

Проф. др Предраг Ћеранић

СИСТЕМИ БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПИТАЊЕ КОНТРОЛЕ

МОНОГРАФИЈА

Проф. др Предраг Ћеранић
СИСТЕМИ БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПИТАЊЕ КОНТРОЛЕ

Издавач

Универзитет у Бањој Луци
Факултет безбједносних наука

За издавача

Проф. др Предраг Ћеранић

Рецензенти

Проф. др Дане Субошић
Проф. др Велибор Лалић

Лектор/коректор

Адријана Митрић

Технички уредник

Драгана Пупац

Штампа

“Print Shop” д.о.о.
Источно Сарајево

Тираж

100

Одлуком Научно-наставног вијећа Факултета безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци број 23/3.1348/4/23 од 11.9.2023. дата је сагласност за издавање књиге.

УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЈЕДНОСНИХ НАУКА

Проф. др Предраг Ћеранић

СИСТЕМИ БЕЗБЈЕДНОСТИ И ПИТАЊЕ КОНТРОЛЕ

МОНОГРАФИЈА

Бања Лука, 2023. године

Садржај

Предговор	9
УВОД.....	13
1. СИСТЕМИ БЕЗБЈЕДНОСТИ И КОНТРОЛА.....	13
2. ДА ЛИ ЈЕ БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА НЕУСПЈЕЛА ДРЖАВА?	18
3. БЕЗБЈЕДНОСТ И СИГУРНОСТ – КОНТРОЛА И НАДЗОР.....	20
I. БЕЗБЈЕДНОСТ И КОНТРОЛА	25
1. ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА БЕЗБЈЕДНОСТ	25
1.1. Етимологија појма безбједност.....	25
1.2. Терминолошка дивергенција око схватања појмова безбједност и сигурност	26
1.3. Одређење безбједности на научној и теоретској основи; елементи безбједности	28
2. ПОЈМОВНО ДЕФИНИСАЊЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ	31
2.1. Појам система безбједности.....	32
2.2. Карактеристике система безбједности	34
2.3. Потреба за контролом и надзором над системом безбједности.....	36
2.4. Контрола и надзор над системом безбједности у теоретском смислу ..	38
2.5. Субјекти контроле система безбједности	43
2.5.1. Парламент као субјект контроле система безбједности.....	45
2.5.2. Извршна власт као субјект контроле система безбједности	48
2.5.3. Судска власт као субјект контроле система безбједности ..	49
3. ИСКУСТВА И ДОСТИГНУЋА У РАЗВОЈУ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ И ЊЕГОВОЈ КОНТРОЛИ ЗЕМАЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	50
3.1. Систем безбједности Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске.....	51
3.1.1. Уводне информације о Уједињеном Краљевству Велике Британије и Сјеверне Ирске – политичко уређење	51
3.1.2. Елементи система безбједности Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске.....	56
3.1.3. Полицијски систем	57

3.1.4. Национална криминалистичка агенција (National Crime Agency – NCA)	59
3.1.5. Обавјештајно-безбједносни систем.....	59
3.1.6. Одбрамбени систем	62
3.1.7. Модели контроле система безбједности Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске	63
3.2. Систем безбједности Савезне Републике Њемачке.....	66
3.2.1. Уводне информације о Савезној Републици Њемачкој – политичко уређење	66
3.2.2. Елементи система безбједности Савезне Републике Њемачке.....	70
3.2.3. Обавјештајно-безбједносни систем.....	71
3.2.4. Одбрамбени систем	73
3.2.5. Модели контроле система безбједности Савезне Републике Њемачке	73
3.3. Систем безбједности Републике Француске.....	80
3.3.1. Уводне информације о Републици Француској – политичко уређење	80
3.3.2. Елементи система безбједности Републике Француске	83
3.3.3. Полицијски систем	83
3.3.4. Обавјештајно-безбједносни систем.....	86
3.3.5. Одбрамбени систем	87
3.3.6. Модели контроле система безбједности Републике Француске.....	88
3.4. Закључак о моделима контроле Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске, Савезне Републике Њемачке и Републике Француске.....	91
3.4.1. Модел парламентарне контроле	92
3.4.2. Модел контроле од извршне власти	93
3.4.3. Модел контроле система безбједности од судске власти.....	94
3.4.4. Модел цивилне контроле система безбједности	95

II. СИСТЕМ БЕЗБЈЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ 99

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ..... 99

1. ОБЛАСТ БЕЗБЈЕДНОСТИ У БИХ..... 101

1.1. Полиција као подсистем безбједности..... 102

1.1.1. Полиција Републике Српске

1.1.2. Полиција у Федерацији БиХ..... 106

1.1.3. Полиција Брчко дистрикта БиХ..... 108

1.1.4. Гранична полиција

1.1.5. Механизми контроле и надзора полиције

2. МИНИСТАРСТВО БЕЗБЈЕДНОСТИ БИХ 118

3. АГЕНЦИЈА ЗА ИСТРАГЕ И ЗАШТИТУ БИХ (СИПА)..... 120

3.1. Мјесто и улога Државне агенције за истраге и заштиту (СИПА) у систему безбједности БиХ..... 121

3.2. Дјелокруг рада и овлашћења Државне агенције за истраге и заштиту	122
3.3. Механизми контроле и надзора над Државном агенцијом за истраге и заштиту	123
3.3.1. <i>Заједничка комисија за одбрану и безбједност Босне и Херцеговине</i>	123
4. ДИРЕКЦИЈА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ПОЛИЦИЈСКИХ ТИЈЕЛА	124
5. ОБАВЈЕШТАЈНО-БЕЗБЈЕДНОСНА АГЕНЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (ОБА)	126
5.1. Појам обавјештајне службе	126
5.1.1. <i>Контраобавјештајна служба</i>	130
5.1.2. <i>Обавјештајно-безбједносна служба</i>	131
5.2. Развој обавјештајних служби у БиХ	131
5.3. Контрола и надзор над обавјештајним службама	140
5.4. Механизми контроле и надзора Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ	142
5.4.1. <i>Контрола коју обавља извршна власт</i>	144
5.4.2. <i>Парламентарни надзор</i>	145
5.4.3. <i>Судска контрола Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ</i>	147
6. ОРУЖАНЕ СНАГЕ КАО ПОДСИСТЕМ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ	148
6.1. Појам оружаних снага	148
6.2. Стварање Оружаних снага БиХ	149
6.3. Правни оквир за дјеловање Оружаних снага БиХ	151
6.4. Активности Оружаних снага БиХ	152
6.5. Механизми контроле и надзора Оружаних снага БиХ	155
7. ПРИВАТНА БЕЗБЈЕДНОСТ КАО ПОДСИСТЕМ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ	157
7.1. Појам приватне безбједности	157
7.2. Сектор приватне безбједности	162
7.2.1. <i>Сектор приватне безбједности у Републици Српској</i>	163
7.2.1.1. <i>Детективска дјелатност</i>	163
7.2.1.2. <i>Сектор приватне безбједности у Федерацији Босне и Херцеговине</i>	165
7.2.1.3. <i>Сектор приватне безбједности у Брчко дистрикту БиХ</i>	166
7.3. Нормативно-правна регулатива која регулише приватну безбедност	167
7.4. Контрола и надзор система обезбјеђења лица, имовине и пословања	169
8. ЦИВИЛНЕ СЛУЖБЕ КАО ПОДСИСТЕМ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ	171
8.1. Сектор за цивилну заштиту БиХ	171
8.1.1. <i>Појам цивилне заштите</i>	171
8.1.2. <i>Правна регулатива</i>	172
8.1.3. <i>Републичка управа цивилне заштите Републике Српске</i>	173

8.1.4. Федерална управа цивилне заштите.....	175
8.1.5. Одјељење за јавну безбједност Брчко дистрикта БиХ.....	178
8.1.6. Надзор и контрола цивилне заштите.....	178
8.2. Управа за индиректно опорезивање	179
8.2.1. Сектор за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа.....	180
8.2.2. Механизми контроле и надзора над Управом за индиректно опорезивање	181

IV КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ У

БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....	183
1. ВАЖНОСТ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ	183
2. МОДЕЛИ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ	184
2.1. Модел парламентарне контроле.....	186
2.2. Модел контроле од стране извршне власти	187
2.3. Модел контроле од стране цивилног друштва.....	189
2.4. Улога судске власти у контроли система безбједности	189
3. УЛОГА ПАРЛАМЕНТАРНИХ КОМИСИЈА У НАДЗОРУ НАД ПРИМЈЕНОМ ПОСЕБНИХ ИСТРАЖНИХ РАДЊИ	190

V. КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ И

ЊЕГОВЕ КОНТРОЛЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....	195
--	-----

ЛИТЕРАТУРА.....

Књиге и публикације.....	199
Закони и други прописи	205
Остали извори	207

Предговор

Системи безбједности и начини њихове контроле, односно, питање контроле – како сам и дао наслов монографији која је пред вама, тема је којом се у научном смислу бавим скоро четврт вијека. Првенствено су ме интересовали системи безбједности економски развијених европских земаља, Велике Британије, Њемачке и Француске, али је у фокусу мог интересовања увијек била Босна и Херцеговина (БиХ), земља у којој сам рођен, одрастао, и у којој и данас живим. Сем тога, у БиХ сам значајан дио радног вијека провео радећи управо у систему безбједности – прије, током и након рата. Налазио сам се на различитим руководним позицијама те, захваљујући томе, систем безбједности у БиХ могу посматрати из више различитих углова, како изнутра тако и споља. У обавјештајној служби сам провео 17 година. Стога би се мојим опсервацијама у контексту оцјене рада овог, можда најзначајнијег подсистема безбједности, и могло вјеровати. Модели контроле рада обавјештајних служби било је оно од чега сам полазио. То је, уједно, била и тема мог магистарског рада, одбрањеног на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци, сада далеке 2008. године. Истраживање је дуго трајало с обзиром на то да сам непосредно био ангажован на оперативним пословима, што, признајем, троши енормну енергију. Све у свему, започето је завршено, а свој прегалачки рад сам проширио на системе безбједности и њихову друштвену контролу, што је резултирало одбраном моје прве докторске дисертације 2011. године на Правном факултету Слобомир П универзитета у Бијељини, граду у којем сам својевремено живио. И магистарски и докторски рад преуредио сам и објавио као књиге¹ како бих дао допринос уређењу ове области, тј. питању контроле система безбједности. Јавно сам дјеловао учествујући у бројним контакт емисијама јавних сервиса и комерцијалних телевизијских станица. Моји наступи су привлачили пажњу, али, нажалост, у погледу контроле система безбједности није забиљежен напредак. Или га ја нисам видио.

¹ Теранић, Предраг: *Ко контролише обавјештајне службе: модели контроле обавјештајне службе*, Бесједа, Бања Лука, 2008; Теранић, Предраг: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, Бесједа/БЛЦ, Бања Лука, 2011. године

Пробрани медији су често објављивали транскрипте телефонских разговора јавних личности, укључујући и високе званичнике бх. политике. На крају је и разговор директора Обавјештајне агенције БиХ, Османа Мехмедагића, вођен са главном тужитељицом Тужилаштва БиХ, Горданом Тадић, освануо на страницама дневне штампе. Тако је то у БиХ, безбједносни проблем лако „проклиже” у политички дискурс. Чак и о тероризму, глобалној пријетњи, у БиХ постоје различити ставови. Изузетак је био напад на Америчку амбасаду у Сарајеву, када су сви носиоци јавних функција дали једнодушну оцјену о ономе шта се десило. У питању је ипак била Америка.

Током истраживања, поједини испитаници били су чланови комисија за контролу подсистема система безбједности БиХ. Указивао сам на пропусте у контроли, нудио концептуална рјешења – узалуд, никога то није занимало. У наредној истраживачкој фази, привукле су ме јавне политике, иницирање и фазе њиховог креирања у области безбједности. Проучавао сам исте земље, како у Европи тако и на „домаћем плану” – фокус је, наравно, био на БиХ. Комисија Универзитета у Београду пред којом сам 2014. године одбранио докторат на тему „Јавне политике Босне и Херцеговине у области безбједности”² констатовала је да сам отворио ново истраживачко поље, и то у земљи којој многи не предвиђају блиставу будућност, а опет, моји закључци су пуни оптимизма.

Систем безбједности је дефинитивно важан дио сваког државног апарата. Одавно је речено да се од безбједности не може очекивати да производи друштвена добра, али да безбједност ствара услове да сви други друштвени субјекти производе добра. Еклатантан примјер је Украјина, гдје се, према руским погледима, одвија специјална војна операција, док из ЕУ и САД указују да се ради о ратним дејствима. Како год, Доњецк, град који је широј јавности био познат по фудбалском клубу Шахтјор, који се такмичио у Лиги шампиона, постао је још познатији по ратним разарањима и патњи цивилног становништва. Познати фудбалски клуб могао се такмичити у престижној лиги управо захваљујући јакој економској основи, коју му је пружао регион богат рудама и развијеном индустријом. Да ли се данас фудбал игра у Доњецку, раде ли фабрике, експлоатишу ли се угљ и друге руде? Одговор добро знамо. Дакле, када је безбједност угрожена, све је угрожено. Систем безбједности је та инфраструктура која треба да буде оквир за привредни развој и његово неометано функционисање. Он је, уједно, и важна полуга власти.

Економски и савремени политички трендови позицију појединца у односу на државу чине све мање важном, улога државе у животу њених грађана

² Докторат је прерађен и публикован као књига под насловом *Безбједносна политика: прилике у Босни и Херцеговини*, Универзитет у Бањој Луци, Факултет безбједносних наука, Бања Лука, 2020. године

постаје доминантно присутна. Држава уређује све бројније области, труди се да појединца увјери да јој припада, да је интегрисан у њене структуре. У том контексту треба посматрати систем безбједности, који је задржао улогу најмоћнијег државног апарата и кључне полуге власти. Каква позиција припада систему безбједности у земљама које су изашле из социјализма, у којем је улога овог важног сегмента друштвеног живота првенствено била детерминисана партијским очекивањима и смјерницама? Имамо утисак, иако се доба социјализма у Европи сматра „превазиђеном темом”, да у стварности није тако, бар када су у питању људска права и заштита грађана од злоупотребе система безбједности од моћних појединаца и интересних група.

Несумњиво, пропаст социјализма отворила је многе теме, од којих је посебно значајна била реформа сектора безбједности. У социјалистичким друштвима, систем безбједности био је ослонац владавине. На простору бивше Југославије, стварање нових држава пратило је стварање нових система безбједности. Уз нова имена, подсистеми безбједности су добили и нове задатке од којих су највећи изазови борба против организованог криминала, сузбијање корупције, спречавање међународне трговине наркотицима, борба против међународног тероризма.

Требало би да се подразумијева да се основна улога система безбједности састоји у заштити позитивних вриједности и безбједности друштва, а да друштво заузврат кроз материјална улагања и уважавање специфичности појединих подсистема, систему безбједности створи претпоставке за ефикасан рад. Да ли су системи безбједности довољно ефикасни, успијевају ли одговорити на савремене безбједносне изазове, ризике и пријетње? Да ли су се системи безбједности прилагодили новим друштвеним условима, новој безбједносној ситуацији у свијету? У којој мјери су нове владајуће структуре задржале навике својих претходника у погледу употребе система безбједности у политичке сврхе?

Модерни безбједносни изазови претворили су систем безбједности у центар моћи, он је прерастао управну функцију извршне власти. Зато се кључ реформе система безбједности састоји у ефикасном систему контроле законитости његовог дјеловања. Контрола над системом безбједности постала је важан сегмент у функционисању сваке државе јер је њена основна улога да систем безбједности „чува” и пази да се он не „излије” изван законских оквира. Контрола треба да спријечи могућност злоупотребе подсистема безбједности, односно, да подсистеми буду искључиво у служби државе и њених грађана. Стога ћемо кроз призму модела контроле тражити одговор на питање да ли се статус система безбједности може уклопити у демократске тенденције претварања апарата принуде у инструмент који је у служби грађана, тј. општег интереса заједнице. Посебна потреба да се питање контроле рада система безбједности научно проучава проистиче из садашње државне и институционалне структуре

БиХ. У БиХ је евидентан пораст агенција које су безбједносне природе. Многе од њих су конституисане сходно одређењу да се удовољи стандардима које је поставила Европска унија, како би се убрзао процес придруживања БиХ „евроатланским интеграцијама”.

Питање које се из више разлога отвара јесте да ли је на простору БиХ систем безбједности еволуирао из модела тоталитарне полиције у апарат за заштиту грађана и државе и колико се грађани могу ослонити на елементе система безбједности у заштити основних права, као што су право на живот и право на слободу? Друго важно питање у овом контексту могло би да се односи на то колико су реформисању подсистема безбједности допринијели различити модели контроле њиховог рада. Другим ријечима, циљ нам је проучавање ефикасности и функционалности модела контроле система безбједности и њихове примјењивости у пракси, односно, проучавање њихове функционалности. Једноставно речено, постоји ли контрола само као законско рјешење (а не спроводи се) или је она реална, функционална и одвија се сходно европској пракси?

Да подсетимо: елементи система безбједности БиХ, односно, његови подсистеми на државном нивоу су: Министарство безбједности БиХ; Гранична полиција БиХ (раније Државна гранична служба – ДГС); Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА); Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ (ОБА) и Оружане снаге БиХ. На нивоу ентитета, то су Министарство унутрашњих послова Републике Српске, у Федерацији БиХ – Министарство унутрашњих послова ФБиХ и десет кантоналних МУП-ова; у Брчко дистрикту, систем безбједности представља Полиција Брчко дистрикта.³

Као непоправљиви оптимиста, прихватио сам нови задатак – да проучим систем безбједности, при чему је питање његове контроле незаобилазна тема. Јер, контрола је у функцији заштите грађана, без обзира на њихову етничку или вјерску припадност. Системи безбједности функционишу, с адекватном друштвеном контролом или без ње. Надам се да питање њихове контроле за грађане БиХ неће остати недосањан сан. То је основни друштвени циљ ове монографије.

³ Ћеранић, Предраг: *Безбједносна политика: прилике у Босни и Херцеговини*, Универзитет у Бањој Луци, Факултет безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2020, стр. 149.

УВОД

1. СИСТЕМИ БЕЗБЈЕДНОСТИ И КОНТРОЛА

Хтјели – не хтјели, безбједност је постала незаобилазна тема у политичком и медијском дискурсу. Стравични догађаји, попут терористичких напада у виду губитка великог броја људских живота и са великим посљедицама по друштво, приморавали су државе да шире законодавни оквир у смислу већих овлашћења органима безбједности. Опет, стварање фамозне Исламске државе и, уопште, сукоби у Сирији, као и најновији у Украјини, учинили су да се буквално сви осјећају позванима да дају своје виђење, мишљење и ставове о безбједносним питањима која су, не тако давно, била ексклузивна тема за оне који се том облашћу у стручном смислу баве.

Значај који се данас даје безбједности превазишао је њен традиционални оквир и дао јој шире, вишедимензионално значење. Доминантно присутна у друштвеном животу, безбједност се појављује у различитим облицима: војна, јавна, приватна, али и економска, еколошка, корпоративна, социјетална, енергетска, политичка. Интегративни процеси у свим областима захватили су и овај сегмент друштвеног живота. Уједно, бројни безбједносни изазови, ризици и пријетње, постали су толико непредвидиви, с тенденцијом да буду дугорочно присутни, да је систем безбједности државе постао појам прворазредног значаја.

Говорити о правном поретку у којем није системски ријешено питање демократског начина одлучивања и уопште, демократских односа, као и темељних људских права и слобода, није могуће ако та питања нису институционално ријешена. Исти је случај и са безбједношћу, од које се не може очекивати да ствара друштвене вриједности, нарочито не материјалне. Међутим, као што смо то у предговору нагласили, безбједност ствара услове за егзистирање сваке друштвене заједнице, односно, услове за остварење свих вриједности.

Да би могла штитити своје виталне ресурсе и интересе, држава оснива и организује механизме своје заштите. Тако говоримо о систему безбједности

који се, опет, рачва у подсистеме безбједности. Улога система и подсистема безбједности састоји се у томе да пружи безбједносне услуге, које се при томе остварују дозвољеним правним средствима. Функционисање подсистема безбједности је динамичан, сложен и специфичан процес који не би смио да доведе у питање загарантоване слободе и људска права свих грађана. „Демократски надзор над безбједносним структурама би требао започети јасним и изричитим законским оквиром, којим се успостављају безбједносне организације путем државних закона, које одобрава парламент. У законима би требало одредити границе надлежности система безбједности и његових подсистема, методе рада и начин на који ће подносити извјештаје у склопу своје одговорности.”⁴

Аутономност дјеловања елемената система безбједности треба да се одвија у уставно-правним оквирима савремених држава, а под цивилном контролом и надзором демократски изабраних институција друштва. У каквом су односу, с једне стране, ниво безбједности и, с друге стране, људска права и слобода? Да ли се паралелно с вишим нивоом безбједности, шири круг права и слобода, односно, да ли њихова ограничења постају мања?

Разумљиво, ако је друштво изложено бројним опасностима, прва реакција државе биће да посегне за мјерама које ограничавају, тј. суспендују одређена права и слободе, како би се лакше одупрла уоченим опасностима. У случају да опасности нема, права и слободе загарантоване уставом се не ограничавају. С овим се покреће питање легитимитета мјера за којима посеже држава.

1.1. „Средишњи проблем демократског друштва јесте како одржати ниво пропорционалности између слободе и сигурности. Тако да је врло тешко у модерном друштву проводити мјере неопходне за стабилност сигурности и истовремено штитити неогуђива права и слободе појединаца с обзиром на чињеницу да међу доминантним вриједностима са којима се савремена цивилизација прославља и устрајава, јесте право на живот и слободу у оквиру регулативних правила.”⁵

Према Хани Арент, чије филозофско дјело је имало велики утицај на обликовање филозофије политике и политичке теорије у XX вијеку, „тежиште на полицији као једином органу власти и одговарајуће занемаривање наизглед већег арсенала моћи војске”⁶ карактеристично је за све тоталитарне режиме. Идеја о потпуном стапању партије и државе реализовала се кроз попуњавање

⁴ Борн, Ханс: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, Сарајево, 2003, стр. 83.

⁵ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 12.

⁶ Арент, Хана: *Извори тоталитаризма*, Феминистичка издавачка кућа 94, Београд 1998, стр. 427.

свих државних служби члановима партије. Подразумијева се да је партија нарочито била опрезна приликом вођења „кадровске политике” у тајној полицији. „Задатак тоталитарне полиције није се састојао у томе да расвјетљује злочине, већ да буде у приправности кад власт ријеши да ухапси одређену категорију становника.”⁷

Једна од најважнијих демократских процедура односи се на успостављање контролних механизма над радом система безбједности. Како успоставити ефикасан систем безбједности, учинити га значајним сегментом заштите државе и њених грађана, како обезбиједити ефикасност, а уједно један специфичан апарат учинити отпорним на политичке злоупотребе?

„Изградња савременог, транспарентног друштва тражи одговарајућу равнотежу између потреба заштите политичког и уставноправног уређења, с једне стране те начела правне државе о поштивању основних права и слобода грађана, с друге стране.”⁸

Суштина овог виђења састоји се у потреби за изградњом система безбједности који ће моћи да одговори на савремене изазове, ризике и пријетње, с једне стране, а да се, с друге стране, успостави ефикасна управљачка контрола и парламентарни надзор над елементима система безбједности и реализује заштита друштва од стране законодавне, извршне и судске власти те медија, невладиног сектора и цивилног друштва.

Постављају се питања: колико се у пракси одступа од нормативних рјешења; колико се систем безбједности упушта у контролу политичког живота, а колико се под маском заштите од тероризма, заштите државе итд. упушта у кршење људских права?

„Контрола безбедносних структура јесте услов добре владавине. Данас се она дефинише као демократска и цивилна контрола безбедносног сектора, чије трагове налазимо и у међународним документима. Међународна документа не садрже кодификоване принципе, већ поједине стандарде надзора над безбедносним структурама.”⁹

Безбједност је основни друштвени постулат без којег нема ни опстанка друштва, али истовремено треба имати у виду да се сваким редуковањем и ограничавањем остварених права и слобода грађана, доводе у питање демократска достигнућа друштва. Како избјећи противрјечности између високо постављених нивоа људских права и слобода, с једне, и безбједности друштва, тј. државе и њених грађана, с друге стране? Можда је одговор у сљедећем: „Спољашњи

⁷ Исто, стр. 433.

⁸ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 2.

