компонента, а у оквиру све три ове врсте службе могу бити: обавештајне, безбедносне и обавештајно-безбедносне.

Обавештајне службе се начелно баве прикупљањем података и изградом процена о спољним претњама и то војним, невојним, асиметричним и у последње време питањима из области енергетске безбедности. Због актуелности нових претњи и карактеристика деловања, обавештајне службе се све више баве праћењем терористичких претњи и организоване криминалне делатности који долазе из иностранства. Безбедносне, односно контраобавештајне

службе су надлежне за откривање и спречавање угрожавања државе унутар њених граница. У њиховој надлежности је заштита тајности података, односно контрашпијунажа, супротстављање терористичким и екстремистичким претњама, супротстављање организованој криминалној и другој делатности која угрожава националну безбедност. Највећи број делатности се не може поделити на спољне и унутрашње претње, зато што имају континуитет деловања. Ако тероризам и организовани криминал долазе из иностранства најчешће имају своје ослоњце и саучеснике у земљи према којој делују. Због тога мора постојати добра сарадња између обавештајних и безбедносних служби. Неке земље су управо због тога формирале безбедносно-обавештајне службе или друге облике интегрисања обавештајне и безбедносне компоненте.

Зависно од степена самосталности и потчињености, службе безбедности могу бити централне или ресорне. Централне имају већи степен самосталности и углавном су потчињене влади своје земље, а ресорне су у саставу неког министарства и потчињене су надлежном министру. То је најчешће случај са војним службама безбедности које су потчињене министру одбране.

Стратегија националне безбедности Републике Србије безбедносно-обавештајни систем дефинише као функционално обједињен подсистем националне безбедности Републике Србије који чине: Безбедносно-информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА). У Закону о основама уређења служби безбедности наводи се да су службе безбедности део јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије, што подразумева да поред три наведене службе постоје још неки елементи, али се они ни описно ни конкретно не наводе. Пошто се у једном акту наводи да ове три службе чине безбедносно-обавештајни систем, а у другом да су оне само део тог система, може се закључити да се и безбедносно-обавештајни систем може посматрати у ужем и ширем смислу. У ужем смислу га чине три наведене службе, а у ширем смислу, поред њих још неки други делови. Имајући у виду задатке које извршавају и њихову повезаност са задацима служби безбедности, безбедносно-обавештајни систем би могли чинити неки делови система одбране (Војна полиција и Управа за обавештајно-извиђачке послове Генералштаба Војске Србије, Ј-2) као и неки делови снага Министарства унутрашњих послова, односно неки делови полиције као основне снаге Министарства унутрашњих послова.

Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије уређује основе безбедносно-обавештајног система, усме-

равање и усклађивање рада служби безбедности и надзор и контролу над њиховим радом. У овом Закону се прецизира и статус служби безбедности и то Безбедносно-информативна агенција (БИА) као посебна организација, а Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА) као органи управе у саставу Министарства одбране. Овако дефинисан статус војних служби безбедности, висок степен оперативне самосталности, као и самосталности у извештавању, војним службама даје нешто шири статус у односу на класичне ресорне службе. Према томе, безбедносно-обавештајни систем Републике Србије чине једна цивилна (БИА) и две војне службе безбедности (ВБА и ВОА), односно једна безбедносно-обавештајна (БИА), једна контраобавештајна (ВБА) и једна обавештајна служба (ВОА). Посебним законима, односно Законом о Безбедносно-информативној агенцији и Законом о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији уређени су надлежности, послови, задаци, овлашћења, надзор и контрола служби безбедности, као и сарадња и друга питања од значаја за њихов рад.

## **НАДЛЕЖНОСТ И ЗАДАЦИ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У ОКВИРУ БЕЗБЕДНОСНО-ОБАВЕШТАЈНОГ СИСТЕМА**

Да би се могла дати оцена да службе безбедности функционишу у демократским условима морају бити испуњена најмање три услова:

1. да су основане и функционишу на основу закона у коме је регулисана њихова надлежност, послови, задаци и овлашћења,
2. да постоје разрађени механизми утицаја, односно управљања и руковођења службама безбедности и да ти механизми у пракси функционишу,
3. да су законом утврђени механизми надзора и контроле над радом служби безбедности и да ти механизми успешно функционишу.