⁹ Радојевић, Мијодраг: *Парламентарна контрола безбедносног сектора*, Ревиза за безбедност, бр. 08/08 стр. 31.

надзор безбедносног сектора врши се применом различитих метода од стране парламента, судске власти, извршне власти, тужилаштва, али и различитих институција (на примјер, општег или специјализованог омбудсмана) до медија, политичких партија и удружења грађана.”¹⁰

Држава мора контролисати системе државне управе, посебно систем безбједности и све његове подсистеме, јер су они латентна опасност за злоупотребу од стране политичких центара моћи, моћних појединаца или група. У различитим расправама о систему безбједности, често се критикује контрола и надзор над овим осјетљивим друштвеним системом, али се ријетко на конструктиван начин поставља питање функционисања постојећих модела контроле. У првом плану су власт и систем безбједности, односно, његова злоупотреба, при чему се акценат ставља на појединачне случајеве, често и оне личне природе.

„Унутарња (или јавна) сигурност и јавни ред су кључно јавно добро. Они су намијењени широкој јавности, без икаквог могућег облика дискриминације, укључујући имигранте и странце на државном територију. Њих не треба усмјерити у правцу служења спорним циљевима неког политичког вође или силе, или интереса самог сектора сигурности, чији задатак је искључиво да буде инструмент њиховог очувања.”¹¹

Стављање система безбједности у службу грађана, и његово претварање у инструмент заштите државе и друштва од свих облика угрожавања и угрожености, најбољи је допринос стварању просперитетног демократског друштва, односно, друштва грађана једнаких пред законом и друштва у којем сви – грађани, државе и нације, морају бити подложни закону.

Период транзиције је специфичан. У бившим социјалистичким земљама, стварају се демократске институције, али оне носе многа обиљежја претходног времена. Елементи система безбједности, нарочито службе безбједности у овим земљама, појављују се сада као оруђе политичке борбе, што повећава изгледе да у одређеној мјери и даље буду зависне у односу на све политичке актере, грађане и саму државу.

Док се у Босни и Херцеговини из мјесеца у мјесец отварају питања из области безбједности, нарочито она из домена рада Обавјештајно-безбједносне агенције (ОБА) а јавност и медији захтијевају транспарентност у раду босанскохерцеговачког система безбједности, у већини земаља Европске уније контрола и надзор над радом система безбједности је друштвени процес

¹⁰ Исто, стр. 32.

¹¹ Борн, Ханс: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003, стр. 133.

покренут седамдесетих година прошлог вијека. Парламентарна Заједничка комисија за безбједност и одбрану и Заједничка комисија за надзор над радом Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ тек почињу да се издвајају од осталих парламентарних тијела као механизам који треба да надзире рад система безбједности и штити људска права грађана БиХ. У земљама Европске уније, ове „дјечије болести” у организовању начина контроле система безбједности давно су превазиђене. Парламентарни одбори за надзор над радом служби безбједности институционални су дио политичких система и њихова улога је јасно дефинисана. Владе појединих земаља већ су институционално омогућиле и цивилни надзор над радом ових служби. Међутим, податак да је током претходног сазива Парламентарне скупштине БиХ (од 2018. до 2022. године) Заједничка комисија за надзор над радом Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ одржала само једну, конституишућу сједницу, дефинитивно обесхрабрује.

У босанскохерцеговачкој литератури нису у довољној мјери присутни радови у којима је тематски и, уз научни приступ, обрађено питање контроле и парламентарног надзора система безбједности. Изузетак чини књига др Раме Маслеше „Теорије и системи сигурности” у којој се тек уочава потреба да се питање контроле система безбједности сагледа из научног угла. Било је и других покушаја, али не нарочито значајних. „Ни у једном друштву ситуација није идеална, односно, не можемо говорити о потпуној безбједности, нити о неограниченој слободи. Међутим, „ради се о потреби да се обезбиједи равнотежа између безбједности и основних људских права и слобода грађана с друге стране”.¹² У међународним оквирима, овом проблематиком највише се бави ЖенеВСки центар за демократску контролу оружаних снага чије студије заслужују пажњу.

Предмет нашег интересовања је систем безбједности, његово функционисање и контрола, са тежиштем на службама безбједности. Посебна потреба да се питање контроле рада служби безбједности научно проучава проистиче из садашње државне и институционалне структуре БиХ. У настојању да изађе у сусрет етничким заједницама, уставотворац је државу свео на редукован број овлашћења, а све остале надлежности је путем генералне клаузуле препустио ентитетима. Међутим, услијед различитих притисака, највише од канцеларије високог представника, значајан дио ентитетских надлежности, пренесен је на ниво заједничких органа, чему се из Републике Српске све снажнијеprotиве, а носиоци најважнијих функција траже поврат надлежности.

¹² Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 4.

2. ДА ЛИ ЈЕ БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА НЕУСПЈЕЛА ДРЖАВА?¹³

За Босну и Херцеговину се у јавном дискурсу увријежио израз „немогућа држава”. Колико год оправдала поменути израз, прије бисмо се определијели за други, који није у супротности са наведеним, али је ипак другачији. Ријеч је о изразу „неуспјела држава”. Зашто је Босна и Херцеговина неуспјела држава? Зато што јесте могућа у оквиру који јој је одређен Дејтонским мировним споразумом, односно, како је словом Дејтона прописана њена уставна структура.

По Дејтону су и фискална политика и сектор безбједности у надлежности ентитета, а тек овлашћења која су стриктно наведена да припадају БиХ, оличеној у три заједничка министарства на савезном нивоу, односно, БиХ постоји тек толико да може функционисати и бити представљена као држава, чланица Уједињених нација. Таква Босна и Херцеговина јесте одржива. Међутим, све што смо видјели у протеклих двадесет пет година представља политичку ерозију, у смислу преноса надлежности са Републике Српске на ниво Босне и Херцеговине. Тај трансфер власти, који се одвијао под великим притиском, у континуитету је. Вриједи истаћи да су постојале владе које су то чиниле тек онолико колико су морале, и то је увијек било рађено под тешким притисцима, а било је и периода, под тим мислимо на период од 2001. до 2006. године, када се трансфер власти у овом контексту преносио из убјеђења, без неког посебног отпора, у неким ситуацијама и драга срца.

Као примјер можемо навести Обавјештајно-безбједносну службу Републике Српске, која је једноставно ишчезла. Наиме, није се догодила фузија двају ентитетских служби, већ је једноставно једна „прогутала” другу. Први инострани медијатор којег је ОХР ангажовао у том смислу био је мађарски дипломата Калман Кочиш, некадашњи шеф мађарске обавјештајне службе. Кочиш је направио концепт по којем остају ентитетске обавјештајне службе, а на нивоу Босне и Херцеговине формирало би се тијело од 40 људи, које би било заједничко, односно, својеврсни савезни орган са одређеним овлашћењима. Кочиш је поштовао уставне ингеренције које има Републике Српска, али је убрзо, управо због концепта заједничке обавјештајне службе који је пропагирао, био прозиван у таблоидима и порталима због афера које је наводно имао док је радио у Мађарској, и убрзо је смијењен са функције коју је у ОХР-у обављао. На

¹³ Аутор је ову тезу детаљније образлагао у свом раду „Босна и Херцеговина као неуспјела држава” објављеном у зборнику *Српска се брани и у Србији: десет београдских трибина о Републици Српској 2021–2022*, Представништво Републике Српске у Србији, Информативно-политички портал Све о Српској, Информативно-политички портал факти, Београд, 2023, стр. 250–258.

његово мјесто постављен је Словенац Драго Ферш који је ту службу изградио на начин који је одговарао политичком Сарајеву. Међутим, направљен је пропуст, у смислу Кочишеве „оставштине”, па и сада, у важећем Закону о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, у члану 3, стоји да унутрашња организација Обавјештајне агенције мора пратити уставну структуру земље, што би значило да у БиХ постоје двије ентитетске службе и једна заједничка.

Политичка ерозија власти је нарочито изражена у сектору безбједности и у правосуђу. За ударе на правосуђе користе се алати обавјештајног подземља по методу: тајно снимати, публикуј, дискредитуј носиоце важних функција. Дијелови тзв. међународне заједнице, у Српској подржавају политичке снаге за које је општа процјена да ће бити кооперативне, са жељом да те снаге побиједи на општим изборима наредне године. Алати који ће у том смислу бити на услузи су протести и митинзи, тако да можемо очекивати да Бања Лука и наредних година поново, као и 2018. године, буде град митинга и протеста. „Артиљеријска подршка” биће медији, електронски и они присутни у сајбер простору.

Већ извјесно вријеме један израз је нови повод за политичко сукобљавање у БиХ али и шире, на централном Балкану, који је из „ЕУ” разлога назван Западни Балкан. Ријеч је о синтагми „Српски свет”. Израз „Српски свет” појављује се већ у 19. вијеку у српској литератури, поезији, и уопште у културном миљеу. Никома није сметао јер је аналоган појмовима „Русский мир”, *Die deutsche Welt*, *La mondo Italiano*, *Lumea Romaneasca* или *The English World*. Зависно од контекста, има лингвистичко, културолошко, духовно и политичко значење. Ако Срби од Софије до Трста говоре истим језиком, користе ћирилицу, гледају телевизијске станице и претражују по интернету портале на српском језику – зашто би такав „Српски свет”, који означава кохезионе нити унутар једног народа, било коме сметао?

У „босанском лонцу” нетрпељивости, наравно да смета. Појам „Српски свет” се третира као нови, суптилнији израз за „Велику Србију”, у дијалогским емисијама сарајевски самозвани експерти и политичари напросто „скачу” на саговорника који покушава објаснити да испод тог израза нема ничега чега би требало да се плаше. Ако из Бање Луке до Београда, Скопља, Тиране или Подгорице може стићи без пасоша, ако теретна возила три пута брже стигну на дестинацију на коју су се упутила, није ли то један исти свијет називали га „српски”, „бошњачки” или „албански”? То је суштина „Отвореног Балкана” који је без Црне Горе и Босне и Херцеговине само дјелимично испунио циљ.

Изгледа као да у Босни и Херцеговини ниједна идеја која би помогла економији или бољем међунационалном разумијевању неће успјети. Стогодишња спирала мржње увија се око нових генерација, а сви они који је покушавају прекинути дјелују усамљено и несхваћено. Асоцијације у БиХ на српску заставу, јединство нације и солунски фронт су подијељене, зависно од националне при-

падности. Стога је и Дан српског јединства, слободе и националне заставе као свесрпски празник дочекан „на нож”, како у Сарајеву тако и у Загребу. Реакција у овом, као и у низу других случајева, разумљива је. Срби и њихови политички лидери се отворено изјашњавају да нису за Босну и Херцеговину препуну мржње и нетолерантности, и гдје Републици Српској ни име неће да изговоре, већ умјесто тога користе безличну скраћеницу „еРС”. Двоструки стандарди, нарочито болни у судским процесима, и лицемјерне фразе о „грађанској држави” Србе све више удаљавају од БиХ и јачају тежње ка самосталности Српске.

3. БЕЗБЈЕДНОСТ И СИГУРНОСТ – КОНТРОЛА И НАДЗОР

Како у таквој консталацији односа (још увијек висок ниво неповјерења, изразита међуетничка дистанца, отворени сукоби националних елита итд.) успоставити ефикасан систем безбједности и како контролисати његов рад?

Основни категоријални појмови које ћемо користити су: *безбједност и сигурност; систем безбједности; модел; контрола и надзор*. Из ових категоријалних појмова изводе се и тумаче сви остали појмови и термини.

Еминентни теоретичари из области безбједности који научно дјелују на простору БиХ дали су свој допринос дефинисању појмова безбједност и сигурност. Тако, др Момчило Сакан наводи: „Безбедност није само стање. Безбедност је и активност појединаца и друштвених група да се предухитри опасност и заштите друштвене вредности (људи и друга жива бића, објекти, материјална и друга добра) од било које врсте угрожавања. Безбедност није ни субјективно осећање већ реална ситуација и процес.”¹⁴ Др Момчило Сакан између појмова безбједност и сигурност прави дивергенцију: „Ипак се чини да термин сигурност има шире значење. Тај термин не подразумева само одсуство опасности него и извесност, самопоуздање па и лакомисленост”.¹⁵ Др Рамо Маслеша истиче да „у политичкој енциклопедији аутори наводе да се израз безбједност изједначавао са термином сигурност, што није исто, али нису дали објашњење у чему је та дивергенција”.¹⁶ Др Неђо Даниловић указује: „У нашој литератури, термини безбедност и сигурност се најчешће сматрају синонимима, иако се у суштини ради о два термина са различитим значењима...”.¹⁷ У даљем

¹⁴ Сакан, Момчило, *Утицај културе на људску безбедност*, излагање на симпозијуму Безбедност и култура, Врњачка Бања, март 2008, стр. 4.

¹⁵ Исто, стр. 3.

¹⁶ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 5.

¹⁷ Даниловић, Неђо: *Савремени системи безбедности и заштите*, Скрипта, Слобомир П универзитет, Слобомир, Бијељина, 2007, стр. 12.

објашњавању разлика између појмова безбједност и сигурност, др Даниловић наглашава да у научном и теоријском промишљању о основном категоријалним појмовима у области безбједности, термин *безбједност* представља основни, полазни и фундаментални појам из кога се изводе сви други појмови.

У најширем смислу, појам безбједност представља људску тежњу ка животу и односима у којима девијантна понашања других неће доводити у опасности њихове животе, здравље, својину и интересе. За појам *сигурност* др Неђо Даниловић наводи да представља „изворну људску потребу и сложен систем фактичких друштвених чињеница, уверења и веровања субјеката у трајно остваривање достигнутог или још бољег друштвеног положаја”.¹⁸

Иако уочавају дистинкцију између појмова безбједност и сигурност, др Неђо Даниловић и др Момчило Сакан у свом научном раду употребљавају термин безбједност, док др Рамо Маслеша користи искључиво израз сигурност. Др Неђо Даниловић дао је и теоретско одређење система безбједности: „Да би могла успешно да штити виталне вредности и интересе, свака држава организује своје безбедносне и заштитне механизме у засебне међусобно условљене системе и подсистеме, који пружају безбедносне услуге највишег друштвеног значаја. При томе, они своју улогу остварују дозвољеним правним и демократским средствима, који не доводе у питање зајамчене слободе и права човека и грађанина”.¹⁹

Др Рамо Маслеша такође је дао дефиницију коју ћемо прихватити као једну од водила у теоретском посматрању система безбједности са аспекта његове контроле: „У том процесу, посебну одговорност има систем сигурности, односно, његова моћ. Он у свакој правно уређеној демократској држави представља друштвену нужност. Али, ако се не оствари контрола законитости рада сигурносног система, његова моћ може постати „друштвено опасна”, а нарочито у односу према грађанима примјеном мјера репресије са прекорачењем законом датих овлашћења”.²⁰

Ако бисмо издвојили кључне ријечи из споменутих навода а које се односе на систем безбједности, то би биле „механизам” и „друштвена нужност”. Оба аутора указују на значај контроле система безбједности, како моћ тог система, умјесто да буде у функцији заштите грађана, не би постала „друштвено опасна”.

Прелиминарно одређење „модела” би могло бити да је модел интелектуална конструкција која поједностављује стварност да би се разумјела, како то објашњава Питер Берк.²¹ Али, Берк иде и корак даље кад каже да је „модел

¹⁸ Исто, стр. 19.

¹⁹ Исто, стр. 5.

²⁰ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 104.

²¹ Берк, Питер: *Историја и друштвена теорија*, Equilibrium, Београд, 2002, стр. 36.

интелектуална конструкција која поједностављује стварност да би нагласила оно што се понавља, што је опште и типично, и што приказује у облику скупина обележја или атрибута”.²² Макс Вебер је говорио о „идеалном типу” који „са своје стране, може да буде рационалан или ирационалан”.²³ По Берковом тумачењу, „модел” и „типови” тада постају синонимима – што је ваљда и прикладно, с обзиром на то да је *тупос* грчка ријеч за калуп или „модел”, и да је Макс Вебер писао о „идеалним типовима” тамо гдје би модерни социолози писали „модел”.²⁴

Данашња методологија наука (природних, друштвених, техничких и биомедицинских) користе појам модела, моделовања, односно, метод моделовања. „Бит ове методе је да модел представља приказ неког предмета или ствари, процеса или појаве из стварног свијета”.²⁵ За методу моделовања каже се и да је „средство помоћу којег научници (знанственици) истражују структуру или својства појединих система или појава из реалног свијета”.²⁶

1.2. Ради дистинкције појмова „контрола” и „надзор” желимо истаћи да под контролом подразумевамо контролу система безбједности од стране извршне власти, која представља својеврстан управљачки начин контроле, чак би се могло рећи да механизме контроле власт више користи за управљање системом безбједности, док је сама контрола углавном у другом плану.

„Иако парламент и влада имају различите улоге у сектору безбједности, они имају заједничку надлежност за одржавање квалитетног функционисања сектора безбједности”.²⁷

1.3. Контрола система безбједности од стране парламента има више значаја за заштиту грађана и овај начин контроле није управљачки и стога за њега користимо термин „надзор”. Потреба за отвореним демократским и парламентарним надзором над системом безбједности је велика. Контрола система од стране извршне власти не улива повјерење. Парламент је та институција која треба да заштити друштво од злоупотребе елемената система безбједности у политичке сврхе, јер систем безбједности треба да буде политички неутралан, сви његови елементи треба да се придржавају професионалне етике и да дјелују унутар граница свог законског оквира.

²² Исто, стр. 36.

²³ Вебер, Макс: *Привреда и друштво*, Просвета, Београд, 1976, стр. 14.

²⁴ Берк, Питер: *Историја и друштвена теорија*, Equilibrium, Београд, 2002, стр. 36.

²⁵ Славо Кукић, Брано Маркић: *Методологија друштвених знаности*, Економски факултет Свеучилишта у Мостару, Мостар, 2006, стр. 135.

²⁶ Исто, стр. 135.

²⁷ Борн, Ханс: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпарламентарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003, стр. 28.

1.4. Дјелотворан парламентаран надзор постао је веома битан како би одговори система безбједности на планетарне и регионалне пријетње били конципирани и спроведени уз пуну транспарентност и одговорност. Одсуство парламентарног надзора ствара опасност да би систем безбједности, односно, његови поједини елементи, могли погрешно да протумаче своју улогу и да се понашају као држава у држави, а као такав, систем безбједности је увијек озбиљна препрека развоју друштва.

Посматрамо ли основну државну конструкцију савременог друштва кроз принцип подјеле власти на законодавну, извршну и судску власт, увидјећемо да нема посебних суштинских разлика у остваривању контроле и надзора над системом безбједности у односу на остале друштвене системе, осим што је рад подсистема система безбједности специфичан и најчешће обавијен велом тајне. У стварном животу, подсистеми система безбједности су дубоко интегрисани у друштво. Њихово политички осјетљиво дјеловање подлијеже нешто строжој демократској контроли из разлога што постоји опасност њихове злоупотребе од стране политичке елите на власти.

У савременим друштвима, системима безбједности, посебно службама безбједности, не треба дозволити да „саме себи одређују задатке” јер поједини подсистеми, нарочито обавјештајне службе, имају уграђену, можемо рећи и „урођену”, тенденцију ка осамостаљивању, чак и у односу на свог оснивача. Отуда је логично закључити да су такве тенденције више изражене у земљама у транзицији у којима су наслијеђени релативно самостални и јаки системи безбједности из претходног, социјалистичког режима.

„Демократска и цивилна контрола безбедносног сектора има посебан значај у амбијенту постконфликтних друштава, као што је простор бивше Југославије. Демократска и цивилна контрола безбедносног сектора има и превентивни карактер спречавања одлеђивања „замрзнутих конфликта”, односно, стварања услова за стабилност Западног Балкана”.²⁸

Зато питање контроле подсистема система безбједности има специфичну тежину. Подсистеми безбједности, као елементи система безбједности, реформишу се, добијају нову улогу (декларативно престаје њихов политички ангажман), модернизују се и постају транспарентни. Реформа система безбједности одвија се паралелно с реформама осталих дијелова политичког система и зависи од брзине и интензитета тих реформи. Једна од најважнијих демократских процедура односи се на успостављање контролних механизма над системом безбједности.

²⁸ Радојевић, Мијодраг: *Парламентарна контрола безбедносног сектора*, Ревизија за безбедност, бр. 08/08. стр. 32.

Могућност контроле система безбједности повећала се кроз различите контролне органе. С друге стране, повећала се могућност злоупотребе кроз већу примјену техничких средстава и неке видове легалног прикупљања података о грађанима (подаци који се добију контролом компјутерске мреже и преко различитих система надзора).

Зато се у теорији и политичкој пракси може поставити неколико важних питања, као што су: колико се у пракси друштвеног живота одступа од рјешења која нормирају контролу и надзор над системом безбједности? Колико се елементи система безбједности упуштају у контролу политичког живота? Колико се под маском заштите од тероризма, заштите државне безбједности итд., поједини подсистеми система безбједности упуштају у кршење људских права? Колико је ефикасна контрола система безбједности, да ли заиста друштво контролише систем безбједности или систем безбједности контролише друштво?

Неспорно је да се контрола система безбједности у БиХ одвија у сложеним условима, да је реализују различити субјекти са одређеним мотивима и сврхама, примјеном разних метода и средстава контроле и спровођењем различитих активности које изазивају одређене посљедице, како на систем безбједности тако и на босанско-херцеговачко друштво у цјелини.

I. БЕЗБЈЕДНОСТ И КОНТРОЛА

1. ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА БЕЗБЈЕДНОСТ

1.1. Етимологија појма безбједност

Да ли се безбједност може објаснити изучавањем њеног етимолошког значења или је то појам без поријекла, који егзистира искључиво у односима који се стварају између других појмова, као што се и човјек дефинише у различитим ситуацијама? Или је пак проучавање етимона неопходан поступак у разумијевању свих појмова, па и безбједности?

Поријекло израза безбједност је у латинској ријечи *securitas*, *-atis*, што означава безбједност, одсуство опасности, извјесност, самопоуздање, па и неустрашивост, заштићеност (*securus* на латинском значи: сигуран, безбједан, поуздан, неустрашив, увјерен, сталан, чврст, одан, истинит, итд.).

У енглеском језику, у употреби су два термина: *security* и *safety*. Термин *security* се користи у смислу означавања „националне безбједности” (*secure* – сигуран, осигурати) – *national security*, што подразумева остварење и чување државног националног интереса, док термин *safety* означава способност дјеловања, како не би дошло до непожељне безбједносне ситуације, или таквих прилика које могу да угрозе безбједност људи, државе, читавих региона и међународне заједнице у цјелини, као и безбједност имовине и пословања.

У француском језику, користе се изрази *securite* и *surete*, док се у руском језику користи термин *безопасность* што значи заштићеност. У италијанском језику у примјени је термин *sigurezza* (*siciramente*), што у слободном преводу означава сигурно. На шпанском језику, безбједност је *seguridad*, а на португалском *seguranca*. У њемачком језику користи се термин *sicherheit*, а у албанском језику израз *siguri*, и оба означавају безбједност и сигурност.

На чешком, а и словачком језику, безбједност је *bezpečnost*, на пољском *bezpieczeństwo*, а на ирском *slandail*. Бугари користе термин *сигурност*, а на

румунском безбједност је *de securitate*. На српском говорном подручју најчешће је у употреби термин *безбједност*, док је на хрватском говорном подручју у употреби појам *сигурност*. Наиме, термилошки се безбједност изводи из ријечи безбједно, што означава стање оног који је безбједан, односно, стање оног који је осигуран од опасности или заштићен.²⁹

1.2. Термилошка дивергенција око схватања појмова безбједност и сигурност

Безбједност као резултат људске активности поприма све више значења – њен се изглед мијења и потпуно зависи од околности, од субјеката који је у својој корелацији стварају и обликују. Индивидуална, национална и међународна безбједност увјеравају нас да мисао о безбједности расте и постаје широка – њена комплексност се огледа и у наизглед нејасној дивергенцији од појма сигурност.

Ова два термина се често поистовјећују и сматрају синонимима. Међутим, етимолошка анализа указује на то да они нису и не могу бити синоними те да је неопходно правити дивергенцију између ових појмова. При томе, сигурност се више односи на личну сигурност, коју чине правна, политичка, социјална и економска сигурност, док је безбједност појам који обухвата шири спектар значења, од личне, преко државне и националне, до међународне и глобалне безбједности.