Последњих двадесетак година рад служби безбедности се уређује законом, за разлику од ранијег периода када је ова област уређивана правилницима, уредбама и другим актима ниже правне снаге, који по правилу нису били доступни јавности. У Србији је тек 2002. године, први пут рад служби безбедности уређен за-

коном. Тада је донет Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије, који се односио на две војне службе безбедности (Војна служба безбедности и Војна обавештајна служба) и две службе безбедности у саставу Министарства спољних послова (Служба безбедности МСП и Служба за истраживање и документацију СИД). Такође, 2002. године, донет је и Закон о безбедносно-информативној агенцији Републике Србије. Након раздвајања Државне заједнице Србије и Црне Горе (2006. године), донет је Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије (2007) и Закон о ВБА и ВОА (2009).

Безбедносно-информативна агенција (БИА) обавља послове који се односе на заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије; истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних органа о тим подацима.

Војнобезбедносна агенција (ВБА) надлежна је за безбедносно и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије. У оквиру безбедносне заштите врши: безбедносно заштиту снага, објеката, средстава и активности, безбедносно заштиту тајних података, безбедносне провере лица, послове индустријске безбедности, безбедносно заштиту информационо-телекомуникационих система и криптозаштите и безбедносно заштиту других субјеката система одбране. Послови контраобавештајне заштите Министарства одбране (МО) и Војске Србије (ВС) обухватају: откривање и спречавање обавештајне делатности усмерене према МО и ВС, откривање, праћење и онемогућавање унутрашњег и међународног тероризма, екстремизма и других облика организованог насиља усмереног према МО и ВС. Контраобавештајни послови и задаци се односе на супротстављање делатности страних обавештајних служби, откривање и спречавање терористичких претњи, као и откривање и пресецање организоване криминалне делатности усмерене према МО И ВС. У надлежности ВБА је и откривање, истраживање и прикупљање доказа за кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије, кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом, кривична дела организованог криминала, прања новца и корупције у МО и ВС. У ову групу послова спадају и задаци који се односе на откривање, истраживање и прикупљање доказа за кривична дела којима се угрожавају тајни подаци и кривична дела против безбедности рачунарских података.

Војнообавештајна агенција (ВОА) је надлежна за обављање обавештајних послова од значаја за одбрану а који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активно-стима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и појединаца. Подаци и информације који се прикупљају и достављају су војног, војно-политичког, војно-економског карактера и могу се односити и на пролиферацију наоружања и војне опреме и претње тероризмом усмереним из иностранства према систему одбране РС.

## **УПРАВЉАЊЕ И РУКОВОЂЕЊЕ СЛУЖБАМА БЕЗБЕДНОСТИ КАО ФУНКЦИЈА ИЗГРАДЊЕ СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Управљање и руковођење у свим областима има неке заједничке карактеристике али и дилеме да ли су то синоними и у чему је разлика између ових појмова. Управљање се начелно односи на систем у целини, односно на управљање системом, организацијом али и појединим елементима тога система. Руковођење подразумева непосредније лично ангажовање и учешће у утицају на организацијске елементе, односно усмеравање организацијских елемената као делова система. Службе безбедности су специфичне по својој природи, затворености, тајности рада, начину организовања и функционисања, због чега је управљање и руковођење њима значајно разликује у односу на друге области.

Након распада бивше Југославије и стварања самосталних држава, сукоба и ратова на овим просторима, пост-конфликтне транзиције, криза и других проблема, службе безбедности су носиле велики терет прошлости и оптуживане су за разне злоупотребе, деструктивно деловање према цивилном друштву и медијима, затвореност, мистификацију и слично. Службе безбедности су посебно оптуживане да су ван оквира владавине права коришћене за учвршћивање тада актуелних власти, прогон опозиције и гушење људских права и слобода. Због тога су биле неопходне реформе сектора безбедности и у оквиру тога посебно служби безбедности, као једног од кључних елемената процеса изградње модерног демократског друштва. Један од најважнијих реформских циљева био је да се дефинишу јасни механизми легалног утицаја коју органи власти врше на службе безбедности и да се искључи могућ-



ност злоупотреба служби у политичке сврхе и злоупотреба служби уопште.

У ранијем периоду нису били законом одређени и јавно објављени легални механизми утицаја власти на службе безбедности, што је стварало простор за злоупотребе, не само унутар службе, него и службе у целини. У време Државне заједнице Србије и Црне Горе практично су постојала три скоро независна система безбедности и то: систем безбедности Државне заједнице Србије и Црне Горе, систем безбедности Србије и систем безбедности Црне Горе. Сва три система су имали свој нормативно-правни оквир који није подразумевао њихову међусобну сарадњу. Закон о службама безбедности СРЈ по први пут је разрадио механизме утицаја власти на службе безбедности, уз напомену да се односио само на четири службе безбедности које су биле на нивоу Државне заједнице (две у Министарству одбране и две у Министарству спољних послова), али не и на службе безбедности држава чланица. Због тога је тај систем безбедности био затворен, нефункционалан, непримењив и као такав није могао да опстане.

Доношењем Закона о основама уређења служби безбедности разрађени су механизми утицаја власти на њих, односно усмеравања и усклађивања рада служби, што представља суштину управљања службама безбедности. У вези са тим посебан значај има Савет за националну безбедност, који разматра питања из области рада служби, разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности, као и њихову сарадњу са другим надлежним државним органима и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација. Усмеравање и усклађивање рада служби безбедности Савет врши тако што разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке са којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности. У надлежности Савета је и доношење закључака у вези са радом служби безбедности и Бироа за координацију, закључака којима се усмерава и усклађује рад служби безбедности, као и закључака у вези са сарадњом служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација. Посебно је значајно да Савет даје мишљење о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности, као и мишљење Влади о предлозима буџета служби безбедности.

Управљање службама безбедности зависи од њиховог статуса и потчињености. Савет за националну безбедност има разрађе-

не механизме утицаја на све три службе безбедности. Поред тога, Влада усмерава рад Безбедносно-информативне агенције, која јој је непосредно потчињена, а преко министра одбране, као члана Владе, усмерава рад и војних служби безбедности. Влада је према Уставу носилац извршне власти. Она утврђује и води политику, укључујући и обавештајно-безбедносну. С друге стране, председник Републике има овлашћења у односу на Војску и одбрану, где се налазе и војне службе безбедности. Све ово управљање службама безбедности чини сложенијим, а нека врста олакшања је постојање Савета за националну безбедност на чијим се седницама усаглашавају ставови председника Владе и председника Републике о питањима из домена рада служби. Давањем мишљења на планове рада служби и закључака у односу на њихов рад, извршна власт доноси одлуку о приоритетима рада служби.

Одређивање приоритетних претњи и задатака на којима ће се ангажовати службе безбедности је у надлежности највишег политичког нивоа, односно Савета за националну безбедност. У обавештајним пословима постоји изражена потреба за усмеравањем, зато што је то непосредно повезано са спољнополитичком оријентацијом и активностима на међународном плану. У пословима унутрашње безбедности, посебно пословима кривично-правне природе, усмеравање је ограничено на најопштији ниво, односно на општа питања од значаја за функционисање службе. Извршна власт се не сме уплитати у оперативне акције, посебно у којима се примењују посебни поступци и мере по одобрењу надлежног суда, односно тужиоца.

За разлику од усмеравања, руковођење подразумева непосреднији утицај на службе безбедности. Руковођење службама безбедности први пут је законски уређено у Закону о службама безбедности СРЈ, где се наводи да „руководилац Службе руководи Службом и за њен рад одговара Савезној влади (Савету министра), односно надлежном савезном министру”. Наведене су и обавезе руководиоца у односу на руковођење службом. Са друге стране, Закон о основама уређења служби безбедности није регулисао питање руковођења службама, већ је ово питање остављено да се уреди законима о службама. Закон о БИА у поглављу које се односи на организацију рада само у једном члану наводи да „радом Агенције руководи директор, кога поставља и разрешава Влада”. У Закону о ВБА и ВОА, посебно поглавље се односи на Руковођење и унутрашње уређење ВБА и ВОА, где се наводи да „радом ВБА и ВОА руководе директори који за свој рад одговарају министру одбране“. У посебном члану наведене су обавезе директора у односу на руко-

вођење Агенцијом, где се, између осталог, наводи да директор даје налоге и инструкције за рад органа и припадника Агенције. Управљање и руковођење војним службама безбедности је специфично због чињенице да министар одбране истовремено усмерава, односно управља, делимично руководи и координира рад ВБА и ВОА.