Компетентни аутори који изучавају теорију безбједности у својој научној мисли баве се питањем да ли су безбједност и сигурност синонимима.³⁰ Др Момчило Сакан наводи да „безбедност није само стање. Безбедност је и активност појединаца и друштвених група да се предухитри опасност и заштите друштвене вредности (људи и друга жива бића, објекти, материјална и друга добра) од било које врсте угрожавања. Безбедност није ни субјективно осећање већ реална ситуација и процес”.³¹ Др Сакан се определио за дефиницију по којој се „под појмом безбедност и сигурност људи подразумева стање и процес у којем су људи и њихова добра заклоњени од опасности и у којем међу људима владају односи узајамног договарања и споразумевања и изналажења решења и компромиса ради задовољења потреба на миран и толерантан начин – без

²⁹ Речник српскохрватског књижевног језика, књига прва, 2. фототипско издање, Нови Сад, Матица српска (суиздавач Матица хрватска), 1990, стр. 160.

³⁰ Већ смо указали да смо се за потребе овог истраживања послужили одређењима које су дали др Неђо Даниловић, професор на Правном факултету Слобомир П универзитета у Бијељини, др Рамо Маслеша, професор на Факултету криминалистичких наука Универзитета у Сарајеву и др Момчило Сакан, професор на Факултету политичких наука Независног универзитета Бања Лука. Наравно, користимо и дефиниције страних аутора.

³¹ Сакан, Момчило: *Утицај културе на људску безбедност*, излагање на симпозијуму Безбедност и култура, Врњачка Бања, март 2008, стр. 4.

угрожавања живота и здравља појединаца и друштвених група”.³² Овај аутор, ипак, између појмова безбједност и сигурност прави дивергенцију: „Ипак се чини да термин сигурност има шире значење. Тај термин не подразумева само одсуство опасности него и извесност, самопоуздање па и лакомисленост”.³³ Према мишљењу истог аутора, „термин безбедност обично асоцира на јавну и државну, личну и колективну безбедност, што је недовољно за дефинисање и објашњење заштите људи од разних облика угрожавања, укључујући и природне катастрофе и поремећаје природе изазване дејством људског фактора”.³⁴

Др Рамо Маслеша истиче да „у политичкој енциклопедији аутори наводе да се израз безбједност изједначавао са термином сигурност, што није исто, али нису дали објашњење у чему је та дивергенција. Такође, у рјечнику међународног јавног права чији је аутор Владимир Иблер не постоји одредница „безбједност” већ „сигурност”.³⁵ Др Рамо Маслеша, даље, у својој студији користи искључиво термин сигурност, а указује да „поред дефинисања сигурности као интегративне категорије, сигурност је и релевантна функција државе која у складу са уставном улогом, треба штитити пуну заштићеност грађана и ње саме од свих облика угрожавања, којима се доводе у питање функционисање одређеног уставног рјешења (сувереност, независност и територијална цјеловитост) као и рад свих осталих субјеката у свим областима живота и рада”.³⁶

Др Неђо Даниловић указује: „У нашој литератури, термин *security* се равноправно преводи терминима безбедност и сигурност, који се најчешће сматрају синонимима, иако се, у суштини, ради о два термина са различитим значењима...”.³⁷ При томе, сигурност одређује као ситуацију одређеног субјекта у којем су сви важни аспекти његовог друштвеног положаја и личног интегритета заштићени од повреда и угрожавања. Сигурност одређују и три значајна својства: висок степен еластичности; друго својство је друштвено, које указује да сигурност зависи од дјеловања мноштва разноврсних фактора; треће својство указује да су сфере и видови сигурности многи, а све сфере сигурности не морају да буду у сваком моменту остварене у истој мјери (материјална сигурност, морална сигурност...).

У Појмовнику безбедносне културе³⁸ такође се прави дивергенција између безбједности и сигурности. По Светлани Станаревић, „када је у питању стручна

³² Исто.

³³ Исто, стр. 3.

³⁴ Исто, стр. 3.

³⁵ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 5.

³⁶ Исто, стр. 12.

³⁷ Даниловић, Неђо: *Савремени системи безбедности и заштите*, Скрипта, Слобомир П универзитет, Слобомир, Бијељина, 2007, стр. 12.

³⁸ „Реч безбедност потиче од префикса без (непостојање, одсуство) и речи беда (велико

употреба речи безбедност и сигурност или њиховог стављања у одређени концептуални оквир, може се рећи да безбедност више припада тумачењу којим обухватамо традиционално схваћену безбедност, или тврду безбедност, објективну безбедност, односно, материјалну безбедност, док би сигурност више припадала тумачењу којим се објашњава субјективна безбедност, мека безбедност, симболичка безбедност или људска безбедност”.³⁹

1.3. Одређење безбједности на научној и теоретској основи; елементи безбједности

Дефинисање безбједности одувјек је зависило од приступа, циља и сврхе онога ко је пред собом поставио тај задатак. Стога се и појавило више дефиниција којима се покушао изразити овај комплексан појам, односно, ова сложена појава. Др Даниловић истиче да се „у научном и теоријском промишљању о основним категоријалним појмовима у области безбедности, термин *безбедност* представља основни, полазни и фундаментални појам из кога се изводе сви други појмови”.⁴⁰ Појашњавајући даље, указује да је у ширем смислу ријечи безбједност тежња ка животу и односима у којима девијантна понашања других остале неће доводити у ненормалне, несвакодневне опасности по њихове животе, здравље, својину и интересе.

У Политичкој енциклопедији, безбједност се дефинише у широком смислу, јер „обухвата мјере и активности, чувања и заштите од угрожавања независности и интегритета једне земље и унутрашњег уставног и правног поретка”. У првом случају се говори о спољној, а у другом о унутрашњој безбједности.⁴¹

У Појмовнику безбедносне културе, за појам безбједности се наводи да „у објективном смислу представља одсуство претњи по усвојене вредности, док у субјективном значењу представља одсуство страха од тога да ће дате вредности бити угрожене. Безбедност се традиционално, и у теорији и у пракси, везује

сиромаштво, положај који изазива презир, невоља, несрећа, зло) и представља стање онога који је заштићен од опасности, осигуран, сигуран, безопасан. Поред речи безбедност, у српском језику је у употреби још и реч сигурност чије значење потиче од латинске именице *сеџџитас*, *атис* ф. (мир духа, безбрижност, сигурност, безопасност) и придева *сеџџитус* (без бриге, безбрижан, без бојазни, који се не боји никакве опасности). Иако се у српском језику ове две речи у општој употреби често употребљавају као синоними, сигурност представља шири појам од појма безбедности, јер поред одсуства опасности обухвата и извесност, самопоуздање, па и лакомисленост.” Светлана Станаревић и Филип Ејдус: *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 14.

³⁹ Станаревић, Светлана: *Основи безбедности*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд, 2018, стр. 91.

⁴⁰ Исто, стр. 19.

⁴¹ *Политичка енциклопедија*, Београд, 1975, стр. 79.

за суверену државу као за главни субјекат, али и објекат безбедности, и за њен монопол над легитимном применом физичке и, изнад свега, војне силе”.⁴²

Ур Гетикен (Урс Е. Гаттикен) у рјечнику који се бави појмовима из области безбједности, *The information Security Dictionary*,⁴³ безбједност објашњава као „мјере опреза које су предузете у циљу заштите организација, система, личности и ствари од напада или могућности да буду озлијеђене”.⁴⁴

Према дефиницији датој у студији рађеној у оквиру организације Уједињених нација из 1985. године, безбједност је стање у којем државе сматрају да нема опасности од војног напада, политичких принуда или економских присила, тако да могу слободно да се развијају.⁴⁵

Дефинишући термин „сигурност”, др Божидар Јаворовић⁴⁶ у студији „Полиција и сигурност” истиче да „сигурност представља стање у којем не долази до нарушавања нормалног „стања ствари” услед различитих угрожености и опасности; сигурност као стање пуне равнотеже између човјека и природе и њихове интеракције која не доводи до деградирања природе и квалитета људске заједнице”, односно, „сигурност као стање равнотеже између конструктивних и деструктивних сила, у којем не долази до нарушавања и деградације еколошког система, цивилизацијских остварења људске заједнице, човјека и његових тековина и вриједности или оне не прелазе опсег њиховог развоја”.⁴⁷

1.5. Едвард Хинкелман (Edward Hinkelman), аутор запажене књиге „Рјечник међународне трговине”⁴⁸ безбједност је окарактерисао као веома широко поље.⁴⁹

Суочени смо са ситуацијом да је схватање безбједности проширено од националне безбједности до безбједности појединаца и група па се тако профилисала појединачна, социјална безбједност итд. У суштини, фокус је помјерен од државе и националне безбједности ка безбједности појединца и група. С друге стране, у савременим међународним односима, концепт безбједности се проширио од националне безбједности према регионалној и глобалној без-

⁴² Светлана Станаревић и Филип Ејдус: *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 14.

⁴³ Urs E. Gattiken: *The information Security Dictionary*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2004.

⁴⁴ Исто, стр. 292.

⁴⁵ Тадић, Б.: *Несврстаност и међународна безбедност*, у: *Безбедност и одбрана несврстаних земаља*, Центар оружаних снага за стратегијска истраживања и студије, Београд, 1989, стр. 21.

⁴⁶ Професор на Факултету политичких знаности Свеучилишта у Загребу

⁴⁷ Јаворовић, Божидар.: *Полиција и сигурност*, Загреб, 1997, стр. 3–4.

⁴⁸ Edward G. Hinkelman: *Dictionary of International Trade*, World Trade Press, Novato, California, USA, 2005.

⁴⁹ Иако се из наслова не би дало закључити, ова књига обрађује веома широк спектар појмова из области безбједности.

бједности. Концепт безбједности шири се и у другом смјеру, односно, од војне према политичкој, економској, социјалној и безбједности животне средине.

„У српском језику се у политичком говору често прави разлика између појма јавне безбедности (стање у коме су искључени противправни акти) и појма државне безбедности (одсуство претњи по уставни поредак, политичку независност, територијални интегритет и целовитост државе).”⁵⁰

Могла би се извршити и класификација по којој се безбједност дијели на индивидуалну, националну, регионалну и глобалну безбједност. У том смислу, индивидуална безбједност би се могла одредити као стање друштва у којем његови чланови могу да задовољавају и штите своје основне потребе, вриједности и интересе, односно, остварују људска права и слободе које су услов за развој савременог демократског друштва.

Национална безбједност је појам који има све шире значење, а њим се углавном означава циљано, тј. жељено стање с аспекта безбједности једне државе. Иако је овај појам често злоупотребљаван, под њим се подразумева отклањање ризика и пријетњи с којима се држава суочава.

Међународна безбједност обухвата регионалну и глобалну безбједност. Регионална безбједност је дио међународне безбједности која се фокусира на један регион – нпр. регион Југоисточне Европе.

Регионална и глобална безбједност тичу се међународних односа, односно, везују се за стање у којем се налазе државе у одређеном региону или у планетарном смислу, а може се означити као безбједно у ширем смислу ријечи. Подразумијева се да се до безбједног стања може доћи једино уз изграђене механизме заштите, који ефикасно отклањају сваки вид угрожавања безбједности.

Након завршетка хладног рата, а посебно након промјене структуре и функције НАТО-а која је успиједила на Вашингтонском самиту 1999. године, долази до проширења значења појма безбједности. Све више је у оптицају нова појмовна синтагма „глобална безбједност”, као директна посљедица ситуације настале након терористичких напада од 11. септембра 2001. године на Сједињене Државе јер је оснажена свијест да сви људи дијеле једну планету и чине глобалну заједницу. „Амерички инжењер и добитник Нобелове награде за физику Џек Килби (Jack Kilby) 1958. године изумио је микрочип који је у основи информационе, комуникационе и рачунарске технологије какву познајемо данас те захваљујући којој ефекти процеса глобализације у потпуности долазе до изражаја. То значи да се о процесу глобализације може говорити у посљедњих седамдесетак година...”⁵¹

⁵⁰ Светлана Станаревић и Филип Ејдус: *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009, стр. 14.

⁵¹ Тучић, Борис: *Глобална безбједност и свијет који се мијења*, Универзитет у Бањој Луци,

Уједно, појам безбједности све више се везује за уважавање људских и грађанских права појединаца, а све мање за државну, односно, националну безбједност. Такорећи, „национална сигурност, са фокусом на заштити државе, „постаје” људска сигурност која на прво мјесто ставља човјека и заједницу”.⁵²

Безбједност је појам који непрекидно помјера своје границе и који је еволуирао од стања заштићености и одсуства опасности, до схватања безбједности као сложене цјелине међусобно увезаних сродних појмова са засебним специфичностима. Безбједност је, опет, динамична друштвена појава, процес. Неспорно је да се ради о појму који има више димензија и који се појављује у новим облицима.

2. ПОЈМОВНО ДЕФИНИСАЊЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Идеја о систему има дужу традицију.⁵³ Георг Вилхелм Фридрих Хегел (Hegel, Georg Wilhelm Friedrich), једно од највећих имена у историји филозофије, тврдио је да „филозофирање без система не може да буде нешто знанствено”.⁵⁴ По Хегелу, „под системом неисправно се подразумијева филозофија о ограничену принципу, о принципу који се разликује од другог, напротив, принцип је сваке истините филозофије да садржава у себи све посебне принципе. Сваки од дијелова филозофије јесте филозофијска цјелина, један у себи затворен круг, али филозофијска идеја у њему јесте у посебној одређености или елементу”.⁵⁵

Ипак, тројица научника, Лудвиг фон Барталанф (Ludwig von Bertalanffy), Валтер Рохре (W. Rohrer) и Алфред Ј. Лотка (A. J. Lotku) сматрају се за зачетнике методолошке концепције система. Радови ове тројице аутора се узимају као

Факултет безбједносних наука, Бања Лука, 2023, стр 20.

⁵² Борн, Ханс: Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003, стр. 21.

⁵³ Систем (сустем) – од грчког сун („заједно”) и стенаи („стајати”). (2) У формалном смислу, систем је скуп елемената с унутрашњом кохерентношћу и јединством, који дају правила која одређују дозвољене комбинације и трансформације елемената (Риз, Вилем: Речник филозофија и религија: источна и западна мисао, Дерета, Београд, 2004, стр. 769).

Ријеч систем (грч. система) означава оно што је састављено, састав, састав, цјелина; према извјесном гледишту уређена и од разноврсних ствари или сазнања састављена цјелина, скуп уређених дијелова... (Вујаклија, Милан: *Лексикон страних речи и израза*, б. допуњено и редиговано издање, Просвета, Београд, 2003, стр. 823).

⁵⁴ Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Enciklopedija filozofijskih znanosti*, 2. издање, „Веселин Маслеша” „Свјетлост”, Сарајево, 1987. стр. 44.

⁵⁵ Исто.

основа за општу теорију система.⁵⁶ Они су најзаслужнији што је „термин систем прожео сва подручја науке и продро у популарно мишљење, жаргон и средства масовног комуницирања”.⁵⁷ Лудвиг фон Барталанф је 1937. године први изложио теорију система на чикашком универзитету да би 1954. године са стварањем „Друштва за теорију система” ова теорија доживјела праву научну експанзију и постала општеприхваћена.⁵⁸ Оснивачи поменутог друштва били су Лудвиг фон Барталанф – биолог, Кенет Болди (Kenneth Boylding) – економиста, Анатол Рапопорт (Anatol Rapoport) – биоматематичар, и Ралф Герард (Ralph Gerard) – психолог. Након извјесног времена, друштво је промијенило назив у „Друштво за истраживање општих система” и покренуло свој часопис који је имао значајну улогу у прихватању системског приступа и његовој примјени у природним, а недуго затим и у друштвеним наукама.

Општа теорија система била је нови замајац науци. Радило се о новој методологији, новој снази. Многе научне дисциплине проналазиле су извориште у радовима Лудвига фон Барталанфа. Према овој теорији, „систем се дефинише као комплекс елемената у интеракцији, с тим што те интеракције имају свој ред (нису случајне природе)..., а општа теорија се може применити на појаве у различитим традиционалним гранама научног истраживања”.⁵⁹ Схватање система као цјелине која функционише захваљујући интеракцији њених дијелова прихватили су и други аутори.

2.1. Појам система безбједности

Систем безбједности подразумијева један изграђен и уређен скуп подсистема који имају дефинисан дјелокруг рада и примјењују опште и специфичне методе у циљу заштите основних друштвених вриједности. У дјеловању подсистема не би требало да долази до подударности, односно „преклапања”. Дакако да систем безбједности понајвише зависи од људске активности, од интереса и мотива појединаца и група. Ефикасност система безбједности зависи и од околности које га окружују и у којима систем безбједности дјелује. Као

⁵⁶ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 54.

⁵⁷ Ludvig von Bartalanffy, *General Theory of System: Application to Psychology*, in the *Socijal Sciences – Problems and Orientations*, Mouton/UNESCO, The Hague, Paris, 1968, p. 3, (према Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 53).

⁵⁸ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 54.

⁵⁹ Видјети шире: Ludvig von Bartalanffy, *General Theory of System: Application to Psychology*, in the *Socijal Sciences – Problems and Orientations*, Mouton/UNESCO, The Hague, Paris, 1968, п. 309. (према Даниловић, Неђо: *Савремени системи безбедности*, скрипта, Слобомир П универзитет, Бијелина, 2007, стр. 48).

најважније координате у том смислу издвојили бисмо државу и друштвене потребе заједнице.

Наиме, политичке снаге које воде државу одувијек су показивале тежњу ка аспирању система безбједности, као механизма који треба да буде у функцији очувања позиције владајуће политичке структуре. „Да би систем сигурности као најзначајнији механизам био ефикасан у спречавању свих појава које угрожавају политичке структуре, политика настоји да, уз помоћ правне државе, обликује сигурносну политику и праксу дјеловања, која је у функцији заштите, политичког јединства и унутрашњег умирења у функционирању уставног поретка”.⁶⁰ С друге стране, тоталитет друштва, као организоване и функционалне заједнице, тежи задовољењу својих потреба, тј. остваривању својих циљева и интереса, што зна да доведе до колизије у односима са политичком структуром која је формирала политичку власт, и артикулише државне интересе. Др Рамо Маслеша истиче да „као и сваки други систем, и систем сигурности је дио већег система, са низом подсистема и макросистема”.⁶¹

Ниједан систем не постоји као самосталан ентитет. Тако је и са системом безбједности. „Систем сигурности је дио већег друштвеног система. Он са интердисциплинарног стајалишта и на цјеловит начин треба истраживати, пратити и анализирати разноврсне аспекте сигурности који у датим околностима због плуралитета интереса у хијерархији приоритета током операционализације могу попримити негативни дискурс.”⁶²

Овај аутор систем безбједности дефинише као „динамичан, сложен и специфичан подсистем у развоју сваког друштва”. Основни задатак система безбједности по др Маслеши јесте да „предузима комплекс оперативних тактичко-техничких и других превентивно-репресивних мјера и активности ради благовременог и успјешног спречавања, отклањања и откривања свих унутрашњих и спољних извора и опасности угрожавања, а у циљу очувања и заштите основних друштвених вриједности⁶³ придржавају се строго уставно-правних, законских и етичко-професионалних принципа”.⁶⁴

Уочљиво је провођење превентивних и репресивних мјера ради очувања основних вриједности друштва као основне детерминанте у својим дефиницијама система безбједности. То свакако јесте основна улога система безбједности, али је подједнако важно да се у заштити основних друштвених вријед-

⁶⁰ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 123.

⁶¹ Исто, стр. 125.

⁶² Исто, стр. 129.

⁶³ Суверенитет и интегритет државе, уставни поредак, независност, територијална цјеловитост, права и слободе грађана итд.

⁶⁴ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 126–127.

ности, специјализовани органи и службе, односно, подсистеми безбједности, придржавају законског оквира.

Према нашем виђењу, систем безбједности је специфична врста система са правно регулисаном организацијом и утврђеним међусобним односима подсистема, елемената система безбједности. Систем безбједности је уређен скуп конституисаних институција које дјелују јавно али и прикривено и при томе користе превентивне и репресивне методе у циљу очувања основних вриједности друштва. У српском језику увријежио се израз „службе безбједности”, појам који се повезује са системом безбједности. „У стручној литератури се под термином „служба безбедности” првенствено мисли на организације или институције државног карактера које се баве питањем заштите виталних државних и националних интереса једне земље и њених грађана.”⁶⁵

2.2. Карактеристике система безбједности

Свакако да је систем безбједности комплексна и специфична цјелина. Већина аутора који се баве теоријом система безбједности наглашавају у својим радовима да се функционалност система безбједности и сложеност његових задатака огледа у мноштву карактеристика. Са аспекта нашег истраживања, најважније карактеристике система безбједности су специфичност и транспарентност. Специфичност система безбједности отвара низ деликатних питања. На примјер, неспорно је да су међународни тероризам, илегална производња и трговина наркотицима, организовани криминал, кријумчарење опасних материја, илегалне миграције и трговина људима – постале изражене пријетње глобалној и националној безбједности. Рушење Кула близнакиња 11. септембра 2001. године показало је да и земље са бројним развијеним системом безбједности, за који се издвајају огромна буџетска средства, могу постати жртве тих пријетњи. Али, може ли, чак и реална пријетња, држави да буде оправдање да ограничава или сужава једном достигнут ниво слобода и права? То је питање на које савремена теорија безбједности мора дати адекватан одговор.

„Значи, флексибилно, али, у коначном исходу, досљедно поштивање и спровођење закона којим се обезбјеђује слободан демократски простор у којем се одвијају потребне политичке и друге активности, одржава фундаментални принцип правне државе и цивилног друштва, с посебним акцентом на заштиту основних права и слобода грађана.”⁶⁶

⁶⁵ Парезановић, Марко; Жељски, Реља; Јевтић, Зоран: *Тактика и методика рада служби безбедности, Академија за националну безбедност*, Београд, 2020, стр. 11.

⁶⁶ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 130.

Гдје је граница између потребе за државном безбједношћу и људских права?⁶⁷ Када грађани постају угрожени од „властитог” система безбједности, односно, подсистема који га чине? Које гаранције држава пружа својим грађанима у смислу да ће их разликовати од терориста? Ово су само нека питања на која актуелна теорија безбједности није дала одговор. „Дјелотворан парламентарни надзор је, стога, постао битнији како би се осигурало да су ти нови одговори конципирани и проведени уз пуну транспарентност и одговорност. У његовом одсуству постоји опасност да би сигурносне службе могле погрешно протумачити своју мисију и дјеловати као држава у држави, било кроз велико оптерећење ионако одскудних средстава или кроз вршење претјераног политичког и економског утјецаја. Они могу стајати на путу демократизацији и чак повећати вјероватноћу избијања сукоба.”⁶⁸

Друга карактеристика система безбједности коју издвајамо јесте транспарентност, односно, неопходност транспарентности у раду, наравно, сходно законском оквиру, а у складу са потребама које исказује друштво. „Благовремено обавјештавање, размјена и циркулација мишљења омогућује грађанима, да као слободна и ослобађајућа структура у значајној мјери утичу на свестраније промјене у самом друштву. Та мрежа људских комуникација представља кључну потребу за новим стварањем и усавршавањем засноване на свијести, схватањима и потребама људи, интегрисана у демократски, отворени, цивилизирани простор, са наглашеним кооперативним одговарајућим преносним, објективним и независним постулатима и уз потребну јавну контролу његовог дјеловања.”⁶⁹

Зато су питања контроле система безбједности и његове транспарентности постала веома важна и расправе о овој проблематици резултирале су друштвеним акцијама које су значајно уздрмале „легалитет” недодирљивости система безбједности.

⁶⁷ „... Синтагма „људска права” обично се односи на то како државе третирају своје сопствене грађане. На примјер, унутар саме земље разликујемо пљачке и приватне нападе, који се обично не сматрају кршењима људских права, од полицијске бруталности и тортуре, које се обично сматрају кршењима људских права.” Donnelly, Jack: *Међународна људска права*, Хелсиншки одбор за људска права у Босни и Херцеговини, Сарајево, 1999, стр. 9.

⁶⁸ Борн, Ханс: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, Сарајево, 2003, стр. 7.

⁶⁹ Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 132.