Чињеница да ВБА и ВОА у извршавању оперативних задатака имају висок степен самосталности, као и да самостално достављају извештаје надлежним органима, даје им већи степен самосталности у односу на министра одбране и због тога се не може рећи да су класичне ресорне службе.

Руковођење службама безбедности у односу на управљање има знатно мањи утицај на изградњу и функционисање система националне безбедности. Међутим, пошто су у процесном смислу активности руковођења практично наставак мера којима се остварује управљање и да заједно представљају једну целину, може се рећи и да успешно руковођење службама безбедности има велики утицај на њихов рад и резултате. Уколико не функционише руковођење службама безбедности, смернице за рад, задаци и приоритети које поставља извршна власт неће се извршавати или ће се извршавати у мери која не обезбеђује успешно функционисање система националне безбедности.

## **КООРДИНАЦИЈА РАДА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ И ИЗВРШАВАЊЕ ЗАДАТАКА У ЦИЉУ ИЗГРАДЊЕ И ФУНКЦИОНИСАЊА СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Координација рада служби безбедности има изузетан значај за њихов рад и успешно функционисање. У време Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) рад служби безбедности координирале су и усмеравале Савезна информативна комисија и Комисија за оперативну координацију, које су функционисале од 1955. до 1964. године, када је формирана Комисија Савезног извршног већа за координацију информативних и безбедносних служби. Рад војних служби од 1961. године координирао је Савет за координацију рада органа безбедности и обавештајних органа ЈНА. Савет за послове државне безбедности је 1972. године формирао Комисију Председништва СФРЈ за усклађивање рада органа који врше послове државне безбедности. У време Државне заједнице Србије и Црне Горе (ДЗ СЦГ), Закон о службама безбедности Савезне Републике Југославије (СРЈ) обавезивао је да службе

безбедности на нивоу ДЗ СЦГ међусобно сарађују у складу са прописима које доноси Савет министара. Пошто ти прописи нису никада донети, изостала је и координација и сарадња међу службама. Према томе, од 1991. до 2007. године није постојала сарадња и координација међу службама безбедности у оквиру СРЈ и ДЗ СЦГ. Неопходна питања сарадње решавана су у личним контакти-ма руководиоца служби. Оваква ситуација доводила је до тога да се службе безбедности ангажују на истом задатку и да то открију случајно, непосредно приликом извршавања задатака. Ово је доводило до сукоба међу службама, нерационалног трошења њихових снага и средстава, смањења поверења међу службама, као и пове-рења у службе.

Након распада ДЗ СЦГ и доношења Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије 2007. године, питање координације рада служби уређено је у поглављу које се односи на усмеравање и усклађивање њиховог рада.

На основу овог Закона формиран је Биро за координацију, који оперативно усклађује рад служби безбедности и у вези са тим утврђује задатке који се извршавају у оквиру међусобне сарадње служби, сарадње служби са другим државним органима и сарадње у „појединим случајевима“. У Закону се не објашњава шта се подразумева под “појединим случајевима”, али имајући у виду надлежност, задатке и искуства из рада Бироа, може се закључити да се то односи на решавање сложених безбедносних и контра-обавештајних проблема, који по својој усмерености, интензитету и распрострањености могу угрозити безбедност државе и њених грађана. Успешно функционисање Бироа за координацију спречава да се службе безбедности „сударају“ на терену, омогућава избор тежишта, као и рационално и ефикасно ангажовање безбедносно-обавештајног система што директно утиче на ефикасност система националне безбедности.

Биро за координацију не усклађује и не координира комплетан рад служби безбедности, него само поједине случајеве угрожавања безбедности државе и њених грађана, односно случајеве на којима је потребно координирано ангажовање свих служби. Службе безбедности изван тога извршавају велики број задатака, зависно од добијених смерница Савета за националну безбедност, Владе, председника Републике, надлежног министра и одобрених годишњих планова рада. Резултати тога рада вреднују се на основу квалитета и употребљивости извештаја и процена које службе безбедности по потреби и свакодневно достављају надлежним државним органима, као и на основу периодичних извештаја који се до-

стављају Народној скупштини, Савету за националну безбедност и другим надлежним органима. Значајно је и непосредно учешће руководиоца службе безбедности у раду Савета за националну безбедност или у раду органа Народне скупштине и Владе.

Делотворни и ефикасни механизми управљања, руковођења и координације су предуслов за успешно извршавање задатака службе безбедности. Уколико било која од ових функција није заживела у пракси, то ће имати знатан утицај на резултате рада службе и њихов допринос систему националне безбедности. Због тога законодавна и извршна власт имају велику одговорност у управљању службама безбедности.

Службе безбедности су инструмент раног упозорења на изазове, ризике и претње безбедности државе и њихова највећа обавеза је да на време дођу до индикатора потенцијално угрожавајуће делатности. Нове претње, посебно тероризам и организовани криминал, захтевају брзо реаговање службе безбедности и прикупљање поузданих података у циљу израде квалитетних процена за доношење одлука, како би се неке претње предупредиле или смањиле њихове последице. Трагични терористички напади у Вашингтону и Њујорку (2001), Мадриду (2004) и најновији у Паризу и обарање руског путничког авиона подметањем експлозивне направе и неки други случајеви, показују да службе безбедности нису на време откриле да се такве акције припремају. Један од највећих проблема због којих службе безбедности не реагују на време је недовољна сарадња унутар безбедносно-обавештајних система, посебно између обавештајних и контраобавештајних служби, првенствено због престижа и нездраве конкуренције. Велики је проблем и лоша сарадња између безбедносно-обавештајних система држава, која је често формална и начелна, без размене значајних обавештајних података.

У извршавању својих задатака службе безбедности прикупљају податке из јавно доступних извора или тајно, применом посебних поступака и мера којима се привремено ограничавају Уставом загарантоване слободе и права грађана. За тајно праћење и надзор лица као и њихових комуникација и разговора на отвореном и у затвореном простору за припаднике Министарства одбране (МО) и Војске Србије (ВС) надлежна је ВБА, а за остале држављане Србије Безбедносно-информативна агенција. Војнообавештајна агенција није овлашћена за примену ових мера. У циљу што мањег угрожавања људских права и слобода, Закон предвиђа да се безбедносни проблем покуша решити применом мера којима се не задире или се мање задире у права и слободе грађана и тек уколико то није могуће примењују се мере тајног надзора.

Службе безбедности имају велики утицај на систем националне безбедности и као најважнији део тог система дају велики допринос његовом успешном функционисању. Између руководећих органа система националне безбедности и служби безбедности постоји узрочно последична веза. Уколико се донесе адекватан нормативно-правни оквир који не спутава службе у раду и уколико надлежни органи службама дају јасне смернице за рад, службе ће ефикасно функционисати у демократском окружењу. Парламентарна и извршна власт преко редовних и периодичних као и преко непосредних извештаја прати да ли службе безбедности раде у складу са датим смерницама и колико успешно извршавају задатке на идентификовању и правовременом пресецању потенцијалног угрожавања.

## **НАДЗОР И КОНТРОЛА НАД РАДОМ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У ФУНКЦИЈИ ИЗГРАДЊЕ СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Надзор и контрола над радом служби безбедности релативно је нов феномен у Европи, чак и у западноевропским земљама са дугом демократском традицијом. Само је у неколико западноевропских земаља постојала парламентарна контрола пре 80-тих година (Немачка и Холандија), а у другим је тек касније уведена (Данска 1988, Аустрија 1991, Енглеска 1994, Норвешка 1996). У источноевропским земљама са парламентарном контролом почело се после 1989. године, након спроведених реформи у сектору безбедности и посебно у службама безбедности.