2.3. Потреба за контролом и надзором над системом безбједности

„Будући да безбедносне и обавештајне службе раде тајно и да природа њихових задатака захтева да своје обавезе испуњавају у тајности, оне су у нескладу с начелима отворенога друштва. Управо због тог парадокса (одбране отвореног друштва тајним средствима), безбедносне и обавештајне службе треба подвргнути демократској контроли и одговорности и грађанској контроли.”⁷⁰

Говорећи о подсистемима безбједности, др Зоран Томић указује да „ти сектори државне управе морају да обављају своје послове и остварују меродавне задатке у легитимном јавном, а не политичком, партијском, групном, коте-ријском, породичном или нечијем личном интересу. Треба да у исти мах буду и поуздана јавна власт и народна јавна служба, под лупом непристрасне, компетентне и делотворне правне контроле”.⁷¹

Нарочито су велики изазови с којима се суочавају земље које су недавно направиле прелаз у демократски из ауторитативних режима. У прошлости, главни задатак за полицију, јавну и тајну, односно, институције које су бринуле о унутрашњој безбједности у таквим земљама, није се искључиво састојао у заштити државе и уставног поретка, већ и у заштити ауторитета политичког лидера. Тако су безбједносне и обавјештајне службе обављале репресивну функцију. Стога је потребан огроман напор за реформу старог система безбједности у модеран инструмент безбједносне политике, како би се подсистеми безбједности из средства за репресију претворили у сервис за заштиту државе и њених грађана. Тај процес, наравно, захтијева пажљиво праћење стања у систему безбједности од стране извршне и законодавне власти.

У модерним државама, безбједносне и обавјештајне службе играју виталну улогу у подршци власти у унутрашњим пословима, одбрани и спољној политици, у смислу пружања релевантних обавјештајних информација и супротстављања пријетњама. Међутим, постоји реална опасност да ће политичари бити у искушењу да користе агенције као „ресурсе информација” (о политичким противницима). Ова могућност прикупљања информација може бити злоупотријебљена у сврху дискредитације политичких противника и јачања улоге неких политичких фигура.⁷²

⁷⁰ Борн, Ханс и Јан Ли: *Постизање одговорности у обавјештајној делатности: правни стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних служби*, Женевски центар за демократски надзор над оружаним снагама, Женева, 2005, <http://dcaf.ch> 08.09. 2010, стр. 16.

⁷¹ Томић, Р. Зоран: *Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији* – нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 14.

⁷² *Hans Born and Ian Leigh: Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) POLICY PAPER – №19, str 5. <http://www.dcaf.ch> 8. 9. 2010.

По Будимиру Бабовићу, аутору књиге Људска права и полиција у Југославији,⁷³ постојање и функционисање институција путем којих се провјерава спровођење закона, представља један од најважнијих елемената правне државе.⁷⁴ Бабовић подсјећа да је неопходност увођења надзора констатована још 1979. године у резолуцији УН којом је усвојен Кодекс УН за понашање лица одговорних за примјену закона. У Кодексу је подвучено да званични надзор рада полиције мора бити обезбијеђен и то „путем истражне комисије, посебног министарства, јавног тужиоца, правосуђа, омбудсмана, комитета грађана, или комбинацијом неколико поменутих органа, или путем посебног тијела за надзор”.⁷⁵

Др Ханс Борн, координатор у Радној групи за парламентарну контролу оружаних снага у Женевском центру за демократску контролу оружаних снага (ДЦАФ) у свом тексту „Парламентарни и екстерни надзор над обавјештајним службама”⁷⁶ разматра најбољи начин за постизање „обавјештајне одговорности” у пракси либералне демократије и анализира актере који би требало да буду укључени у тај процес. У том контексту, др Борн наводи да је „тајност потребно стање у раду обавјештајних служби, али, у либералним демократским државама потребно је да службе раде у оквиру своје законске улоге, провјере и равнотеже те јасне линије одговорности” и закључује да „демократска одговорност идентификује и утврђује исправност рада под тим вриједностима”.⁷⁷

Петоструку класификацију, како каже, државног и недржавног надзора различитих слојева обавјештајне одговорности, Ханс Борн види на сљедећи начин: контрола од стране извршне власти (огледа се у давању смјерница, укључујући и давање задатака); парламентарни надзор; судска оцјена; унутрашња контрола; независни надзор (scrutiny).⁷⁸

Данијел Балдино (Daniel Baldino), предавач на Универзитету Нотр Дам у Перту, Аустралија, у књизи „Демократски надзор над обавјештајним службама”⁷⁹ коју је уредио, али се појављује и као аутор, бави се развојем надзора над обавјештајним сектором и изазовима којима су у том смислу изложени

⁷³ Прометеј – Земун, 1999.

⁷⁴ Бабовић, Будимир: *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 255.

⁷⁵ Према: Бабовић, Будимир: *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 260.

⁷⁶ Борн, Ханс: *Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services*, рад објављен у зборнику *Democratic control of intelligence services: containing, rogue, elephants*, приредили Hans Born, Marina Caparini, Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2007, str. 167.

⁷⁷ Исто.

⁷⁸ Исто.

⁷⁹ *Democratic Oversight of Intelligence Services*, Federation Press, Sidnej, 2010

демократски системи у Аустралији, Јапану, Канади, Новом Зеланду, Сједињеним Државама и Великој Британији. Данијел Балдино најприје подсећа, на шта је указао Фредерик Хиц (Frederick P. Hitz),⁸⁰ предавач на предмету Јавни и међународни послови на Woodrow Wilson School, Princeton University: „Надзор може бити мач с двије оштрице. Претјерано ревносан и оптужујући надзор, којим се манифестује моћ, поткопава морал и способност обавјештајне организације да регрутује агенте, што умањује могућности прикупљања података и тиме угрожава државну безбједност.” У даљој анализи ових питања, Данијел Балдино прихвата класификацију опција надзора обавјештајног сектора на извршну одговорност, парламентарни надзор и судску ревизију.⁸¹

Томас Бруно (Thomas C. Bruneau), директор Центра за цивилно-војне односе у Монтереју, Калифорнија,⁸² у својој књизи Обавјештајна реформа – препреке за демократску контролу и ефикасност⁸³ разликује пет основних механизма за контролу, обавјештајних, односно, безбједносних служби: извршна, законодавна, судска, интерна и екстерна контрола.⁸⁴

Без сумње, контрола и надзор над системом безбједности битна је компонента у демократском процесу, с обзиром на посебна овлашћења и права која имају подсистеми безбједности. Надзор доприноси транспарентности рада подсистема, нарочито је значајан у демистификовању обавјештајне службе, као значајног елемента система безбједности. Уједно, постојање механизма надзора и контроле значајно је и за стварање позитивног односа грађана и јавности према друштвеној улози коју има систем безбједности.

2.4. Контрола и надзор над системом безбједности у теоретском смислу

Под контролом се, у ширем смислу, подразумева оцјена остварених резултата. У ужем смислу, под контролом се схвата посебна активност трајног праћења реализације постављених задатака и послова, и упоређивања остварених резултата с постављеним циљем. Најопштије речено, тако бисмо могли почети са дефиницијом ријечи која има велики значај за наше истраживање. Међутим,

⁸⁰ Hitz, Frederick P.: *Unleashing the Rogue Elephant: 11 September and Letting the CIA Be the CIA*, Harvard Journal of Law & Public Policy 25, 2002, стр. 756–781.

⁸¹ Поменути класификацију објаснили су коаутори Greg Hannah, Kevin O'Brien и Andrew Rathmell у невеликој студији *Intelligence and security legislation for Security Sector Reform*, Cambridge, RAND Europe, 2005.

⁸² Center for Civil-Military Relations (CCMR) at the Naval Postgraduate School (NSP) in Monterey, California

⁸³ Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz: *Reforming intelligence – obstacles to democratic control and effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2006.

⁸⁴ Исто, стр. 14.

ријеч „контрола” није довољна. Потребна нам је разрада, односно, рашчлањивање овог појма, како бисмо добили прецизност наше мисли. Стога ћемо се послужити дефиницијама страних и домаћих теоретичара који су се тим проблемом бавили.

„Основни процес контроле почиње успостављањем јасних стандарда за радне перформансе (1. 1); предвиђа да се перформансе пореде са тим стандардима (1. 2) и да се преузме корективна акција ако је то потребно да би се отклонили недостаци у перформансама (1. 3). То је динамичан, кибернетички процес (1. 2) који обухвата три основна метода: накнадна контрола, текућа контрола и претходна контрола (1. 5). Међутим, колико год то менаџери желели, контрола није увек вредна труда нити могућа (1. 69).”⁸⁵

Контрола се, наравно, примјењује и у области безбједности. Тако, Марина Цапарини (Marina Caparini), координатор у Радној групи за парламентарну контролу унутрашњих служби безбједности у Женевском центру за демократску контролу оружаних снага (DCAF), у тексту „Контролисање и надзирање обавјештајних служби у демократским државама”⁸⁶ обрађује низ питања која „окружују демократску контролу, односно, надзор и преглед обавјештајних и безбједносних служби”.⁸⁷ Марина Цапарини истиче да, иако у тексту наизмјенично користи мање-више сличне ријечи „надзор” и „преглед”, оправдање за њихову употребу налази у потреби за већом прецизношћу у њиховој примјени. У том смислу, за *oversight* наводи да подразумејева надзор, односно, „будну пажњу”, док *review* означава преглед, тј. „да видите опет”, односно, ретроспективни поглед на активност која се већ догодила. *Review* је, по Марини Цапарини, „строго говорећи процес ревизије, односи се на *ex post* процес, док *oversight* (надзор) означава улогу пса чувара текућих активности агенције”.⁸⁸

Др Ханс Борн, у свом тексту „Парламентарни и екстерни надзор над обавјештајним службама”⁸⁹ тврди да су контрола и надзор „два различита концепта”. За контролу наводи да означава акт који подразумејева „day – to – day” контролу, односно, повремену, „од случаја до случаја” и да представља начин на који извршна власт управља обавјештајним, тј. безбједносним службама. За надзор др Борн истиче да је карактеристика улоге парламента, јер „укључује нижи

⁸⁵ Williams, Chuck: *Principi menadžmenta*, Data status, Beograd, 2011, стр. 292.

⁸⁶ Caparini, Marina: *Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States*, рад објављен у зборнику *Democratic control of intelligence services: containing, rogue, elephants*, приредили Hans Born, Marina Caparini, Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2007, стр. 9.

⁸⁷ Исто, стр. 9.

⁸⁸ Исто, стр. 9.

⁸⁹ Born, Hans: *Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services*, рад објављен у зборнику *Democratic control of intelligence services: containing, rogue, elephants*, приредили Hans Born, Marina Caparini, Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2007, стр. 167.

степен управљачке „day – to – day” контроле, а захтијева и једнаку количину надзора”.⁹⁰

Томас Бруно заступа став да се демократска контрола над обавјештајним службама вјероватно најбоље може дефинисати као збир двију активности: давања смјерница и вршење надзора. За смјернице, Томас Бруно наводи да се дају имајући у виду укупну улогу обавјештајне заједнице, а надзор идентификује као процес у којем влада сагледава све аспекте који се односе на рад обавјештајне заједнице: буџет, руководни кадар и законски оквир обавјештајних операција.⁹¹

Јан Леи (Ian Leigh), помоћник директора Центра за људска права на University of Dyrkem, указује да „постоје здраворазумски разлози за разликовање спољнег надзора и управљачке контроле безбједносних агенција и њихових операција. Било би немогуће да се политички лидери понашају као носиоци спољне контроле, пошто дневно учествују у доношењу одлука које се тичу безбједносних агенција”.⁹²

Др Предраг Димитријевић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, надзор означава као „однос два субјекта у коме један субјект врши трајно и систематско праћење (посматрање) и оцену туђег рада”.⁹³ Појашњавајући, указује да бисмо надзор могли дефинисати и као скуп активности којима се врши праћење и оцјена туђег рада на основу одговарајућих критеријума. Циљ надзора је да се омогући ефикасан утицај органа који обавља надзор над надзираном институцијом.

Исто тако, др Предраг Димитријевић за надзор истиче да је „механизам повратног дејства којим се обезбеђује остваривање финалитета који је претходно пројектован на разне начине па и путем правних норми”.⁹⁴ Указујући на различите врсте надзора (друштвени, политички, стручни, правни), аутор наводи да се у оквиру сваке врсте надзора могу уочити посебни модалитети надзора и да је ова подјела учињена с обзиром на циљеве који се желе постићи, субјекте надзора, средства којим се они остварују, предмет надзора и сам надзорни поступак.

Др Зоран Томић прави дистинкцију ових појмова. „По правилу, контрола значи исто што и надзор. Но, могуће је и нијансирање. Тако, није погрешно рећи да је код надзора, у поређењу са контролом, тежиште више на сталности,

⁹⁰ Исто.

⁹¹ Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz: *Reforming intelligence – obstacles to democratic control and effectiveness*, University of Texas Press, Austin, 2006, стр. 14.

⁹² Leigh, Ian: *The accountability of security and intelligence agencies*, стр. 69. Рад објављен у студији Handbook of intelligence studies, коју је приредио Loch K. Johnson, Taylor&Francis, 2007, New York, USA

⁹³ Димитријевић, Предраг: *Управно право – општи део*, Књига прва, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 61.

⁹⁴ Исто, стр. 61.

континуитету.”⁹⁵ Аутор истиче да „и надзор и контрола подразумевају субординацију њихових извршилаца. Обе појаве, иако се инсистира на њиховом непоклапању, имају одређен предмет и укључују утицај надзорног, односно, контролног органа на лице које трпи надзор, односно, контролу. Ипак, надзор се може сматрати ширим и трајнијим процесом.”⁹⁶

Томић подсјећа да је контрола саставни дио надзора и инсистира да контрола представља најважнији облик утицаја вршиоца надзора према ономе чија се активност надзире. Контрола се обавља једнократно или виšekратно у току надзорног процеса, према потреби. Она доводи до најдубљег захвата у надзирану (контролисану) активност. По овом гледишту, надзор без контроле је могућ. „Обе појаве, ако се инсистира на њиховом непоклапању, имају одређен предмет и укључују утицај надзорног, односно, контролног органа на лице које трпи надзор, односно, контролу. Ипак, надзор се може сматрати ширим и трајнијим процесом.”⁹⁷

У том смислу, контрола представља најважнији и остварив, али недовољно ефикасан дио надзора. Контрола, тако, може бити обављена једнократно или више пута у току надзорног процеса. По том виђењу, сваки контролни однос, укључујући и контролно-правни, може да се разложи на пет елемената: вршилац контроле; контролисани субјект, односно, онај који је подвргнут контроли; предмет контроле; контролна овлашћења, тј. средства контроле и сврха (циљ) контроле. Уједно, увиђамо и неколико фаза у контролном процесу, као што су то упоређивање (предвиђеног и оствареног), доношење оцјене након извршене провјере и одговарајућа интервенција након што се изрекне оцјена.

У теорији постоји више врста контроле, зависно од критеријума који се користи у класификацији контроле. Марина Цапарини, коју смо већ цитирали, разликује политичку и административну контролу. Политичка контрола, како је види Марина Цапарини, јесте контрола од стране извршне власти и односи се на смјернице које носиоци државних функција дају безбједносним агенцијама и мониторинг који над радом тих агенција спроводе. Административна контрола се односи на „унутрашњи надзор и управљање обавјештајним агенцијама као бирократским институцијама. Такође, административна контрола се односи на интерна правила и прописе”.⁹⁸

Др Зоран Томић указује да три врсте контроле привлаче највише пажње: техничка, политичка и правна. „Техничка контрола подразумева упоређивање

⁹⁵ Томић, Р. Зоран: *Управно право*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 74.

⁹⁶ Исто.

⁹⁷ Исто, стр. 74. и 75.

⁹⁸ Caparini, Marina: *Controlling and Overseeing Intelligence services in Democratic States*, рад објављен у зборнику *Democratic control of intelligence services: containing, rogue, elephants*, приредили Ханс Борн, Марина Цапарини, Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2007, стр. 9.

извесне активности с прецизним прорачунима, математичким стандардима или другим техничким упутствима. Политичка контрола се односи на испитивање да ли је неки посао обављен у складу са одређеном политичком одлуком, ставовима, начелним опредјељењима и слично. Правном контролом се проверава нечије поступање с обзиром на правна мерила, правна правила.”⁹⁹

Будимир Бабовић, у запаженом раду „Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији” указује да контрола може бити унутрашња и спољна, тј. цивилна. Спољна, опет, може бити политичка, судска и грађанска (којој више одговара назив надзор).¹⁰⁰ У дивергенцији појмова контрола и надзор, Бабовић наглашава да се контрола рада и цивилни надзор међусобно разликују по начину на који су настали, по домаћају и ефектима и по мјесту које имају у демократском процесу. У том контексту, наводи се да успостављање контроле започиње у иницијалним фазама демократског процеса, док се, с друге стране, цивилни надзор јавља неколико деценија касније.¹⁰¹

За подсистеме система безбједности, оружане подсистеме државне управе,¹⁰² важно је да разликујемо када се ради о ванправној контроли управе у којој је нагласак стављен на политичке, односно, на стручно-техничке критеријуме, средства и поступке провјере, а када о правној контроли управе која је предвиђена и регулисана правним нормама и код које контролор има правна овлашћења према контролисаном у погледу предмета контроле. Са становишта предмета контроле, контрола може бити контрола законитости, која води рачуна о правним моментима надзираног процеса, и контрола цјелисходности, која испитује правилности дискреционог управног одлучивања.

Уважавајући специфичности и разлике у начину на који се обавља демократска контрола система безбједности, цијенимо да је, због веће прецизности у примјени, неопходно дефинисати терминологију дивергенцију појмова надзор и контрола. Контролу бисмо могли двојако користити. У првом, ширем смислу, уз обавезан префикс (демократска контрола, друштвена контрола, правно-политичка контрола, парламентарна контрола итд.) контрола би означавала скуп активности које се примјењују ради оцјене остварених резул-

⁹⁹ Томић, Р. Зоран: *Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 12.

¹⁰⁰ Бабовић, Будимир: *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 259.

¹⁰¹ Исто, стр. 260.

¹⁰² Томић, Р. Зоран: *Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 12.

тата и укупног рада система безбједности. У наведеном смислу, контрола би укључивала и надзор и контролу у ужем смислу, која подразумијева *ad hoc* преглед, „поглед уназад”, ревизију, ретроспективни поглед на активност која се већ догодила, нешто што се дешава „од случаја до случаја”. Надзор се од контроле у другом, ужем смислу, разликује у томе што је надзор континуиран, перманентан процес, трајно и систематско посматрање.

2.5. Субјекти контроле система безбједности

Субјекти контроле система безбједности су институције и политичка тијела преко којих се контрола реализује. Ханс Борн, на којег смо се већ позивали, указује да сваки субјект или институција за надзор има другачију функцију. Ханс Борн истиче да „извршна власт контролише службе тако што их усмерава, што значи – поставља задатке, приоритете и осигурава потребне ресурсе. Парламент је усмерен на надзор, који је ограничен на општа питања и одобрење прорачуна. Парламент је више укључен кад треба основати истражне одборе за испитивање скандала. Судство се бави провером употребе посебних овлашћења (уз пресуђивање у случајевима прекршаја)”.¹⁰³

Аутор посебну пажњу даје цивилном друштву. „Грађанско друштво, интелектуалне организације и грађани могу ограничити деловање служби нудећи друкчији поглед на ситуацију (интелектуалне организације), разоткривајући скандале и кризне ситуације (медији) или подносећи тужбе у случају прекршаја (грађани)”.¹⁰⁴

Улога парламента у контроли је посебно важна. Парламент законом оснива или укида органе управе, уређује њихову надлежност и дјелокруг. Сем тога, парламент именује и разрјешава предсједника владе и министре, утврђује њихову одговорност. У парламентима је развијена структура одбора и комисија који имају утицај на извршну власт.

Кључне функције у парламенту имају скупштински Одбор за безбједност и одбрану, Одбор за финансије и *ad hoc* формиран и анкетни одбори и истражне комисије. У неким земљама, значајан облик парламентарне контроле у области безбједности имају анкетни одбори који се формирају по потреби, односно, онда када то ситуација налаже. Успостављање анкетних одбора и истражних

¹⁰³ Борн, Ханс и Јан Ли: *Постизање одговорности у обавјештајној делатности: правни стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних служби*, Женевски центар за демократски надзор над оружаним снагама, Женева, 2005. [http:// www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) 8. 9. 2010, стр.15.

¹⁰⁴ Исто.

комисија јавност је увијек поздрављала и они су сматрани позитивним политичким сигналом.¹⁰⁵

Анкетни одбори и истражне комисије су добро средство за детаљно испитивање политички осјетљивих питања која се тичу безбједности. Анкетни одбори и истражне комисије могу да пруже прецизну процјену владине политике о посебним безбједносним питањима и предложи начин рјешавања осјетљивих безбједносних питања. Састав и број укључених опозиционих посланика у анкетне одборе и истражне комисије у односу на посланике скупштинске већине кључно је значајно за исход истраге коју воде анкетни одбори. Истражна моћ анкетних одбора суштински се разликује од једног до другог парламента и од једног до другог одбора. Надлежност коју би сви анкетни одбори за безбједносна питања требало да имају укључују моћ:

- бирања предмета и опсега парламентарне истраге;
- посјеђивања војних база и објеката безбједносних служби;
- сакупљања релевантних података, повјерљивих и тајних докумената, од шефа државе, владе или генералштаба;
- узимања, под заклетвом, доказа од шефа државе, владе или војске, као и од припадника грађанског друштва;
- организовања јавних или затворених саслушања.

У парламентима многих држава у свијету постоје посебни институти – омбудсмани за сектор безбједности или одбране, који имају утврђене функције и надлежности у које се убраја и извјештавање парламента. Омбудсман је независна институција чија основна функција јесте да снагом свог ауторитета штити људска права грађана од намјерних или ненамјерних повреда од стране јавних органа, путем давања препорука јавним органима како да те повреде исправе.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Убрзо по усвајању Закона о БИА, односно, крајем јула 2002. Скупштина Србије је формирала Анкетну комисију која је била задужена да испита тврдње о прислушкивању проистекле из такозваног „случаја Павковић”. Након разрјешења с дужности начелника Генералштаба ВЈ, генерал-пуковник Небојша Павковић је својој смјени дао политичку конотацију, тако што је јавно изнио да су у кабинету председника Коштунице, председнички савјетници од њега тражили да војска изврши упад у просторије Бироа за комуникације Владе Србије и помогне се доказа о прислушкивању председника Коштунице, у што су у кабинету били убијеђени. Анкетна комисија је формирана на иницијативу Владе Србије. Рад комисије био је у потпуности јаван, уз директан телевизијски пренос. Комисија је саслушала тада актуелног (Андреју Савића) и претходног шефа Ресора државне безбједности (Горана Петровића) а позвани су били и председник СРЈ, председник Владе Србије, представници Телекома, Еунета и други. (Видјети шире: Ћеранић, Предраг: *Ко контролише обавјештајне службе*, Бесједа, Бања Лука, 2008, стр. 123–124).

¹⁰⁶ Чошабић, Јасна, Ћеранић, Предраг: *Приручник за практикум у јавној управи*, БЛЦ: Бесједа, Бања Лука, 2009, стр. 39.

Концепт институције омбудсмана је постала неопходна ставка у развоју демократског друштва. Јавила се потреба да, поред класичних полуга контроле одлука, како управних тако понекад и судских, било кроз редовне или ванредне правне лијекове, било кроз друге видове надзора, постоји и једна независна институција која ће омогућити грађанима да своје жалбе ефикасно каналишу.¹⁰⁷

Омбудсман и органи државне управе успостављају односе који се заснивају на међусобној сарадњи, уважавању и размјени информација. Органи државне управе су дужни да пруже омбудсману тражену помоћ током истрага које омбудсман води.¹⁰⁸ Омбудсман има слободан приступ у било који државни орган или службу у циљу провјере информација. Омбудсман даје препоруке државним органима у циљу предузимања мјера како би се уочене неправилности отклониле.¹⁰⁹

2.5.1. Парламент као субјект контроле система безбједности

Утицај и моћ парламентарног модела контроле су различити, у зависности од општих политичких прилика у датој држави. Парламент има већи и темељитији надзор над системом безбједности у политичком систему парламентарне демократије, него у једном класичном предсједничком систему. Иако постоје одређене разлике од земље до земље, парламентарни модел контроле система безбједности обухвата: доношење закона којима се дефинишу рад, овлашћења и организација система и подсистема безбједности; контрола њиховог дјеловања; одобравање годишњег буџета за подсистеме система безбједности и контрола потрошње; усвајање секторских стратегија о раду подсистема система безбједности; контролу законитости рада система безбједности; заштиту људских права итд.