На нашим просторима, у Србији и бившој СФРЈ, постојали су неки механизми контроле и надзора над радом служби безбедности, који су били уређени правилницима, упутствима и сличним документима. За војне службе безбедности контрола је била уређена Правилима службе из 1967. и 1975. године и била је у надлежности команданта јединице. Правилном службе из 1984. године, контрола је подигнута на ниво савезног секретара за народну одбрану. За цивилне службе безбедности постојали су механизми контроле пре Брионског пленума, а након тога Савезна скупштина је 1968. године формирала Комисију за контролу службе државне безбедности. Над радом свих обавештајних и безбедносних служби СРЈ, на савезном нивоу формално су функционисали одбори за одбрану и безбедност оба већа Савезне скупштине и Комисија за контролу Службе државне безбедности. Њихов рад је био регулисан

Пословником Већа грађана Савезне скупштине из 1994. године и Пословником Већа република Савезне скупштине из 1995. године. Међутим, ти механизми нису функционисали у пракси.

Механизми надзора и контроле над радом служби безбедности први пут су законом уређени 2002. године, када је донет Закон о службама безбедности СРЈ, који је детаљно и у складу са европским и светским стандардима разрадио ову проблематику. Исте године донет је Закон о БИА, који је само у два члана разрадио ову проблематику и то кроз навођење обавезе директора агенције да два пута годишње поднесе извештај о раду Народној скупштини и Влади Републике Србије и да су лица која учествују у вршењу контроле дужна да чувају поверљивост података. Закон о основама уређења служби безбедности из 2007. године у поглављу које се односи на надзор над радом служби безбедности детаљно разрађује ову проблематику наводећи начела надзора, Скупштински надзор и рад Одбора за контролу служби безбедности, као и механизме надзора које користи јавност. У Закону о ВБА и ВОА из 2009. године у поглављу које се односи на надзор и контролу рада, разрађени су механизми контроле које користи Народна скупштина, Влада, Генерални инспектор и унутрашња контрола ВБА и ВОА. Стратегија националне безбедности прецизира да Народна скупштина преко надлежног одбора остварује надзор и демократску и цивилну контролу над системом националне безбедности, а због специфичности служби безбедности и осетљивости њиховог рада Народна скупштина је формирала Одбор за контролу служби безбедности.

На основу уређеног нормативног оквира, све три гране власти врше надзор и контролу над радом служби безбедности. Законодавна власт то остварује преко Одбора за контролу служби безбедности, извршна преко Владе и Савета за националну безбедност, а за војне службе безбедности и преко надлежног министра и Генералног инспектора. У односу на управљање и контролу над радом служби безбедности посебан значај има Савет за националну безбедност, који службама безбедности даје смернице за рад и одређује приоритете, односно усмерава остваривање националних интереса који се спроводе активностима служби безбедности. Истовремено, кроз разматрање обавештајно-безбедносних процена и других извештаја служби безбедности, Савет контролише да ли службе раде у складу са датим смерницама и да ли извршавају задатке у складу са постављеним циљевима и задацима.

У односу на изградњу система националне безбедности, надзор над службама безбедности је значајан зато што се на тај начин

јача демократско управљање над службама безбедности, јача владавина права и обезбеђује ефикасност и ефективност рада служби. Демократско управљање над службама подразумева механизме који ће обезбедити да службе делују у циљу одбране националне безбедности, а не у искључивом интересу актуелне власти, политичке партије или неке интересне групе. Политичка, идеолошка и интересна неутралност служби безбедности је законска категорија, која је нормативно уређена и представља једно од најважнијих питања надзора и контроле над радом служби безбедности. Одбор на контролу служби безбедности, између осталог, надзире усклађеност рада служби безбедности са Стратегијом националне безбедности, Стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком Републике Србије, као и поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности.

Један од значајних надзора над радом служби безбедности је јавни надзор, који је такође уређен законом. Обавеза служби безбедности је да обавештавају јавност о свом раду и о појединим безбедносним појавама и догађајима непосредно или преко органа којима достављају извештаје. Службе безбедности су по својој природи рестриктивне у изношењу података о свом раду, посебно о акцијама које су у току или су тек завршене. Са друге стране, медији желе да што пре дођу до информација и са њима упознају ширу јавност. Уколико се не пронађе компромис између ова два захтева често долази до неспоразума, што понекада ствара и неповерење у службе безбедности.

Поштовање владавине права подразумева поштовање закона и других прописа а то се посебно односи на примену посебних поступака и мера. Непоштовањем законских процедура којима се привремено ограничавају људска права и слободе ствара се несигурност и неповерење грађана и шире јавности у њихов рад. Самим тим нарушава се компетентност и стабилност система националне безбедности. У вези са овим значајна је контрола коју врши трећа грана власти, судска власт. Судови одобравају примену посебних мера и средстава уз претходну процену основаности предлога руководиоца службе безбедности да се те мере примене, анализирају резултате тих мера и доносе одлуку да се оне наставе или обуставе. Законодавна и извршна власт не могу утицати на оперативне мере служби безбедности, односно на одлуке и наредбе судске власти.

Надзор и контрола над радом служби повећава њихову ефикасност и ефективност. Ефикасност подразумева да службе брзо и квалитетно реше одређени безбедносни проблем уз рационално трошење снага и средстава. Ефикасност је повезана са превенци-



јом као приоритетним циљем рада службе безбедности. Ефективност значи да се службе безбедности ангажују у оквиру својих надлежности, послова и задатака, да извршавају приоритетне задатке које им је поставила извршна власт, а не да се ангажују на задацима које могу извршити и неки други државни органи или задацима који мање утичу на нарушавање националне безбедности. Када је у питању надзор над радом службе безбедности, треба имати у виду да је Законом одређено да се надзор заснива на начелу подређености и одговорности службе безбедности изабраним властима Републике Србије.

Тиме се обезбеђује ефикасно, рационално и компетентно извршавање задатака службе безбедности, чиме се даје значајан допринос изградњи и функционисању система националне безбедности.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Стајић, Љ: *Основи безбедности*, ФЦО, Београд 2005.
2. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Београд 2009.
3. Закон о безбедносно-информативној агенцији Републике Србије, *Службени гласник РС*, 42/ 2002, 111/ 2009, 65/ 2014 - одлука УС и 66/ 2014.
4. Закон о Војнобезбедносној и Војнообавештајној агенцији, *Службени гласник РС*, 88 / 2009, 55/ 2012.
5. Закон о основама уређења службе безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, 116/ 2007 и 72/2012.
6. Закон о службама безбедности СРЈ, *Службени лист СРЈ*, 37/2002 и *Службени лист СЦГ*, 17/2004.

*Svetko Kovac*

## THE ROLE OF INTELLIGENCE AGENCIES IN BUILDING THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

### Resume

*The national security system of the Republic of Serbia is legally, structurally and functionally completed system, which is in its narrow sense made of: defense system, forces of the Ministry of Interior, intelligence system and temporarily formed coordination bodies in times of crisis. Intelligence system as an integrated subsystem of the national security system is made of intelligence agencies: Security Information Agency (BIA), Military Security Agency (VBA) and Military*

*Intelligence Agency (VOA). In reflection to their competencies, tasks and responsibilities, there three agencies are the core of the national security system of Serbia. Furthermore, there are certain questions or preconditions needed to regulate the role of these agencies, especially the management and coordination of their work, but also the oversight and control over their activities. Their role requires precise and specified competence and jurisdiction, clear responsibilities and transparent management, in order to prevent any abuse of power or politicization of their work, which in turn can significantly endanger the national security. One of the key preconditions for that is efficient system of oversight and control over the intelligence agencies, which is done by all three branches of power: judicial, legislative and executive, in compliance not just with the legal framework, but also with the Strategy of national security, Strategy of defense and proclaimed security and intelligence policies. Also, we cannot rule out the important role of the public in the control of the intelligence services.*

**Keywords:** *national security system, intelligence system, intelligence agencies*

---

\* Овај рад је примљен 29. новембра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку редакције 1. децембра 2015. године.