Парламентарна контрола одвија се на три нивоа: кроз рад парламента као законодавне власти, рад сталног парламентарног тијела које надгледа и контролише рад система безбједности и путем специјалне комисије коју парламент може да оформи у случајевима кризних ситуација, политичких афера или скандала. У овај опис модела парламентарне контроле уклапа се пракса у већини земљама Европске уније или је бар законима у том правцу она регулисана.

Надлежности парламента над системом безбједности у смислу доношења закона, одобрења буџета или усвајања општих дискурса нису нове. Ријеч је о улози коју законодавна власт има и која је у природи њених надлеж-

¹⁰⁷ Исто, стр. 40.

¹⁰⁸ Омбудсман води истражне процесне радње у органима државне управе.

¹⁰⁹ За разлику од суда који може да поништава акте државне управе, омбудсман има улогу посредника који методом преговарања настоји да ријеши спорну ситуацију.

ности. Парламентарни одбори за надзор као специјална тијела су новија институционална пракса, сама срж модела контроле о којем говоримо. Овлашћења која парламентарни одбори и комисије имају над системом безбједности, њихов састав и дјелокруг рада, заправо су индикатор укупних овлашћења парламента неке земље над системом безбједности и односа између извршне и законодавне власти. Такође, ауторитет парламентарног одбора или комисије може да буде и индикатор нивоа развоја демократије у некој земљи, посебно у земљама у транзицији.

Буџет је моћно средство парламента за надзор над извршном влашћу. Основни извор за финансирање подсистема безбједности су буџетска средства. „Изгледа да је одлучивање о буџету најмоћнији механизам да се егзекутива стави под контролу законодавне власти. Буџетска контрола требало би да буде основни инструмент онога што се назива цивилна контрола система безбедности.”¹¹⁰

Парламентарна контрола буџета одвија се у четири фазе:

- у фази буџетске припреме;
- у фази одобрења буџета;
- у фази трошења буџета;
- у фази ревизије буџета.

У парламентима већине земаља постоји институција генералног ревизора чија улога се огледа у финансијском прегледу буџета, надгледању трошења буџетских средстава и осигурању правилног коришћења јавних фондова.

Нијанси и разлика има много и оне често свједоче о политичким приликама у земљи, страху од система и појединих подсистема безбједности, ученим злоупотребима, сталном конфликту између законодавне и извршне власти и о друштвеним приоритетима. Ове разлике индиректно свједоче и о отпорима који постоје да се парламент (који чине најчешће представници грађана, који су лаици у области безбједности), бави високософистицираним пословима какве подсистеми безбједности обављају, посебно наглашавајући питање безбједности информација које контролом долазе до посланика. Овакав став дијелом подржавају и аутори студије Женевског центра за надзор над оружаним снагама, *Ханс Борн и Јан Ли*. „У парламентарном надзору постоје неке опасности. Безбедносни сектор може бити увучен у политичка страначка неслагања – незрео приступ парламентарца може довести и до сензационализма у јавној расправи и до пласирања у јавност неоснованих оптужби и теорија завере при чему се користи повлаштен положај парламента”,¹¹¹ пише доктор Борн.

¹¹⁰ Драгишић, Зоран: *Безбедносни менаџмент*, Јавно предузеће „Службени гласник” и Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 149.

¹¹¹ Ханс Борн, Јан Ли: *Подизање одговорности у обавештајној реформи – правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних служби*, Женевски центар за надзор над оружаним снагама, Женева, 2005, стр. 77. Преузето са интернет адресе: [http:// www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) 8. 9. 2010.

Но, упркос овим и сличним страховањима која су присутна у јавности, парламентарни модел контроле је постао дио модерног политичког система као одраз хтијења и грађана и политичара.

2.5.1.1. Парламентарни Одбор за безбједност и одбрану

Одбор за безбједност и одбрану бави се првенствено питањима која се тичу одбране. Комисија разматра и прати спровођење безбједносне и одбрамбене политике, бави се професионалним понашањем и етичким стандардима који се односе на цивилни и војни персонал. Такође, Одбор за одбрану и безбједност се бави и питањима која се односе на опремање војске, рад војне индустрије, војним вјежбама и операцијама.

„Одбори за безбједност су специјализована парламентарна тијела која дају савјете и препоруке у вези са законима или одлукама које се односе на систем одбране или безбједност грађана.”¹¹² Комисија за безбједност и одбрану у многим парламентима јесте политичко тијело надлежно за надзор над полицијским и војним структурама, укључујући и надзор над обавјештајно-безбједносном агенцијом.

У области законодавства, Одбор за безбједност и одбрану разматра и извјештава парламент о нацртима закона који се односе на оружане снаге и, уопште, област одбране, полицију, безбједносне и обавјештајне службе. Одбор за безбједност и одбрану може да иницира и доношење новог законодавства у области безбједности.

2.5.1.2. Комисија за контролу обавјештајно-безбједносних служби

У појединим земљама, за контролу обавјештајних служби образује се посебна комисија, чија се надлежност искључиво односи на обавјештајно-безбједносне службе. У земљама насталим дисолуцијом СФРЈ, такав случај је нпр. у Босни и Херцеговини и Словенији. У Словенији постоји посебан закон којим се регулише област контроле над обавјештајном службом, док је у Босни и Херцеговини контрола детерминисана законом о обавјештајној служби. Негдје Комисија за одбрану и безбједност уједно има ингеренције и над овом службом, којој се не могу оспорити одређене специфичности. Таква ситуација је у Србији и Црној Гори.

1.6. „Због своје улоге, тајног начина организовања, широких и законом недовољно регулисаних овлашћења, као и због неподвргавања контроли

¹¹² [http:// www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) „Парламентарни одбори за одбрану и безбедност”, 15. 11. 2009.

демократских институција, заштита од незаконитих поступака ових служби је далеко тежа него у случају редовне полиције. Припадници тајних служби су неуниформисани, дјелују прикривено и у позицији су да своја очигледна одступања прикрију и оправдају заклањањем иза ауторитета државног врха.”¹¹³

Контролисање једног, у пракси провјерено опасног инструмента владања као што је обавјештајна служба, или тајна полиција – што је и даље примјеренији термин, јесте мали, али значајан цивилизацијски искорак. Он директно води ка ограничењу извршне власти, било да је она у једној заједници организована као влада било као и влада и предсједник заједно – у предсједничким системима.

2.5.2. Извршна власт као субјект контроле система безбједности

Извршна власт одређује и спроводи унутрашњу и спољну политику у земљи. Она учествује у доношењу закона и подзаконских аката, руководи системом безбједности и његовим елементима. Извршна власт учествује у доношењу закона којима се регулише рад система безбједности, а уједно доноси подзаконске акте који се, такође, односе на рад система безбједности и његових елемената. У друштвеном систему, извршна власт се манифестује кроз рад владе и предсједника државе.

Влада предлаже парламенту законе. Иако законе могу предлагати и остале структуре власти, у већини случајева предлагач закона, у суштинском и формалном смислу, јесте влада. Извршна власт доноси и подзаконске акте, односно, прописе који се у правној хијерархији налазе испод закона те имају мању правну снагу. Контрола коју спроводи извршна власт има карактеристике управљачког начина контроле. Овај начин контроле има своја два основна сегмента: управљање системом безбједности и контрола система у смислу законитости рада и ефикасности дјеловања. У већини модерних држава, модел управљања и контроле над системом безбједности већ одавно се не одвија на релацији предсједник владе–руководиоци подсистема, односно, предсједник државе–руководиоци подсистема. Без обзира колико широка овлашћења у појединим државама имали предсједници или премијери, управљање системом безбједности и његовим елементима повјерава се специјализованим тијелима извршне власти, чије постојање и дјелокруг рада су дефинисани законом.

¹¹³ Бошковић, Владимир, текст *Сигурност режима изнад свега*, <http://www. Iscg.org/content/respekt br. 1, 29. 3. 2009>.

2.5.3. Судска власт као субјект контроле система безбједности

Друштвена улога судова јесте провјера законитости. Судска власт кривично процесуира припаднике система безбједности који прекораче овлашћења или злоупотребе положај. Уједно, кроз редовне судове спроводи се провјера законитости и појединих управних аката које доносе подсистеми безбједности, уз претходни захтјев за правну заштиту. Иначе, провјера законитости у раду подсистема безбједности од стране судске власти над системом безбједности остварује се на три начина: од *редовних судова*; од *специјалних судова*, *тј. управног судства* и од *уставног суда*, која се тиче општих правних аката подсистема безбједности.

Судови врше непосредну, док тужилаштво обавља посредну провјеру законитости, тако што покреће поступак пред судовима. У правној и политичкој теорији на простору Србије, донекле се усталило мишљење да судска власт има своју улогу као субјект контроле система безбједности. „Судска власт као субјект контроле управе подразумева веома сложен и одговоран поступак над радом управе. Судску контролу врше различити судови и то: опште надлежности (Врховни суд и окружни судови) и специјалне надлежности (Уставни суд, Управни суд, Војни суд и други) зависно од конкретног управног система. Судска контрола се одвија у различитим судским поступцима у којима се врши специфичан контролно-правни процес (управно-судски, кривични, парнични, прекршајни, уставно-судски и други).”¹¹⁴

Кад је ријеч о врсти правних спорова, који су том приликом предмет расправе пред судовима, у том смислу се говори о кривичним, управним и грађанским споровима. „Иако је судократија идеал правне државе, управна бирократија се жестоко опире јаким контролним овлашћењима суда. У том смислу, судови могу контролисати само законитост а не и целисходност аката и радњи управе.”¹¹⁵

Након захтјева за правном заштитом, судови утврђују правну основаност управног акта у конкретном случају. У случају противправности управног акта који је донио подсистем безбједности, суд изриче санкције као што су уклањање посљедица које је нанио оспорени управни чин, досуђивање накнаде штете и слично. Суд се не упушта у материјалну суштину управног акта, већ у законитост, односно, разматра да ли је испоштована предвиђена законска процедура у управноправном поступку. Улогом судске власти у систему безбједности, у смислу да ли можемо говорити о судској контроли као једном од модела контроле система безбједности, биће више ријечи у поглављима која слиједе.

¹¹⁴ Димитријевић, Предраг: Управно право – општи део, Књига прва, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 73.

¹¹⁵ Исто, стр. 74.

3. ИСКУСТВА И ДОСТИГНУЋА У РАЗВОЈУ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ И ЊЕГОВОЈ КОНТРОЛИ ЗЕМАЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Да би се разумјело претходно дато одређење, у смислу како би у добро уређеном друштву систем безбједности требало да буде контролисан, у поглављу о искуствима механизма контроле система безбједности у Великој Британији, Њемачкој и Француској размотрићемо:

- правни (законски) оквир за дјеловање подсистема безбједности;
- контролу коју обављају извршне власти;
- парламентарни надзор подсистема безбједности и његову ефикасност;
- судску провјеру законитости дјеловања;
- транспарентност рада и елементе грађанске контроле, ако постоје.

Државе чије ћемо системе безбједности да анализирамо биране су циљано, како би се обавило поређење између механизма контроле и надзора у политичким системима западне демократије које карактерише висок ниво развоја демократских институција.

За анализу су могле бити одабране и друге земље, али и у једном и у другом и у трећем случају, ријеч је о државама гдје системи безбједности имају, а имали су и раније, значајну друштвену улогу. Три земље западне демократије које смо одабрали политички су и економски међу најмоћнијим земљама свијета, а њихови системи безбједности су међу најбоље организованим системима на планети. Због природе спољне политике коју воде, а она је у потпуности окренута ширењу њиховог утицаја у свијету (у неким сегментима, та политика је веома агресивна), у Великој Британији, Француској, а и Њемачкој, системи безбједности имају значајну улогу као инструмент остваривања такве политике, а уједно и заштите грађана чију безбједност могу да угрозе реакције на агресивну спољну политику које њихове државе реализује.

Из различитих разлога, грађани, цивилно друштво, па и политичари, у одабраним земљама покрећу организоване кампање којима је циљ да створе виши ниво контроле подсистема безбједности, односно, да контролишу њихове моћи и употребе. Правни оквир дјеловања подсистема безбједности треба да буде проучен како бисмо могли поредити дјелокруг рада и овлашћења која су законом дата подсистемима, као и њихову позицију према кључним центрима власти: владама, судству и парламенту. Постојање посебних закона који одређују оквир дјеловања подсистема безбједности веома је важно питање и оно је заправо први механизам контроле и предуслов даље контроле подсистема. Постојање закона у овој области подразумијева да су дјелокруг рада подсистема, њихово устројство, те механизми контроле и надзора, претходно утврђени у једној отвореној друштвеној расправи. Такође, подразумијева и да је дјелатност

подсистема безбједности, првенствено њихов однос према грађанским правима, јавна ствар, а не ексклузивно право извршне власти, ствар предсједничких или премијерских директива, уредби и наредби. Начело законитости, како још правни оквир за дјеловање подсистема безбједности називају неки од аналитичара ове области, новијег је датума и развија се у другој половини XX вијека.

Да бисмо јасније изложили оно што желимо рећи, прво што је нужно предузети је да дефинишемо кључне ријечи које ћемо користити у овом поглављу. То су:

- механизми – у смислу државних тијела, комисија или одбора у саставу извршне или законодавне власти, којима су законом повјерене одређене ингеренције над радом подсистема безбједности;
- контрола – у ужем смислу, односи се на активности које извршна власт предузима у процесу управљања системом безбједности путем механизма које с тим циљем оснива;
- надзор – у смислу мјера законодавне власти предузетих ради спречавања злоупотребе подсистема безбједности;
- провјера – у смислу надлежности коју судска власт у одређеним земљама има и користи да би осигурала законитост дјеловања подсистема безбједности.

3.1. Систем безбједности Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске

3.1.1. Уводне информације о Уједињеном Краљевству Велике Британије и Сјеверне Ирске – политичко уређење

Велика Британија нема писани устав. Уставно уређење и законодавна регулатива проистиче из низа повеља, закона и других докумената. Најважнији акти на којима се заснива државно уређење Велике Британије су: Велика повеља слободе (*Magna carta libertatym*) донесена 1215. године; *Habeas Corpys act*¹¹⁶ из 1679. године; Закон о правима (*Bill of Rights*) из 1689. године.

Први значајан правни документ била је Велика повеља слобода (*Magna Cartha Libertatym*) из 1215. године, којом је висока аристократија ограничила краљеву самовласт у убирању пореза. Од доношења овог акта, порез се могао убирати само уз сагласност Великог савјета¹¹⁷ (*Magnym Concilium*) који је постепено еволуирао у парламент. Први изабрани парламент конституисан је 1265.

¹¹⁶ У преводу са латинског *Закон о парламенту Енглеске*, али се латински назив задржао у пракси.

¹¹⁷ Велики савјет се називао и Краљев савјет.

године. Испрва је парламент био једнодоман, да би у XIV вијеку постао дводоман. У Горњем дому (Дом лордова) били су представници високог племства, а у Доњем дому (Дом комуна) сједили су представници нижег племства и територијалних јединица Краљевства (грофовија и округа). Наредни битан документ је *Петиција о правима* (*Petition of Rights*) из 1628. године, у којој су дефинисана нека од права поданика на која краљ није могао утицати. На примјер: забрана опорезивања без сагласности парламента, забрана произвољног лишавања слободе, забрана безразложног и неоснованог уплитања у имовинска питања и сл. *Петиција о правима* се у великој мјери позива на *Велику повељу слобода* (*Magna Cartha Libertatym*). *Habeas corpus act* усвојен 1679. године је такође важан уставни документ чија се улога састоји у томе да сачува право појединца на слободу и забрани самовољна и неоснована хапшења од стране државе. У случају да неко буде оптужен, могао је бити притворен само у случају да је претходно осуђен. Кроз историју се *Habeas corpus act* спомиње као један од најважнијих докумената који се тичу чувања људске слободе. Значај *Закона о правима* (*Bill of Rights*) документа који је усвојен 1689. године је у томе што се од његовог доношења регулишу основна права енглеских грађана, као што су право на приговор или право да грађанин носи оружје. *Закон о правима* такође дефинише и обавезу круне да за важна питања тражи сагласност народа, којег представља парламент.¹¹⁸

Парламент Велике Британије чине: Горњи дом или Дом лордова (*House of Lords*), Доњи дом или Дом комуна (*House of Commons*) и спикер. У односу на ранији развојни период, када је круна (краљ) била стварни носилац извршне власти, она је задржала симболичан значај. Међутим, треба истаћи да и данас монарх има низ функција (именује првог министра, даје племићке титуле, поставља високе официре у морнарици и ваздухопловству итд.).

„Британски парламент је најстарији на свету. Традиционално је једно од основних начела неформалног устава начело парламентарне супрематије. Према њему, законе може да доноси само парламент. Сувереност парламента се састоји у његовом овлашћењу да доноси законе којима може да обликује уређење Велике Британије како жели. Каже се да је парламент правно суверен, док је народ политички суверен.”¹¹⁹

Основна улога Британског парламента јесте:

- провјерити и оспорити рад Владе (провјера)
- доносити и мијењати законе (законодавство)

¹¹⁸ Шире у Кузмановић, Р.: *Упоредни политички системи*, Нови глас, Бања Лука, 1991. стр. 217–232.

¹¹⁹ Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З.: *Политички систем*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 208.

- дебата о важним темама дана (дебата)
- провјерите и одобрите државну потрошњу (буџет/порези).¹²⁰

Данас је Велика Британија уставна монархија са дводомним парламентом. Горњи Дом или Дом лордова чине представници наследне аристократије као и истакнуте личности из политичког и друштвеног живота које стичу титуле по основу положаја или на основу краљичиних именовања. Број чланова Горњег дома није сталан. Горњи дом има врло ограничене законодавне компетенције и представља све мање значајну институцију британског политичког живота, као и краљевска породица, односно, монарх.

Дом лордова врло је масован и има око 1100 чланова аристократије различитих звања са доживотним мандатом. У њему је око 800 наследних чланова које зову и свјетовни лордови (*Temporal lords*), око 300 доживотних перова,¹²¹ 16 принчева краљевске крви, 26 духовних представника тзв. духовних лордова (*Spiritual lords*), 16 шкотских представника (перова), девет судских (правних) лордова и низ других чланова. Свега једна четвртина, односно, између 200 и 250 чланова Дома лордова, присуствује сједницама Британског парламента. Дом лордова је временом губио свој утицај а од 1911. године и званично није равноправан са Доњим домом. Иако Дом лордова на својим сједницама расправља о већини питања о којима расправља и Дом комуна, једини утицај Дома лордова, односно, Горњег дома је да привремено обустави доношење неког закона (суспензивни вето, не и апсолутни). Осим овога, Горњи дом има утицај кроз неколико комитета те утицај преко највишег суда у Енглеској, који је, у ствари, један од комитета Дома лордова, мада ће ова институција ускоро постати самосталан Врховни суд. Сматра се да Дом лордова све више постаје превазиђена, архаична институција, тако да је 1983. године било предложено да се укине, што је тада, вјероватно захваљујући традицији која у Енглеској има изузетно значајну улогу, одбијено.

Доњи дом састоји се од 651 члана. Сматра се да овај дом представља стуб Британског парламента. Његови чланови – посланици се бирају општим непосредним тајним изборима на пет година. У Шкотској се бира 71 посланик, у Велсу 35, у Сјеверној Ирској 12, а у Енглеској 533. Основне функције Дома комуна су да доноси законе, изгласава буџет, конституише и контролише Владу. Посланици у Британском парламенту често постављају актуелна питања на које треба да одговори Влада. Бирају се на мандат од пет година из реда

¹²⁰ <https://www.parliament.uk/about/how/role/> 31. 7. 2023.

¹²¹ Пер (*peer*) јесте особа која је носилац једне или више племићких титула и која је земљопосједник, а може бити и директни сродник монарха. Иако се члановима породице пера обраћа са лорд (*Lord*) и леди (*Lady*), нико од њих није пер. Све њихове титуле су тзв. титуле учтивости, укључујући и титулу супруге, иако се она често назива переса. У перству постоји пет титула (почевши од највише ка најнижој): војвода, маркиз, гроф, висконт, барон.

грађана по општем и једнаком бирачком праву. На челу Доњег дома или Дома комуна се налази спикер који је, у ствари, предсједник Британског парламента. Уз њега су још помоћници, записничари те остали чланови. Доњи дом чине представници политичких партија изабраних на изборима и ово тијело има сва законодавна права. Већ много година не мијења се број изборних јединица. У Великој Британији примјењује се већински систем по којем је у једној изборној јединици побиједио кандидат који је освојио највећи број гласова, односно, онај који је успио да освоји релативну већину. Овакво изборно правило фаворизује двостраначки систем (као и у Сједињеним Државама) те се у Британији на власти смјењују двије странке: Конзервативна и Лабуристичка. Рад у Британском парламенту одвија се по давно утврђеним и строгим правилима, а највећи дио рада у Доњем дому одвија се у комисијама, које се састоји се од 10 до 50 посланика. Ови одбори детаљно разматрају питања, нарочито она која се тичу актуелних политика Владе, расправљају о предложеним законима, али и о ширим темама као што су економија.¹²²

Спикер (предсједник Доњег дома) Британског парламента предсједава сједницама Доњег дома, изабран је од стране посланика и једини је овлашћен за односе с јавношћу. Тек након избора спикера дозвољен је разговор у Британском парламенту, а прије него што се то деси, дозвољена је искључиво невербална комуникација. У прошлости, у доба сукоба монарха и парламентарца, често су најгласнији критичари рада монарха били изложени монарховој освети што је условило конституисање институције спикера. Спикер одржава ред у Британском парламенту, даје ријеч посланицима. Спикер упознаје јавност са садржајем сједница Британског парламента, он утврђује кворум, спикеру се вјерује. Спикер има три замјеника (потпредсједника Доњег дома) која, такође, бира Доњи дом. У вршењу своје дужности, спикер не смије да испољи своју страначку припадност, већ треба да манифестује политичку непристрасност. Док врши своју дужност, спикер не смије обављати страначке функције. У Британском парламенту постоји институција „бича” (*Whips*). То су представници странака чија је улога да пазе како су чланови њихових странака гласали, односно, „бичеви” су задужени за страначку дисциплину. Уочи сједнице дају брифинг осталим посланицима, упознају их са дневним редом и начином гласања.

Опозиција је организована и чине је посланици странке која је изгубила изборе, али има посланике у Британском парламенту који парирају рјешењима Владе. Лидер највеће опозиционе странке је вођа званичне опозиције, а то је у Доњем дому и Дому лордова тренутно Лабуристичка партија (од 2019. године, лидер ове партије је Кир Стармер (Keir Starmer). Службени лидер опозиције бира „владу у сјени” чији је задатак да прати рад државних органа.

¹²² <http://www.parliament.uk/business/commons/what-the-commons-does/> 31. 7. 2023.

Влада Велике Британије има низ специфичности у односу на владе других земаља. Влада је снажна полука британског политичког система, везана је за Круну и за Доњи дом. Некада је влада била дио Великог савјета, који постоји и данас, али само симболично. Са Доњим домом везе су двосмјерне. Владу бира Доњи дом. Странка која је освојила највише посланичких мјеста освојила је и право да њен представник (најчешће предсједник странке) постане премијер, односно, да представи нови владин састав. Краљица има обавезу да му понуди положај првог министра, тј. предсједника владе. Након што добије мандат, мандатар листу министара понуди Доњем дому на усвајање, што се и догоди, али Доњи дом није обавезан да усвоји комплетну листу. Сви министри су обавезно чланови Доњег или Горњег дома, односно, посланици. Влада, односно, Кабинет Уједињеног Краљевства (*Cabinet of the United Kingdom*) носилац је извршне власти и формално извршно тијело Крунског савјета.¹²³

„Извршна власт у Великој Британији концентрисана је у рукама Владе (кабинета), на чијем се челу налази премијер, као најмоћнија политичка личност у држави. Влада се састоји од три групе чланова: прву групу чине министри најважнијих ресора, који су уједно и чланови Кабинета; другу групу чини 30 министара који нису чланови Кабинета; а трећу групу чине државни подсекретари. Владу бира парламентарна већина, али након тога парламент нема утицај на рад Владе.”¹²⁴

Влада Велике Британије зна бити веома бројна, али нису сви министри истог значаја. Садашњи први министар (премијер, предсједник Владе) јесте Риши Сунак (Rishi Sunak), лидер Конзервативне партије. Његов Кабинет састоји се од 121 министарства, али уз првог министра још 21 министарство чини Кабинет министара, односно, Кабинет Уједињеног Краљевства, док су остали министри одсјека, односно, одјељења. Први министар је одговоран за све одлуке и јавне политике које креира Кабинет. Он надзире рад државне управе, свих министарстава и агенција.¹²⁵

¹²³ Крунски савјет, зове се и Тајни савјет Уједињеног Краљевства (*Privy Council of the United Kingdom, Her Majesty's Most Honourable Privy Council*) јесте формално власт у Уједињеном Краљевству. Крунски савјет је савјетодавно тијело британске краљице. Његови чланови су, углавном, истакнути политичари, бивши или актуелни чланови Дома комуна или Дома лордова. Чланство обухвата све чланове Кабинета, бивше и садашње, спикера, лидере свих политичких странака, архиепископа и разне више судије, као и друге високопозициониране јавне личности. Њихова је улога да савјетује краљицу у вршењу дужности монарха. Преузето са <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/privy-council/> 31. 7. 2023.

¹²⁴ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 84.

¹²⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> 31. 7. 2023.

3.1.2. Елементи система безбједности Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске

Велика колонијална освајања која су у име Краљевине предузеле британске трупе подразумијевале су организовану и увјежбану војску, али и осмишљену политику владања. Наравно да је област безбједности у томе имала значајно мјесто. „УК Велике Британије специфична је држава, и по географској структури, а и по својој дугој колонијалној и ратној традицији. Резултат тога је увијек актуелно питање националне сигурности, које представља окосницу националног интереса, односно, рада на дјелотворном спречавању свих врста угрожавања УК или његових европских савезника.”¹²⁶ Улога коју је имала у дужем временском периоду – најјача поморска сила и апсолутна доминација у трговини, што јој је давало велику економску моћ, омогућили су Великој Британији и велику војну моћ, све до завршетка Првог свјетског рата. „Дакле, све до Првог свјетског рата, она је имала економску војно-поморску премоћ и изван европских простора. Међутим, Велика Британија, а што се односи и на остале европске државе, са својим геополитичким и економским аспирацијама нису могле остварити своје планиране доминирајуће циљеве.”¹²⁷ Други свјетски рат донијеће велика разарање и страдања становништва, чега неће бити поштеђена ни Британија.

Период војног и економског стагнирања Британија ће превазићи ступањем у НАТО и Европску економску заједницу. „Важан преокрет у опоравку наступа у осамдесетима, доласком на власт Конзервативне странке, када је слиједила убрзана приватизација компанија, које је претходна лабуристичка влада национализовала. Данас је УК по расту, продуктивности и компетитивности међу водећим свјетским индустријским земљама.”¹²⁸ Као најближи амерички савезник у Европи, Велика Британија је с прилично много резерви улазила у процесе нове европске политичке и безбједносне архитектуре. У Британији је присутно континуирано преиспитивање чланства у ЕУ, не само од стране власти већ и од јавности.

¹²⁶ Гризолд, А. – Таталовић, С. – Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Загреб, 1999, стр. 152.

¹²⁷ Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 518.

¹²⁸ Гризолд, А. – Таталовић, С. – Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Загреб, 1999, стр. 153.

3.1.3. Полицијски систем

Организација полиције у Великој Британије прати политичку, односно, уставну структуру земље и њену административну организацију, што значи да је полиција у Великој Британији децентрализована. Сјеверна Ирска и Шкотска имају одвојене полицијске организације у односу на Енглеску и Велс, тако да полицијско устројство УК Велике Британије и Сјеверне Ирске чине полиције: Енглеске и Велса, Шкотске, Сјеверне Ирске. У Енглеској, Шкотској и Велсу, основне административне цјелине су грофовије и градови, што датира од 1889. године, када су основани изборни савјети грофовија, а највећи градови добили самосталан статус, као градови – грофовије, надлежни за обављање локалне власти. На исти начин, организована је и полиција те је тако полиција Енглеске и Велса према територијалној организацији подијељена на грофовије и градове, што значи да је организација полиције установљена у складу са територијалном организацијом на административне округе.

Можемо говорити о неколико организацијских нивоа полицијских снага: окружна (грофовијска) полиција; полиција великих градова; комбинована полиција; метрополитенска полиција; остале полицијске снаге. Организација грофовијске полиције је директно везана за административне округе, чија је искључива надлежност унутар граница грофовија. На челу ових полицијских снага, налази се шеф полиције, којег именује Комисија за полицију. Састав Комисије за полицију грофовије чине двије трећине локалних одборника, а једну трећину судије локалног суда опште надлежности.

Организација полиције у Шкотској има велике сличности са организацијом полиције у Енглеској и Велсу. Разлика је у томе што у организацијској структури Шкотска нема метрополитенску полицију, него само грофовијску, градску и комбиновану. У Ирској су полиција и војска биле дужи временски период међусобно увезане. Споразумом између Енглеске и Ирске из 1921. године Ирска је подијељена на независну републику на југу, док је сјеверни, знатно мањи дио, ушао у састав Велике Британије. Тада долази до реорганизације тадашње Краљевске Ирске полиције, тако да је на сјеверу 1922. године основана Краљевска улстерска полиција Сјеверне Ирске. Полицијску службу тренутно обавља око 6900 полицајаца и 2600 службеника, а руковођење и контрола над службом је повјерено шефу полиције, коме помажу замјеник шефа полиције, главни оперативни службеник и извршни тим. Полицијска служба Сјеверне Ирске суочава се са низом изазова као и свака друга модерна полицијска служба. За оперативне сврхе, Сјеверна Ирска је подијељена на три области и једанаест округа.¹²⁹

¹²⁹ <https://www.psn.police.uk/about-us/our-history/history-policing-ireland> 30. 7. 2023.

Већ смо констатовали да је полиција децентрализована, а треба напоменути да Велика Британија нема националне полицијске снаге. Међутим, постоји институција која обавља послове министарства унутрашњих послова. То је *Home Office* којим руководи *Home secretary*, односно, *Secretary of State for the Home Department*. Значајан документ који је обиљежио даљи развој полиције британски парламентарци усвојили су 1829. године. Роберт Пил (Robert Peel), тадашњи министар унутрашњих послова, тада је Британском парламенту представио Повељу – документ којим се конституише полиција у ширем подручју Лондона, односно, Акт о Метрополитен полицији. Доношењем Закона о полицији за подручје Лондона, основана је Метрополитен полиција (*Metropolitan police или Scotland Yard*) која је у складу са новом организацијом почела са радом далеке 1829. године. Прихваћеним Законом о полицији назначени су и принципи по којима организација полиције треба бити по узору на војне формације, са континуираним радом, а надзор над радом полиције треба да обавља влада.

У Метрополитен полицији конституисани су основни принципи рада полиције који, између осталог, подразумевају да сходно усвојеним принципима, обука и утисак који се остави код грађана представљају значајне елементе у раду полиције. Исто тако, сваки полицајац добио је свој број. Један од принципа је и да полицијски штабови треба да буду смјештени у центру града и на тај начин доступни грађанима. Ангажман полицајаца треба да се одвија на селективној основи, полицијски досијеи треба да представљају фундамент у бољем оперативном покривању терена, а одсуство криминала ће бити најбољи показатељ о стручности и способности полицијских снага.¹³⁰

Метрополитен полиција и данас је најорганизованија и најбоље оспособљена европска полиција у кадровском и техничком погледу, као и другим сегментима релевантним за ефикасно извршавање задатака из области безбједности. Метрополитен полиција задужена је за шире подручје Лондона и не обухвата уже подручје Лондона (*square mile*¹³¹) које је у надлежности Полиције града Лондона (*City of London Police*). На челу Метрополитен полиције налази се комесар (*Commissioner of police of the metropolis*) са пет помоћника, којег, на приједлог министра унутрашњих послова, именује краљица. Комесар је за свој рад одговоран министру унутрашњих послова. Метрополитен полиција има више од 43 000 припадника.¹³²

¹³⁰ <http://www.met.police.uk/> History of the Metropolitan Police 29. 7. 2023.

¹³¹ Квадратна миља.

¹³² <http://www.met.police.uk> 31. 7. 2023.

3.1.4. Национална криминалистичка агенција (National Crime Agency – NCA)

Национална криминалистичка агенција (NCA) конституисана је 7. октобра 2013. године Законом о судовима (*Crime and Courts Act 2013*) као агенција за борбу против тешког и организованог криминала, трговине људима, оружјем и дрогом. Уједно, ова агенција је овлашћена за сузбијање сајбер криминала као и међународног економског криминала.¹³³ Претеча Националне криминалистичке агенције била је Агенција за организовани криминал – SOCA (*Serious Organized Crime Agency*) конституисана 2006. године, након што је Британски парламент усвојио Закон о полицији за организовани криминал (*Serious Organized Crime and Police Act 2005*). Иако је у медијима представљена као британски ФБИ, показало се да је SOCA била много ближа америчким агенцијама које се баве нелегалном трговином наркотицима, цигаретама, алкохолом и оружјем.¹³⁴ Све су то били разлози за њено трансформисање у NCA. Националном криминалистичком агенцијом руководи генерални директор а ту дужност од 4. јануара 2016. године обавља Грејм Бигер (Graeme Biggar).¹³⁵

NCA тренутно запошљава више од 5000 припадника са широким спектром професија и са различитим улогама како би заштитила друштво од тешког и организованог криминала. Полицајци прикупљају и анализирају податке и обавјештајне податке да би разумјели пријетње са којима се друштво суочава, а истражују и кривично гоне починиоце најтежих кривичних дјела. NCA користи форензику и надзор над комуникацијама као неопходне мјере за расвјетљавање кривичних дјела и откривање починилаца. Сједиште ове агенције је у Лондону, са главним центрима у Бристолу, Бирмингему и Варингтону, као и регионалним канцеларијама широм Велике Британије. Тимови NCA присутни су у више од 40 земаља.¹³⁶

3.1.5. Обавјештајно-безбједносни систем

Иако Велика Британија већ деценијама није колонијална и свјетска сила, она је држава са најдужом традицијом владавине закона и одговорног односа према државним пословима. Уједно, Велика Британија је држава и са најдужом традицијом институционализоване обавјештајне активности. Ипак, и у

¹³³ <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/> 29. 7. 2023.

¹³⁴ DEA (Drug enforcement administration) и ATF (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives)

¹³⁵ <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/our-leadership/senior-leader-biographies/director-general-lynne-owens> 29. 7. 2023.

¹³⁶ <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/our-mission> 29. 7. 2023. године

Великој Британији доношење посебних закона којима се регулише област рада обавјештајних служби, новијег је датума.

Обавјештајно-безбједносни систем Велике Британије уређен је када су усвојена два законска акта: Закон о служби безбједности (*The Secyurity Service Act*) од 27. априла 1989. године и Закон о обавјештајним службама од 26. маја 1994. године. Врх пирамиде обавјештајно-безбједносног система Велике Британије представља Влада.

Са аспекта цивилне контроле система безбједности најзанимљивија је Служба безбједности (*Secyurity Service* – MI5). Почетне организацијске форме дјеловања контраобавјештајне службе уочавамо почетком 1909. године. Наиме, велики обавјештајни интерес Њемачке и присуство њених обавјештајаца на простору Велике Британије с тежиштем на војно-поморске луке, створио је потребу за конституисањем организације која је претеча MI5 – Биро тајне службе (*The Secret Service Byureau*). Захваљујући Бироу тајне службе, у току Првог свјетског рата откривено је 35 њемачких агената који су дјеловали на територији Велике Британије.

Стварање схватања о значају обавјештајне димензије и други разлози безбједносне природе довели су до тога да MI5 од 15. 10. 1931. године преузме одговорност за супротстављање свим пријетњама националној безбједности, када је MI5 промијењен назив у Служба безбједности (*Secyurity Service*) али је назив MI5 остао у незваничној употреби.

У периоду између два свјетска рата, MI5 се бавио комунистичком пријетњом која је долазила из Совјетског Савеза, и нацистичком Њемачком. У току Другог свјетског рата, MI5 је имала истакнуту улогу. Посебно ефикасан се показао *Doyble cross system*, односно, стварање двоструких агената чији рад је био дјелотворан током припреме за искрцавање на Нормандију.

Шеф Службе безбједности има функцију сталног подсекретара у Министарству унутрашњих послова али се широј јавности презентује да је то генерални директор. Служба је статутарно везана за Министарство унутрашњих послова али се истиче да није дио тог министарства.¹³⁷ Директор је одговоран за законитост одвијања свих планираних и одобрених обавјештајних операција. Служба безбједности је 1993. године објавила брошуру под називом *MI5 – The Secyurity Serioys, London edit by HMSO, 1993*.¹³⁸

Завршетак хладног рата донио је преусмјеравање безбједносне политике коју је водио MI5. У први план су поново дошле терористичке пријетње из Сје-

¹³⁷ <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation> 30. 7. 2023.

¹³⁸ Шире у Савић, А., Делић, М., Бајагић, М.: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности: Виша школа унутрашњих послова: Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 130–136.

верне Ирске и држава из којих су долазиле терористичке пријетње, каквом је оцијењена Либија, док је на власти био пуковник Гадафи. Дешавања у Сјеверној Ирској и међународни тероризам постали су приоритети у раду. Служба је добила и прву жену директора.

Успон исламског тероризма крајем деведесетих, што је кулминирало у нападу на Куле близнакиње 2001. године, довело је до великих промјена у конципирању операција МИ5. У МИ5 од 1990. године сматра се да главна терористичка пријетња за Британију, осим повремених активности ИРА, долази од блискоисточног тероризма који је под покровитељством држава, а посебно из дјеловања иранског Министарства за обавјештајне послове и безбједност (МОИС), чији је главни циљ у Британији, цијени се, био и остао британски писац Салман Рушди.

Служба безбједности је у годишњем извјештају за 1997–1998. годину, а који је завршен у јулу 1998. године, била прва која је указала на Осаму бин Ладена, и везано за Ладенове активности, тражила интензивнију сарадњу са Сједињеним Државама. Убрзо након тога, 7. августа 1998. године, Ал Каида спроводи свој први велики терористички напад. Огромне бомбе у камионима које су возили бомбашаи самоубице готово су демолирале америчку амбасаду у Најробију (Кенија) и оштетили амбасаду у Дар ес Саламу у Танзанији. Борба против тероризма је приоритет који је влада поставила, а што се одразило на повећање буџета МИ5, што је, опет, омогућило раст броја запослених.¹³⁹ Тренутно МИ5 има око 5000 запослених.¹⁴⁰

Осим МИ5, у Великој Британији постоје сљедеће обавјештајне и безбједносне службе: Тајна обавјештајна служба у Министарству иностраних послова (SIS – *Secret Intelligence Service*, Foreign Office – MI6); Владин Комуникацијски главни штаб у Министарству спољних послова (GCHQ – *Government Communications Headquarters*); Обавјештајна служба у Министарству одбране (*Defense Intelligence DI*).

Тајна обавјештајна служба *Secret Intelligence Service* – SIS (MI6 је остао уобичајен, незамјењив назив за све који се налазе изван обавјештајне структуре) налази се у саставу Министарства иностраних послова, које служба користи за прилично аутономно дјеловање. Централа је у Лондону, а инсталирана је у готово свим британским дипломатским представништвима. Служба је задужена за обавјештајни рад у иностранству. Завршетак хладног рата наметнуо је промјене и овој служби у смислу организацијске структуре и погледа на безбједносне пријетње. „Послије пада Берлинског зида 1989. године, SIS је развио припреман одговор на обавјештајне изазове који су постали до-

¹³⁹ <https://www.mi5.gov.uk/home/mi5-history/mi5-today.html>. 30. 7. 2023.

¹⁴⁰ <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation> 30. 7. 2023.

минантни: регионална нестабилност, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење и организовани међународни криминал.”¹⁴¹ Појачано је интересовање за нове облике безбједности, који се више не могу тражити искључиво у војним активностима противника. „Може се рећи да су циљеви (задаци) ове службе стратешког карактера и у непосредној вези са дугорочним спољнополитичким интересима Велике Британије. Дугорочни обавјештајни рад (*long-term intelligence*), односно, „рад на дуге стазе” основно је обиљежје рада МИ6 и, у том контексту, ова служба има подршку не само других државних већ и приватних институција.”¹⁴² Служба придаје пажњу односима с јавношћу, што обавља преко посебног сервиса Министарства (*FCO Press Office*) и свог официра задуженог за контакте с медијима.

Владин штаб за комуникације (*Government Communications Headquarters – GCHQ*) јесте агенција која се бави електронским прикупљањем података и њиховом обрадом. Нови видови комуникација пред ову службу поставили су и нове изазове којима она одговара користећи савремену технологију за праћење SIGINT сигнала. Према Закону о обавјештајним службама из 1994. године, GCHQ постала је самостална организација која се организационо налази у саставу Министарства за иностране послове и Комонвелт. Мото ове агенције гласи: „Чувамо безбједност нашег друштва и у ери интернета” (*Keeping our society safe and successful in the Internet age*).¹⁴³

Војна обавјештајна служба (*Defence Intelligence – DI*) јесте интегрални дио Министарства одбране и њена обавеза је да обезбиједи стратешке обавјештајне информације за потребе Министарства одбране и оружаних снага, што подразумева благовремене информације, процјене и савјете, како би се донијеле исправне одлуке и креирала квалитетна политика у сектору војне безбједности.

3.1.6. Одбрамбени систем

Одбрамбени систем В. Британије успостављен је кроз Министарство одбране и креира се сходно стратегији националне безбједности која се реализује на нивоу државе. Велика Британија се залаже за флексибилнију одбрамбену политику, тако што охрабрује своје коалиционе partnere у стварању савеза који ће бити гарант регионалне и глобалне безбједности. Влада је преко министра

¹⁴¹ <https://www.sis.gov.uk/our-history.html> 30. 7. 2023.

¹⁴² Савић, А., Делић, М., Бајагић, М.: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности: Виша школа унутрашњих послова: Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 127.

¹⁴³ <http://www.gchq.gov.uk/Pages/homepage.aspx> 30. 7. 2023.

одбране, који је цивилно лице, одговорна за стање и борбену готовост оружаних снага. Законским актима је наглашено да оружане снаге не смију бити укључене у политичке активности.

Три рода војске чине окосницу оружаних снага Велике Британије. То су ваздухопловство (*Royal Air force*), морнарица (*Royal Navi*) и копнена војска (*British army*). Оружане снаге попуњавају се искључиво професионалцима, Британија нема обавезу служења војног рока. Приликом пријема у војну службу потписује се уговор који може трајати од три до двадесет двије године, након чега се остварује право на војну пензију. Војници се током војне службе могу усавршавати на три војна колеџа за подофицире: *Britannia Royal Naval College* (поморске снаге); *Royal Military Academy Sandhurst* (копнене снаге) и *Royal Air Force College Cranwell* (ваздухопловне снаге). Виши степен школовања за официре остварује се у престижним војним школама као што су *Royal College of Defence Studies* у Лондону.

Копнене снаге су најбројније, распоређене су на британском тлу али и у бројним базама широм свијета. Намијењене су самосталном борбеном дјеловању и садејству са другим родовима оружаних снага. Ратном морнарицом командује начелник штаба ратне морнарице, који је уједно и савјетник министра одбране за поморска питања. Ратна морнарица у свом саставу има и морнаричко ваздухопловство, које је одвојено од RAF-а. Краљевске ваздухопловне снаге (RAF) састоје се од три компоненте, односно, јединице: за подршку хеликоптерским дјеловањем; за ваздухопловне операције и поморска дјеловања; за транспорт и операције снабдијевања горивом у ваздуху.

Британија се данас суочава са широким спектром безбједносних пријетњи у чијем сузбијању значајну улогу има унутрашња кохезија свих сектора у области безбједности. НАТО у Европи и партнерство са САД као глобалном силом су носећи стубови британске одбрамбене политике.

3.1.7. Модели контроле система безбједности Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске

У Великој Британији, предсједник Владе је одговоран за сва питања која се тичу рада система безбједности. У том смислу, нарочито је наглашена његова одговорност у погледу обавјештајних и служби безбједности. Тако, предсједник Владе предсједава *Министарским комитетом за надзор и управљање обавјештајним и безбједносним службама (Ministerial Committee on Intelligence – CSI)* који представља највиши орган руковођења обавјештајно-безбједносним активностима.

Обавјештајни надзор у Великој Британији интензивно се развија поткрај осамдесетих година. До тада, Влада није званично ни признала постојање главних полуга унутрашње безбједности и спољне политике – Службе безбједности (МИ5) и Обавјештајне службе (*Secret Intelligence*). Све до 1994, када је Влада успоставила Обавјештајно-безбједносни одбор (CSI), Дому комуна је обезбјеђена тек врло ограничена сарадња са извршном власти у покушају да се надгледају обавјештајне и безбједносне агенције. Поменути одбор састављен је од парламентарца и покренуо је низ питања о природи и ефикасности надзора обавјештајних и безбједносних служби у Великој Британији, посебно у вези са истрагом о предатним обавјештајним извјештајима о ирачком оружју за масовно уништење. Истраживања која се односе на Ирак у раздобљу од 1992. саградила су корисну призму кроз коју се лако могло сагледати и оцијенити стање обавјештајног надзора у Великој Британији, и релативна ефикасност различитих тијела која су покушали да га обаве – у распону од одбора CSI, судских и других питања, која су постављана Блеру о Владиној и улози служби безбједности у рату у Ираку.¹⁴⁴

CSI надзире и обезбјеђује функционисање обавјештајних и безбједносних служби у оквиру зацртане политике и стратегије националне безбједности. Чланови CSI су премијер (у својству председавајућег), министри одбране, унутрашњих, спољних послова и финансија.

Стварну функцију управљања обавјештајно-безбједносним системом има *Комитет сталних подсекретара за усмјеравање обавјештајног рада* (Permanent Secretaries Steering Committee on Intelligence – PSIS). PSIS помаже ресорним министрима у сталном надгледању рада обавјештајних и безбједносних служби.

На плану координирања и руковођења обавјештајним и безбједносним активностима у Великој Британији дјелује још неколико тијела, која такође припадају извршној власти. Најважнији је *Здружени обавјештајни комитет* (Joint Intelligence Committee – ЈИС) који је дио Кабинета премијера и под непосредном контролом Секретара кабинета. ЈИС је тијело које одобрава генералне обавјештајне захтјеве и задатке који се стављају пред обавјештајне и службе безбједности. Ти задаци се годишње разматрају у процесу који надгледа *координатор обавјештајних служби* (Intelligence Coordinator). Овај процес комбинује ригорозну анализу потреба за дјеловањем тајних обавјештајних служби. Здружени обавјештајни комитет има задужења да: усмјерава и провјерава организацију и рад британских обавјештајних служби у земљи и иностранству,

¹⁴⁴ Шире о томе: Phuthian, Mark: *Intelligence oversight in the UK – The case of Iraq*, рад објављен у студији *Handbook of intelligence studies*, коју је приредио Loch K. Johnson, Taylor&Francis, 2007, New York, USA

у циљу осигурања ефикасности, економичности и брзог прилагођавања новим захтјевима.

Обавјештајне и безбједносне установе Велике Британије лоциране су у министарствима и, сходно томе, логично је очекивати да су надлежни министри и непосредно одговорни за њихов рад. То је само дјелимично тачно јер је законима (о безбједности, прислушкивању и слично) предвиђена директна комуникација између шефова служби и премијера чиме се „заобилазе” министри и њихова одговорност умањује. Ово, истовремено, координатора у Кабинету премијера ставља у први план и објашњава зашто приликом смјене Владе, или у условима промјене партија на власти, не долази до промјене шефова служби који су формално помоћници министара (стални секретари). Овакав систем управљања и координисања обавјештајно-безбједносним пословима, иако на први поглед компликован, пружа дугорочну гаранцију стабилности и обезбјеђује професионализам у постизању жељених циљева.

Најзначајнија и најбитнија основа обавјештајног система Велике Британије, на који су Британци изузетно поносни, јесте заправо висок степен безбједносне културе свих слојева британског друштва (што је резултат Другог свјетског рата) и законске регулативе која обавезује све правне и физичке субјекте да учествују у заштити британских интереса, односно, да пруже помоћ државним институцијама које се поменути активностима баве.

Парламентарни надзор над радом обавјештајних и безбједносних служби у Великој Британији има **Комитет за обавјештајне и безбједносне послове** (*Intelligence and Security Committee – CSI*) који је основан Законом о обавјештајним службама из 1994. године. Комитет испитује усклађеност рада, ефикасност администрације и обавјештајну политику MI5, MI6, GCHQ и DIS. Дјелује у тајности, састављен је од девет чланова и има широк приступ информацијама до којих службе дођу у оквиру свог обавјештајног рада. Чланове Комитета именује предсједник Владе након што претходно њихове номинације добије од Британског парламента и након што по том питању обави консултације са лидерима двије опозиционе партије. Чланови Комитета, сходно Закону о служби безбједности из 1989. године имају приступ повјерљивим материјалима. С друге стране, исти закон обавезује Комитет да пише годишње извјештаје и доставља их Влади и Британском парламенту. Комитет има право да тражи од предсједника Владе извјештај о његовом раду на плану организације и надзора активности британских служби.

Комитет за одбрану Британског парламента надлежан је за рад Министарства одбране, укључујући и надзор над оружаним снагама. Комитет се састоји од 14 чланова, који се бирају у Дому комуна из редова посланика три највеће политичке партије. Комитет истражује спорне случајеве и, након што

спроведе истрагу, извјештај доставља Влади која има обавезу да напише одговор у року од два мјесеца.

Будући да је полиција децентрализована, односно, да полицијске комесаре именује Комисија за полицију (уз сагласност министра унутрашњих послова) а како састав Комисије за полицију чине двије трећине локалних одборника, а једну трећину судије локалног суда опште надлежности, то је и контрола рада полицијских комесара и полиције, у надлежности поменуте комисије.

Имајући у виду да Британски парламент има ограничену власт над подсистемима безбједности, у Великој Британији је предвиђена и контрола са аспекта поштовања законитости. Као посебне институције створене су комисије и судови, независни од извршне власти, који у раду подсистема безбједности испитују поштовање закона, нарочито када су у питању повреде људских права, имовине и слично. Тако је Законом о Служби безбједности предвиђено оснивање независног **Трибунала**, са начелником (судија највишег ранга) који истражује жалбе грађана које се односе на Службу безбједности. Начелник је такође одговоран за надгледање издавања налога за претрес од стране министра унутрашњих послова.

Закон о пресецању комуникација (Закон о прислушкивању) из 1985. године, такође, предвиђа оснивање и рад Трибунала са начелником (такође судија високог ранга) ради истраге жалби у вези са прислушкивањем телефонског и поштанског саобраћаја. Начелник је одговоран и за издавање налога за прислушкивање од стране министра унутрашњих послова.

3.2. Систем безбједности Савезне Републике Њемачке

3.2.1. Уводне информације о Савезној Републици Њемачкој – политичко уређење

Савезна Република Њемачка је савезна парламентарна република састављена од шеснаест држава, односно, република или земаља, како се још преводи њемачка ријеч *Länder*. Њемачки политички систем је изграђен на основама које су постављене још 1949. године у уставном документу познатом као Основни закон (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). За измјену Устава потребна је подршка најмање двије трећине чланова оба дома Њемачког парламента, Бундестага и Бундесрата, а основна начела Устава гарантују основна људска права, подјелу власти, федералну структуру државе и владавину права.

Парламент је дводоман. Доњи дом (*Byndestag*) броји 492 посланика. Овај дом има законодавну функцију. Бундестаг је најважнији законодавни орган, посланици овог дома бирају се на непосредним, општим изборима на период

од четири године. Горњи дом (*Byndestrat*) броји 69 чланова које именују владе појединих федералних јединица, уз претходни приједлог Њемачког парламента. Покрајинске владе именују 69 чланова који заступају њихове интересе. Покрајине обично именују чланове својих влада да уједно обављају функцију у Бундесрату па тако овај дом функционише као стална конференција покрајинских министара.¹⁴⁵

На челу савезне државе је предсједник и формално је носилац извршне власти. Основни закон функцију савезног предсједника учинио је церемонијалном. Смањење формалне политичке улоге предсједника не значи да личност која се налази на том положају није укључена у процес креирања политике. Основни закон додјељује неколико функција предсједнику који поставља владине и војне функционере, потписује уговоре и законе и има право помиловања.¹⁴⁶ Носилац главне извршне функције је премијер (канцелар), односно, Савезна влада. Предсједника бирају на период од пет година (са могућношћу још једног избора) чланови специјалног тијела којег чине сви чланови Доњег дома, док савезног канцелара бира предсједник уз сагласност Доњег дома, којем је и одговоран.

За развој савремене Њемачке пресудна су била два догађаја – пораз у Другом свјетском рату последице којег је морала да прође кроз период кажњавања и денацификације и немилосрдни хладни рат између САД и СССР, који је обиљежио готово три деценије свјетске историје. Њемачка је, због свог положаја, постала прва линија одбране од совјетског комунизма, или прва линија напада на НАТО алијансу, зависно из ког правца је ситуација посматрана. Њен геополитички положај утицао је да се, без обзира на нацистичко наслеђе тајне полиције, у земљи врло брзо развију обавјештајна и контраобавјештајна служба, које су биле у функцији хладног рата, али и одбране њемачке територије од шпијунских и терористичких акција које су шездесетих и седамдесетих година потресале простор Европе.

Бундестаг је, како смо већ навели, њемачко федерално законодавно тијело. У пракси, Њемачка има дводомно законодавство, од којих Бундестаг има улогу доњег дома. Већ смо истакли да је њемачки Бундесрат (дословно „Савезни савјет”) законодавно тијело које на савезном нивоу представља шеснаест земаља Њемачке. Њемачке земље учествују у законодавству кроз Бундесрат, одражавајући федералну структуру Њемачке. У његовој надлежности су све уставне промјене и закони који према Уставу захтијевају сагласност Бундесрата. Иако њемачки Устав не именује Бундестаг и Бундесрат као два дома дводомног

¹⁴⁵ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 294.

¹⁴⁶ Исто, стр. 296.

парламента (ријеч „парламент” чак се и не јавља у Уставу), званично, Бундесрат се обично назива „савезним уставним тијелом” заједно са Бундестагом, предсједником СР Њемачке, Владом и Савезним уставним судом.

Посланици Бундестага бирају се на општим изборима на период од четири године. Бундесрат има 69 делегата који су чланови влада земаља које их и именују и разрјешавају. Остали чланови ових влада могу да буду замјеници чланова Бундесрата. Свака земља има најмање три гласа.¹⁴⁷ У Бундесрату се примјењује систем пондерисаног гласања те, дакле, представници једне земље могу гласати само једногласно. Чланови Бундесрата не могу истовремено бити и чланови Бундестага.¹⁴⁸

Засједања Бундестага преносе телевизијске станице, а пренос уживо одвија се и преко интернета тако да рад Бундестага посматра шири аудиторијум и уопште, Бундестаг дјелује као мјесто за јавне расправе. У области законодавства, Бундестаг има шира овлашћења од Бундесрата, тако да је сагласност Бундесрата неопходна само у погледу извјесних закона, за чије доношење су федералне јединице непосредно заинтересоване, док је у погледу осталих закона, могуће да их донесе и Бундестаг сам, не водећи рачуна о евентуално супротном ставу Бундесрата. Рецимо, у области спољних послова и одбране искључиву надлежност има Бундестаг.

„Према немачком уставу, у мирнодопском периоду, врховни командант немачких оружаних снага (Бундесвер) јесте савезни министар одбране, док у рату ту улогу преузима канцелар. За политичку контролу над оружаним снагама задужен је Бундестаг.”¹⁴⁹ Своју улогу у том смислу Бундестаг остварује преко више контролних тијела, односно, комисија. Одређивање броја комисија, као и утврђивање броја чланова појединих комисија, лежи у слободној процјени Њемачког парламента. Њемачки парламент може да формира истражне комисије које се ангажују актуелним поводом, и уз сагласност најмање 25% парламентарца. Истражне комисије имају задатак да провјере и разјасне политичке и бирократске несугласице у влади, парламенту и управи. Рад ових комисија састоји се у прикупљању доказа; комисије могу да испитују свједоке, експерте,

¹⁴⁷ Земља са више од два милиона становника има четири гласа, земља са више од шест милиона становника има пет гласова, и земља са више од седам милиона становника има шест гласова. Свака земља може да именује онолико чланова Бундесрата колико има гласова.

¹⁴⁸ Шире на сајтовима <http://www.bundestag.de> (Der Deutsche Bundestag) и http://www.bundesrat.de/cln_179/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true (Der Bundesrat) као и у *Анализи Одељења за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије*. <http://www.parlament.gov.rs> 21. 9. 2013.

¹⁴⁹ Ксковић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 309.

да остваре увид у акте, посјете судове и управне органе. Након истраге, слиједе подношење извјештаја и дебата у парламенту. Парламентарни надзор обавјештајних послова регулисан је посебним законима, *Законом о парламентарној контроли обавјештајне дјелатности* и *Законом о контролним тијелима*, који су на снагу ступили 1999. године.¹⁵⁰

Најважнији послови које обавља Бундестаг су законодавни процес и парламентарни надзор над радом Владе. Остале важне надлежности изузетног значаја Бундестага су у томе да посланици одлучује о савезном буџету као и о распоређивању Бундесвера (савезних оружаних снага) изван Њемачке. Још једна важна функција коју обавља Бундестаг је избор њемачког савезног канцелара. Таксативно наведене надлежности Бундестага су да: доноси и мијења Устав; доноси законе; одлучује о државном буџету; потврђује међународне уговоре; бира савезног канцелара; одлучује у избору председника СР Немачке; учествује у поступку именовања чланова Савезног уставног суда; врши контролу над радом Савезне владе; надзире рад и употребу војске. Главна одлика њемачког облика федерализма, када је у питању подјела и извршење надлежности, јесте да владе појединих земаља директно учествују у одлукама које доноси савезна држава.¹⁵¹

Ово се постиже кроз рад Бундесрата. Бундесрат нема одређено вријеме трајања мандата, и он такође не може бити распуштен.

Његов састав варира у зависности од резултата избора у представничким тијелима њемачких земаља. Основна идеја која лежи у њемачком уставу јесте подјела власти на начин да Федерација и њемачке земље функционишу у зацртаним принципима међусобне провјере и равнотеже система, али и да се у пракси његује међусобна сарадња и размјена ставова и мишљења. У оквиру овог система подјеле власти и комбинованог обављање задатака, Бундесрат има три централне функције: брани интересе покрајина од Федерације и посредно од Европске уније; рад Бундесрата гарантује да је политички и административно искуство земаља инкорпорирано у законодавство Федерације и администрације Европске уније; као и другим уставним органима Федерације, Бундесрат има свој дио одговорности за укупну политику Савезне Републике Њемачке. Основне надлежности Бундесрата су да: учествује у законодавном процесу; учествује у рјешавању државних административних питања; учествује у доношењу одлука које се односе на ЕУ; учествује у поступку именовања чланова Савезног уставног суда.¹⁵²

¹⁵⁰ Шире у Перанић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, ВЛС – Бесједа, Бања Лука, 2011, стр. 47–57.

¹⁵¹ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/index.html 31. 7. 2023.

¹⁵² http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_10940/EN/funktionen-en/funktionen-en-node.html?__nnn=true 31. 7. 2023.

3.2.2. Елементи система безбедности Савезне Републике Њемачке

Оквир за функционисање полицијског система Њемачке чини њено федерално уређење са веома прецизним законодавним разграничењима између савезне државе и покрајина. На нивоу савезне државе је успостављено Федерално министарство унутрашњих послова, у чијој су надлежности послови и задаци из савезне надлежности. На челу Федералног министарства се налази министар који је за свој рад одговоран савезном канцелару. „Полицијске снаге Немачке запошљавају око 40 000 особа, укључујући 30 000 полицајаца. Одржавање јавне безбедности и мира један је од најзначајнијих задатака владе. Овај задатак је подељен између држава и федералне владе.”¹⁵³ Знатан дио полицијских снага у Њемачкој се налази под ингеренцијом федералних јединица. У оквиру Савезног министарства унутрашњих послова успостављене су следеће службе: Савезна служба за заштиту уставног поретка – BfV, Савезна криминалистичка служба – ВКА, Савезна гранична служба – BGS.

„Систем националне безбедности Немачке подељен је између Савезне Републике и савезних покрајина. Свака покрајина има своју владу, која располаже значајним овлашћењима у области безбедности, поседује своју полицију и судство, и практично целокупан систем за деловање у ванредним ситуацијама, док се на нивоу Савезне Републике налази систем одбране, оружане снаге, спољни послови и обавештајни систем. Извршну власт на нивоу Савезне Републике има канцелар, који се налази на челу Савезне владе, док председник Републике има протоколарне дужности.”¹⁵⁴

Савезна (федерална) полиција присутна је широм земље кроз широк спектар задатака на граничним прелазима и морским лукама, укључујући и пограничне области, на аеродромима, на станицама и у возовима, и на тај начин учествује у свим већим претрагама. Федерална полиција повећала је резултате претрага у 2012. години за 16 одсто.¹⁵⁵ „Председник немачког Бундестага јесте и „руководилац полицијских снага”. Он има право инспекцијског надзора над полицијским снагама и гарантује са полицијским снагама одржавање јавног реда и мира и безбедности у земљи. Ниједна друга полицијска служба не може дејствовати без дозволе немачког Бундестага. Бундестренцшутц (*Byndesgrenzschutzz*) БГС означава федералне полицијске снаге.”¹⁵⁶

¹⁵³ Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011. стр. 308.

¹⁵⁴ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 86.

¹⁵⁵ http://www.bundespolizei.de/DE/06Die-Bundespolizei/Fahndung/fahndung_node.html 30. 7. 2023.

¹⁵⁶ Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности,

Савезна криминалистичка служба (*Byndeskriminalamt*) основана је с циљем успостављања јаче везе и сарадње између савеза и покрајина у области спречавања и откривања криминалитета. Конституисана је 1951. године а њене надлежности су утврђене Законом о уређењу Савезне криминалистичке службе од 29. јуна 1973. године, који је модификован 1974. и 1993. године. Ради се о полицијској институцији на савезном нивоу, у чијој је надлежности откривање кривичних дјела међународног криминала: трговина оружјем, муницијом, експлозивима, наркотицима, праће новца, корупција, кријумчарење нуклеарних и других опасних енергената, трговина људима, тероризам, диверзије, саботаже те истраживање присуства страних криминалних организација на простору Њемачке.

Савезна гранична служба је полицијска организација задужена за заштиту граница СР Њемачке. У њеној надлежности је сузбијање, пресијецање организованог криминала, односно, токова прања новца, откривање фалсификованих путних исправа и других докумената, кријумчарења људима, кријумчарења разних врста оружја, илегална трговина опојним дрогама, нуклеарним, експлозивним и другим материјама, моторним возилима. На челу ове службе се налази савезни министар унутрашњих послова. У организацијској структури централно мјесто припада Предсједништву граничне заштите, које представља основу полицијског рада ове службе.

3.2.3. Обавјештајно-безбједносни систем

Закони којима је у Њемачкој регулисана обавјештајна дјелатност су Закон о оснивању Службе за заштиту уставног поретка и Закон о сарадњи Савеза и покрајина у питањима заштите Устава у погледу Службе за заштиту уставног поретка. Служба је организацијски позиционирана као управа Савезног министарства унутрашњих послова и има око 2750 запослених. Предсједник службе за свој рад одговара савезном министру унутрашњих послова. Служба је задужена за заштиту државе, тако да има контраобавјештајну улогу. Има овлашћења за тајно прислушкивање, опсервацију, аудио и видео снимање, коришћење тајних докумената.

На територији Њемачке, Служба за заштиту уставног поретка има 16 кан целарија које дјелују на нивоу њемачких федералних јединица, а стационаране су у склопу полицијских дирекција. Најважније активности Службе за заштиту уставног поретка састоје се у томе да прикупља, анализира и пројектује све податке о дјелатностима које су усмјерене против уставног уређења

Њемачке, као и њене безбједности; открива, прати и пресијеца активности страних обавјештајних служби које су усмјерене на угрожавање националне безбједности. Савезна служба за заштиту уставног поретка има централу у Келну, а ради се о специјализованој служби за заштиту Устава Њемачке. Служба нема полицијска овлашћења, а једна од њених обавеза је и информисање јавности, с циљем да се код становништва подигне свијест о потенцијалним безбједносним ризицима.¹⁵⁷ Према Радомиру Милашиновићу, „иако су начин рада, задаци и устројство покрајинских уреда за заштиту устава углавном регулисани савезним законом, њихово место и улога се конкретно регулишу посебним покрајинским законима и прописима који важе само на територији односне покрајине”.¹⁵⁸

Савезна обавјештајна служба (БНД) јесте аутономна служба чији је ембрион створен у Организацији Гелен, која се трансформисала у БНД 1. априла 1956. године, на основу одлуке њемачког канцелара Конрада Аденауера. Надлежна је за прикупљање података политичке, војне и економске природе. Службом руководи предсједник.¹⁵⁹

У обавјештајно-безбједносном систему Њемачке, кључне су четири обавјештајне агенције чије су надлежности и територија рада, као и међусобни односи, прецизно законски дефинисани:

- Савезна обавјештајна служба (*Byndes Nachrichten Dienst – BND*) представља савезну обавјештајну установу Њемачке;
- Служба за заштиту уставног поретка (*Byndesamt für Verfassungsschutz – BfV*) дјелује у оквиру Министарства унутрашњих послова;
- Обавјештајна канцеларија Бундесвера (*Amt für Nachrichtenwesen der Byndeswehr – ANBw*) прикупља информације и израђује студије о страним оружаним снагама;
- Војна контраобавјештајна служба (*Militärischer Abschirmdienst – MAD*)¹⁶⁰ бави се превентивном шпијунажом у циљу заштите њемачких оружаних снага.

¹⁵⁷ http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Verfassungsschutz/Bundesamt-Verfassungsschutz/bundesamt-verfassungsschutz_node.html 30. 7. 2023.

¹⁵⁸ Милашиновић, Р.: *Терор Запада над светом: савремени чиниоци разарања и подчињавања суверених земаља и народа*, Ветерник: IDIJ, Ветерник, 1998, стр. 148.

¹⁵⁹ Шире у Бајагић, М.: *Шпијунажа у XXI веку: савремени обавјештајно-безбедносни системи*, BOOK & MARSO, Београд, 2008, стр. 193–196.

¹⁶⁰ Централа МАД се званично назива Уредом за заштиту Бундесвера (*Das Amt für Sicherheit der Bundeswehr – ASBW*). Милашиновић, Р.: *Терор Запада над светом: савремени чиниоци разарања и потчињавања суверених земаља и народа*, Ветерник: IDIJ, Ветерник, 1998, стр. 151.

3.2.4. Одбрамбени систем

Након уједињења у једну државу, одбрамбени систем Њемачке нашао се у потпуно измијењеним околностима. Због улоге у Другом свјетском рату, њемачка војска дуго није имала Генералштаб. Као једна од компоненти НАТО-а, Њемачка није била равноправна осталим чланицама, чак није имала самосталност ни у ратним плановима који су се тицали одбране територије Њемачке. Њемачко руководство тражило је већу аутономност у вођењу националне одбрамбене политике, чему је НАТО удовољио, након чега је успједила реформа одбрамбеног система Њемачке. Сprovedена реформа није до краја разјаснила низ питања у концепту њемачке улоге у оквиру стратегије НАТО-а.

Доминантну позицију у погледу одбране имају канцелар и министар одбране. Министар одбране је цивилно лице и најодговорнија личност када је по сриједи руковођење војним потенцијалима у мирнодопским условима. У сложеним приликама команду преузима канцелар, а улога НАТО-а у тим приликама постаје доминирајућа. Кључна питања одбрамбеног карактера, као и питања безбједносног значаја, разматрају се на сједницама Савјета одбране.

Бундесвер се састоји од три гране оружаних снага: копнених снага (*Landstreitkräfte*), ваздухопловства (*Luftstreitkräfte*) и морнарице (*Seestreitkräfte*). Њемачке оружане снаге постале су важна полуга за реализацију њемачке спољне политике. Бундесвер не познаје институцију главног штаба. Ту улогу обавља оперативни директорат Бундесвера заједно са представницима свих војних родова.

3.2.5. Модели контроле система безбједности Савезне Републике Њемачке

У Њемачкој, кључну улогу у контроли и надзору над системом безбједности има Парламент. Парламент своју улогу у том смислу остварује преко више контролних тијела, односно, комисија. Одређивање броја комисија, као и утврђивање броја чланова појединих комисија, лежи у слободној процјени Њемачког парламента. Њемачки парламент може да формира истражне комисије, које се ангажују актуелним поводом, и уз сагласност најмање 25% парламентарца. Истражне комисије имају задатак да провјере и разјасне политичке и бирократске несугласице у влади, парламенту и управи. Рад ових комисија састоји се у прикупљању доказа; комисије могу да испитују свједоке, експерте, да остваре увид у акте, посјете судове и управне органе. Након истраге слиједи подношење извјештаја и дебата у Њемачком парламенту.

Парламентарни надзор обавјештајних послова регулисан је посебним законима, *Законом о парламентарној контроли обавјештајне дјелатности* и

Законом о контролним тијелима, који су на снагу ступили 1999. године. Законодавним актима је наглашено да „заштита Устава служи за заштиту слободног демократског основног поретка”.¹⁶¹ Закон о БНД и БфВ из 1994. године, чланом 8 који представља посебан Закон о ограничавању тајности писама, поште и телекомуникацијског саобраћаја, регулише област прислушкивања и нарушавања приватности у циљу заштите Устава. Овим законом је дозвољено да Служба за заштиту уставног поретка „може да користи методе, предмете и инструменте за тајно прибављање информација, као и да ангажује људе од поверења и лица за која има гаранцију, да врши присмотру, снима фотографије и прави тонске записе, да користи лична документа и маскирне ознаке”.¹⁶²

Приликом примјене мјера, Служба за заштиту уставног поретка је „дужна да одабере оне мере, за које постоји вероватноћа да ће лице које је у питању најмање да угрозе. Мере не смеју да изазову штете које су у очигледној несразмери са успехом који се намерава постићи”.¹⁶³

Служба се још неким члановима Закона обавезује да буде пажљива у избору мјера којима ће се користити. На примјер „речи које се нејавно изговоре у неком стану могу се помоћу техничких средстава тајно прислушкивати или снимати само ако је то у појединачном случају неизбежно у циљу сузбијања неке постојеће опште опасности или неке постојеће опасности по живот појединих лица”.¹⁶⁴ Након примјене наведених мјера, Служба је обавезна да поднесе извјештај Парламентарној контролној комисији.

Функцију координације и контроле рада обавјештајно-безбједносних установа од стране извршне власти у Њемачкој обавља посебно тијело Канцеларије савезног канцелара, познато као Одјељење бр. 5. Координацију рада и међусобне сарадње њемачких обавјештајних и безбједносних служби обавља опуномоћено лице – Координатор. Координатор и Одјељење бр. 5 заједничким напорима остварују контролу и координацију обавјештајних и безбједносних послова.

Парламентарни надзор обавјештајних дјелатности обавља Парламентарни контролни одбор (*Parlamentarisches Kontrollgremium – PKGr*). Одбор је обавезан да средином и крајем године доставља њемачком Бундестагу извјештај о својим активностима на плану обавјештајне контролне дјелатности. Чланове Парламентарног контролног одбора, којих у текућем изборном периоду има

¹⁶¹ Закон о сарадњи Савеза и покрајина у питањима заштите Устава и у погледу Службе за заштиту уставног поретка; Андреја Савић – Милан Делић – Младен Бајагић: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности, Београд, 2002, стр. 211.

¹⁶² Исто, стр. 214.

¹⁶³ Исто.

¹⁶⁴ Исто, стр. 215.

11,¹⁶⁵ бира Парламент из својих редова на почетку сваког изборног периода. Сједнице Одбора су затворене а његови чланови су обавезни да чувају тајност информација са којима се упознају током рада у Одбору. Парламентарни контролни одбор надзире рад Савезне обавјештајне службе (БНД), Службе за заштиту уставног поретка (БфВ) и Војне контраобавјештајне службе (М АД).

Савезна влада је обавезна да извјештава Парламентарни контролни одбор о општим дјелатностима обавјештајних служби. Влада је обавезна и да обезбиједи све потребне претпоставке за евентуална саслушавања запослених у обавјештајним службама од стране Одбора, као и званичне посјете тим институцијама. У појединачним случајевима, Парламентарни контролни одбор може ангажовати и стручњаке који ће обављати истраге у циљу спровођења контролне функције Одбора. Посебно ригорозан и сложен надзор проводи се над радом Службе за заштиту уставног поретка. Парламентарни одбор се по конкретним питањима рада ове службе састаје најмање једном у три мјесеца и има готово неограничену контролну надлежност, а једини изузетак су извори, односно, заштита извора података.

Другу линију контроле спроводи Контролна комисија Г10¹⁶⁶ која је надлежна за надзор над примјеном мјере пресретања комуникација. Комисија броји четири члана (предсједник и три члана) и састаје се најмање једном мјесечно. Ресорног министра Комисија обавјештава о мјерама које предузима у случају утврђивања неправилности у раду. Не морају сви чланови Комисије бити из састава Парламента, Комисија може да ангажује и експерте из појединих области. Наиме, образложеним захтјевом за примјеном мјере пресретања комуникација (прислушкивање) свака од три службе које комисија надзире (БНД, БфВ, М АД) обраћа се министру унутрашњих послова. По одобрењу министра, тражи се и сагласност Комисије Г10. Ту се улога Комисије Г10 не исцрпљује, јер она има надлежност и да надзире примјену мјере и увид у добијене податке. Када се процес прислушкивања заврши, Комисија Г10 доноси процјену да ли ће се прислушкивана особа обавијестити да је била изложена овој мјери и од стране које службе. Комисија заприма и жалбе грађана.

Комисији Г10 у свако доба мора омогућити приступ свим службеним просторијама. Законско упориште за свој рад Комисија Г10 има у Закону о ограничењу тајности писма и других видова комуницирања.

Коначно, трећи облик контроле повјерен је директно Бундестагу, на чијим сједницама се кроз парламентарну дебату анализирају редовни извјештаји о унутрашњем пословању и раду Службе. Поред парламентарне контроле, рад Службе за заштиту уставног поретка подлијеже и контроли министра унутра-

¹⁶⁵ <http://www.Bundestag.de> 22. 1. 2022.

¹⁶⁶ Комисија је назив добила по члану 10 Устава Њемачке.

шњих послова, као и контроли од стране грађана (писане молбе и жалбе, приједлози, приједи и слично) и медија. Коначно, судску провјеру проводе савезни судови, посебно по питању рјешавања жалби грађана на предузете мјере Службе. Подразумијева се да министар унутрашњих послова, осим над Службом за заштиту уставног поретка, има ингеренције да контролише и рад полиције. Међутим, то је вид унутрашње контроле, а не цивилне, којом се бавимо.

С друге стране, грађани су скептични према унутрашњим органима контроле полиције (претпостављени, надзорници или супервизори који се налазе у саставном дијелу полиције) поготово у случајевима када се рјешава о евентуалном погрешном понашању полицајаца у провођењу контроверзних политичких одлука. Погођени (жртве) и критичари сумњају у неопходну неутралност и објективност унутрашњих истрага. Јавни тужилац, с обзиром на функционалну повезаност са полицијом, неће увијек бити неутралан орган контроле. То посебно важи у случајевима у којима лица против којих се води истрага, оптужују полицајце због њиховог понашања приликом хапшења, претраге, саслушања и слично.

Надзор над радом полиције проводи парламентарна Комисија за унутрашње послове. Највећа комисија у Парламенту¹⁶⁷ углавном се бави питањима унутрашњих послова (унутрашња безбједност, миграција, послови цивилне заштите...). Са аспекта контроле полиције од стране цивилног друштва, пажњу заслужује „Бонски форум грађана и полиције”, основан 24. 1. 1995. као експеримент дијалога између грађана и полиције, а на политичку иницијативу. Његова дјелатност би требало да буде нешто слично дјелатности омбудсмана, односно „Бонски форум грађана и полиције” би контролисао притужбе грађана на рад полиције.¹⁶⁸ Оснивачи Форума полазе од тога да је контрола државне власти конститутивни елемент демократске и правне државе и да припадници полиције који су од државе и друштва снабђевени широким спектром овлаштења треба да схвате да ће приликом обављања својих задатака бити под контролом свана, тј. од стране цивилног друштва. Ефективна контрола полиције није само право, него и дужност једног друштва. С друге стране, једна општепризната неутрална контролна инстанца би ојачала позицију полицијских службеника који се често неосновано окривљују.

Иако одређивање броја комисија као и утврђивање броја чланова појединих комисија лежи у слободној процјени Парламента, начин конституисања Комисије за одбрану регулисан је и њемачким Уставом те, када је ријеч о овој

¹⁶⁷ Има 37 чланова, из редова свих парламентарних странака.

¹⁶⁸ Peter Lessmann-Faust: *Полиција и политичко образовање*, ВС Верлаг – Издавач за социјалне науке, Wiesbaden, 2008. године (скраћен извод дужег прилога аутора Udo Behrendes i Manfred Stenner). Прилог је у књизи под називом *Грађани контролишу полицију?*

комисији, Парламент у том смислу нема слободног простора. Тако, Комисију за одбрану чине 34 члана, а сваки члан Комисије има свог замјеника.

Комисија за одбрану је гремијум који се налази на страни Њемачког парламента, а насупрот Савезном министарству одбране и њему подређене области – оружаних снага и управе. Ниједна друга комисија у Парламенту није супротстављена тако великом дијелу извршне власти. Потенцијална моћ оружаних снага, из управно-правних разлога, захтијева нарочито интензивну контролу. Управо због тога, Комисија за одбрану има вишеструку улогу. Она је једина комисија Њемачког парламента која има право да се сама стави у улогу Истражне комисије.¹⁶⁹

Комисија за одбрану игра важну улогу и у давању препорука за вођење буџета одбране. Коначно, и институција Супервизора за одбрану је кроз чл. 45 а Општег закона, постављена као помоћни орган Парламента. Супервизорово познавање стања у трупима, изложено у његовом годишњем извјештају, представља важан извор информација Комисији за одбрану. Комисија за одбрану, као и све остале комисије, има право да и без иницијативе Пленума, дакле, самоиницијативно износи питања из своје надлежности и, у вези с тим, даје препоруке. Ставови заузети након сједница чланова Комисије за одбрану за Владу су правно необавезујући, али имају значајну политичку тежину.

Стандардни задаци Комисије за одбрану су разматрање достављених приједлога закона, захтјева и осталих поднесака, након чега комисија Пленуму подноси коначну препоруку са извјештајем у којој се савјетује, нпр. прихватање или одбијање приједлога. Међутим, Комисија углавном даје своје савјете на основу захтјева Савезног министарства одбране.

Комисија за одбрану засједа сваке сриједи у седмицама засједања које одређује Парламент за текућу годину. Пошто је то тзв. „затворена комисија”, приступ њеним сједницама је ограничен на одређен круг особа. У тај круг улазе чланови комисије, њихови замјеници, супервизор за одбрану, страначки предсједници и предсједник Парламента. Такође, учешће у раду сједница Комисије за одбрану дозвољено је представницима министарстава и покрајинских влада, као и одређеним сарадницима политичких странака и управе, за које се претходно обаве одређене безбједносне провјере.

На управном нивоу, Комисији за одбрану стоји на располагању Секретаријат којег чини осам сарадника и који пружа подршку раду Комисије. Секретаријат припрема, проводи и врши обраду (анализу) засједања – припрема потребних докумената, достављање дневног реда, израду коначних препорука и извјештаја Пленуму и вођење протокола сједнице. Поред тога, Секретаријат је одговоран и за обраду задатака које је поставила Комисија, припрему и

¹⁶⁹ Да се самостално ангажује и дјелује као Истражна комисија.

провођење делегацијских путовања и ванредних сједница, као и вођење бриге о гостима из унутрашњости и иностранства.

Посебно узвишену позицију заузима Комисија за одбрану кроз право да се самостално ангажује као Истражна комисија. Код свих осталих комисија, за то је потребан посебан закључак Парламента. Истражна комисија је најјаче оружје Парламента у контроли понашања Владе. Истражна комисија може покренути расвјетљавање предочењем доказа, нпр. посредством испитивања свједока или увида у документе.

Комисија за одбрану има утицај и на усвајање буџетских средстава, а кроз обавезу Савезног министарства одбране да, без обзира на права која проистичу из Закона о буџету, поднесе на разматрање Комисији за одбрану, као стручној комисији, планиране набавке посебног безбједносног и војнополитичког значаја, као и све набавке у износу већем од 25 милиона евра. Према досадашњој парламентарној пракси, набавке ове врсте неће се вршити без одобрења Комисије за одбрану, чак и кад су планиране Законом о буџету.

Пресудом Савезног уставног суда од 12. јула 1994, иако, у суштини, правно дозвољено, за свако ангажовање њемачких оружаних снага, потребна је претходна сагласност Парламента. Савезни уставни суд нагласио је специфичан карактер војске као „парламентарне армије” и Парламенту у правом смислу ријечи додијелио одлучујућу улогу по питању ангажовања њемачких оружаних снага ван територије Њемачке.

Парламент нема право да иницира ангажовања оружаних снага. Може само да се супротстави одлуци о покретању или да захтијева прекид текуће акције (војне интервенције). Унутар Парламента, Комисија за одбрану се посебно интензивно константно бави свим планираним и текућим међународним војним интервенцијама, и то не само са војног аспекта, јер се припадници њемачке војске у земљама у којима су ангажовани, по оцјени Парламента, налазе у безбједносно-политички тешком окружењу. Разматрање различитих аспеката међународне политике безбједности у раду Комисије за одбрану има растући значај. Комисија за одбрану на тај начин задире у домен рада Комисије за вањске послове што чини неопходним уску сарадњу двију комисија. Комисија за одбрану се у оквиру свог домена преко Владе редовно информише о стању у подручјима ангажовања њемачких трупа. У том циљу, чланови Комисије за одбрану одлазе и на путовања у та подручја ради стварања сопствене слике о стању на лицу мјеста.

У доношењу одлуке Парламента о ангажовању њемачких оружаних снага ван територије Њемачке, или продужавања ангажовања, поред Комисије за вањске послове (која по овом питању има водећу ријеч), савјетодавно учествује и Комисија за одбрану. Др Волфганг Хајнц (Wolfgang S. Heinz), научни сарадник Њемачког института за људска права и доцент на одсјеку политичких наука

Универзитета у Берлину, у својој студији *Борба против тероризма и заштита људских права у Европи*¹⁷⁰ анализира поље надзора над службама безбједности у Њемачкој и истиче да су се „у прошлости и садашњости нарочито организације за грађанска права као што је Хуманистичка унија, затим медији и неколицина истраживача, критички бавили истраживањем активности тајних служби”. Сумњиве операције су обично кроз медије биле откривене и јавности пренијете, не кроз контролне инстанце.¹⁷¹

Аутор подсјећа да су у стручним дискусијама већ одраније познате критике на рачун контроле служби у смислу недостатка или недовољне контроле и стога даје препоруку: Савезна влада и Бундестаг би требало да побољшају административну и парламентарну контролу тако да се кршења људских права што је могуће потпуније расвијетле, а нарочите да се спријечи да у будућности до тога долази.

Др Волфганг Хајнц даље указује да би оријентационе тачке ефективне контроле постојећих обавјештајних служби,¹⁷² прије свега, кроз дјелотворан контролни орган, требало да буду: (1) законом загарантована независност контролног органа; (2) искључива везаност за законе; (3) довољна опремљеност органа персоналним и техничким средствима, укључујући и стручну подршку; (4) свеобухватна (широка) права добијања информација и провођења контроле, такође и у погледу кооперације домаћих (њемачких) и страних тајних служби и (5) дужност подношења извјештаја Парламенту и јавности у случају прекршаја (кршења), али и обавеза тајности у вези са легалним тајним операцијама.

Као први практичан корак, аутор предлаже или одговарајуће проширивање овлашћења и кадровску опрему ПКГ-а (Парламентарни контролни гремијум) или формирање канцеларије представника тајних служби од стране Парламента. У својој студији др Волфганг Хајнц наводи и неке примјере, на примјер, случај Заммар и Курназ, случај Ел-Масари, а ради се о испитивању тих лица и добијању информација под сумњивим околностима (мучење, малтретирање и слично) о чему се дискутовало у Њемачком парламенту, водили су се процеси итд.¹⁷³ Др Волфганг Хајнц прави осврт и на контролу страних служби у неколико земаља Европе, па спомиње како у БиХ уопште не постоји Закон о контроли страних тајних служби.

¹⁷⁰ Heinz, Wolfgang S.: *Борба против тероризма и заштита људских права у Европи*, 2006, Њемачки институт за људска права, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_terrorismusbekaempfung_und_mrschutz_in_europa.pdf 13. 9. 2020.

¹⁷¹ У тексту се наводи да су раније тајне службе Њемачке регрутовале новинаре у своје редове.

¹⁷² Мисли се на домаће, њемачке, али и на стране обавјештајне службе које су у Њемачкој присутне.

¹⁷³ Њемачки обавјештајци су путовали у стране земље да би проводили испитивање наведених лица.

3.3. Систем безбједности Републике Француске

3.3.1. Уводне информације о Републици Француској – политичко уређење

Ради се о једној од најстаријих националних држава Европе, са дугом и бурном историјом. У средњем вијеку, Француска је била добро организована монархија са низом предности у односу на друге империје тог доба. Уједно, била је свјетски културни центар. Непрекидно трагање за бољим и ефикаснијим моделом власти једна је од одлика француског друштва. Француска буржоаска револуција је имала највећи утицај у институционалном обликовању и развоју политичких институција у Француској. Наиме, она је срушила дворски апсолутизам у феудалној сталешкој монархији, а тако је, такође, срушена економска и политичка доминација племства.

Први устав у Француској донесен је 1791. године, а ријеч је о једном од најстаријих писаних устава у свијету. Друга република прокламована је 1848. године, а била је кратког вијека, јер је 1851. године Луј Наполеон III извршио државни удар, успоставио ново царство и донио нови устав. Међутим, поражен је у рату са Пруском 1870. године. Трећа република је проглашена 1875. године, када су донесена три устава. Трећа република трајала је веома дуго, ријеч је о најдужем режиму у модерној Француској. Преживјела је Први свјетски рат и трајала је све до 1940. године, до пораза и окупације Француске од нацистичке Њемачке. „Други свјетски рат дубоко је подијелио Француску: она је поражена, била подијељена на зону под њемачком окупацијом и „слободну” вишијевску зону у јужној половини земље, којом је владала француска влада, наклоњена Нијемцима, предвођена маршалом Петеном.”¹⁷⁴ Покрет отпора предвођен генералом Шарлом де Голом добио је замаха, а 1944. године њемачке снаге су потиснуте из Париза, а потом из цијеле Француске.

Период Четврте републике је обухватио раздобље од 1946. до 1958. године. Четврта република је изневјерила многа очекивања, за 12 година промијењене су 24 владе. Суочени с великом кризом и могућношћу избијања грађанског рата због ситуације у Алжиру, значајнији политички лидери позвали су генерала Де Гола да преузме власт и стабилизује Француску. Де Гол је 1958. године предложио нови устав који је 1. 6. 1958. године прихваћен на референдуму од стране бирачког тијела и он представља устав Пете француске републике. Према Уставу из 1958. године, Француска је република са полупредсједничким политичким системом.

¹⁷⁴ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 233.

„Француска је република заснована на парламентаризму и подели власти. Носиоци извршне власти су председник Републике, који се бира на непосредним изборима и он је шеф извршне власти, и Влада, односно, Министарски савет. Председник Владе осигурава спровођење одлука Парламента и председника Републике у области националне безбедности и одговоран је за целокупну одбрану Француске.”¹⁷⁵ Према уставним одредбама, председник Републике има широка овлашћења у обављању извршне власти. Бира се на непосредним изборима. Од септембра 2000. године, измјеном устава, мандат је са седам скраћен на пет година.

„Председник Републике представља део извршне власти. Његова овлашћења су врло велика. По неким елементима превазилазе надлежности шефа државе у председничким системима.”¹⁷⁶ Сједницама Владе председник Француске повремено и предсједава, када се одлучује о битним државним питањима. Он, уједно, потписује све акте које Влада донесе.

Доласком на власт председника Ширака 1995. године, Француска је покренула процес поновног приближавања НАТО савезу. Међутим, и у новим околностима, Француска је наставила да води своју, специфичну безбједносну политику у смислу стварања Европског одбрамбеног система (*ESDI – European security and defense identity*) у оквиру НАТО савеза. „Први кораци према повратку услиједили су француским судјеловањем у формирању заједничке данско-британско-француске формације за брзе интервенције у БиХ и француском судјеловању у зрачним нападима на снаге босанских Срба 1995. године.”¹⁷⁷

Док је Француском предсједавао Жак Ширак (*Jacques Chirac*), Француска је настојала да смањи америчку доминацију у руковођењу европским структурама НАТО-а. Николас Саркози (*Nicolas Sarkozy*), који је преузео дужност председника Француске 16. маја 2007. године, десет дана након побједе над противкандидаткињом Сеголен Ројал (*Segolene Royal*) из Социјалистичке партије, спољну политику Француске приближио је гледиштима САД. Исту политику наставио је Франсоа Оланд (*Francois Hollande*) који је 2012. године побиједио Саркозија и постао нови председник Француске. Емануел Макрон дужност председника Француске преузео је 14. маја 2017. године. Макрон је, као припадник Социјалистичке партије, у првој Оландовој влади био замјеник секретара. Затим је, у другој влади Мануела Валса именован за министра економије, индустрије и дигиталних послова. На мјесто министра дао је оставку

¹⁷⁵ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 84.

¹⁷⁶ Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З.: *Политички систем*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 208, стр. 225.

¹⁷⁷ Гризолд, А., Таталовић, С., Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб, 1999, стр. 124.

2016. године након чега се кандидовао као независни кандидат, а убрзо основао партију En Marche, кандидовао се и побиједио на изборима за предсједника Француске.

Француска, попут Велике Британије, има заједницу са бившим колонијама, засновану првенствено на економској повезаности. Француска има значајан утицај у међународним односима, а увијек је водила специфичну спољну политику, о чему свједочи да је 1957. године иступила из војног дијела НАТО пакта, што је био израз њене тежње потпуном суверенитету. Власт је организована на три нивоа – општине, департмани и власт на државном нивоу.

Предсједник Републике иницира избор Владе Француске. Он не именује већ бира премијера, који сачини листу министара и предлаже је. Предсједник Републике листу може прихватити, одбити или измијенити. Министарски мандат траје пет година, колико и предсједнички, иако се министри у сваком тренутку могу промијенити, вољом предсједника Владе или предсједника Републике. Влада је одговорна Парламенту, а још више предсједнику Републике. Број чланова Владе није утврђен већ зависи од воље предсједника Француске. Један од важнијих послова премијера јесте да обезбиједи парламентарну већину за политике предсједника.

Декларативно, законодавна власт припада Парламенту који је дводоман. Парламент Републике Француске доноси законе, прати и надгледа активности Владе и процјењује реализацију јавне политике. Двodomни Парламент Француске састоји се од Народне скупштине и Сената. Чланови Народне скупштине, чији број не може бити већи од 577, бирају се директним гласањем. Чланови Сената, чији број не може бити изнад 348, бирају се посредним гласањем. У избору сенатора учествују представници локалних власти по департманима (одборници генералних и регионалних савјета, представници општинских савјета). У Сенату морају да буду заступљене све територијалне јединице Републике (општине, департмани, региони, заједнице са специјалним статусом и територије у иностранству).

Сједнице Парламента Француске почињу првог радног дана у октобру и завршавају се последњег радног дана у јуну мјесецу. Број дана засједања сваког дома у току редовног засједања не може бити већи од 120, осим ако премијер, последије консултација са предсједником дома о којем се ради, или са већином чланова дома, може да одлучи да се број дана засједања повећа. Предсједник Сената бира се на мандат од три године последије сваког обнављања Сената, он представља дом и води сједнице Сената. Он предједава Бироом Сената, колективним тијелом састављеним од 25 сенатора, који доносе све главне одлуке које се тичу активности Сената.

Народна скупштина може да покрене поступак изјашњавања о неповјерењу Влади на основу захтјева најмање једне десетине посланика. За изгласавање ове

одлуке, неопходно је да за њу гласа већина посланика. Чланови 69–70 Устава уређују надлежности Савјета за економска, социјална и еколошка питања којима доноси мишљење о Владиным приједлозима закона, нацртима уредаба и одлука, као и приједлозима закона чланова домова Парламента уколико то од њега затражи Влада. Надлежности Народне скупштине су дефинисане њеном представничком, законодавном, контролном и изборном функцијом, с тим да Народна скупштина у све већој мјери развија и међународне активности, тако да се данас с правом може говорити о „парламентарној дипломатији”.¹⁷⁸

Међутим, Устав Републике Француске драстично и смишљено смањује овлашћења Парламента и као извора закона и као органа контроле над извршном влашћу. Чињеница да су оба дома Парламента до 1995. године била ограничена на засједање од највише шест мјесеци у једној календарској години озбиљно је умањила његову ефикасност.¹⁷⁹

3.3.3. Елементи система безбједности Републике Француске

Као и у претходно обрађеним системима безбједности, основу система безбједности Републике Француске чине полиција, оружане снаге и обавјештајно-безбједносни подсистем. Када је ријеч о полицији, вриједи истаћи Националну полицију коју чини неколико дирекција, односно, посебних јединица попут Снага за борбу против тероризма (UNCLAT) и Снага за истраживање, помоћ, интервенцију и одвраћање (RAID) и Националну жандармерију, која је постала узор за формирање сличних снага низу држава.

Обавјештајно-безбједносни систем прошао је кроз низ реформи, али се у основи дијели на службе које се баве обавјештајним и контраобавјештајним радом. Друга врста подјеле је на војне и цивилне. Кад је ријеч о оружаним снагама, потреба за њиховом реформом видљива је још од интервенције у Ираку.

3.3.1. Полицијски систем

И у периоду монархистичког државног уређења, полиција је у Француској имала посебну улогу, са организацијом по узору на војну структуру. Сукобљавање

¹⁷⁸ Према анализи Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије. <http://www.parlament.gov.rs?text=Parlament+Republike+Francuske> 30. 7. 2023.

¹⁷⁹ Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 267.

које се одвијало у дужем временском периоду, а водило се на правно-политичкој платформи, довело је и до креирања полиције у савременом смислу те ријечи. Грађанским револуцијама срушена је политичка доминација племства, што је довело до диференцијације и развоја државних институција као и потребе за јачањем органа који ће имати монопол на употребу физичке силе у смислу обезбјеђења јавног реда, опште безбједности и очувања правног поретка.

Данас у Француској дјелује више полицијских служби, као што је то случај и у другим државама великим по територији и становништву. У Француској се, тако, издвајају Национална полиција и Национална жандармерија.

а) Национална полиција

Почетне организацијске форме Националне полиције налазимо још 1032. године, када је представник једне париске подгрофовије преузео јурисдикцију за подручје Париза, објединивши у својој личности управна, војна и судска овлашћења. Први истражитељи који су били задужени за истраживање злочина и свих других незаконитих радњи уводе се 1306. године, а 1570. године установљена је функција тајника Краљевске куће, што се сматра зачетком будућег министарства унутрашњих послова.

Грађанска револуција је довела до промјена у организацији дотадашњих полицијских снага, па се од 1790. године умјесто термина дворски тајник користити назив Министарство унутрашњих послова. Министарство се почиње полако територијално устројавати, формирају се полицијске префектуре¹⁸⁰ којима руководе префекти. Формира се у том периоду и полиција у цивилу, чија је улога била да прати расположења грађана и да открива починиоце кривичних дјела. Данас, Национална полиција дјелује као полиција у градовима са преко 10 000 становника и под директном је ингеренцијом Министарства унутрашњих послова.

Организацијску структуру Националне полиције чини више дирекција, односно, организацијских јединица, од којих су најважније Снаге за борбу против тероризма (UNCLAT) и Снаге за истраживање, помоћ, интервенцију и одвраћање (RAID).

Снаге за борбу против тероризма (UNCLAT) образоване су уз одобрење директора Националне полиције, с циљем мобилизације и координације свих служби које су ангазоване у борби против тероризма. Основни задатак ових снага јесте да у што краћем року обезбиједи трансфер података другим службама, ангажованих у антитерористичкој борби, ради правовременог реаговања.

¹⁸⁰ Префектура (lat. praefectura) старјешинство, начелство, управа града, управа полиције, чин, звање, надлежност и сједиште (кућа) префекта (Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, допуњено и редиговано издање, Просвета, Београд, 2003, стр. 718).

Прикупљање података је у надлежности двију Дирекција националне полиције: Дирекције обавјештавања за интерни тероризам и Дирекције за надзор територија, задужене за међународни тероризам. Снагама за борбу против тероризма, односно, UNCLAT-ом руководе директор Националне полиције и генерални инспектор Националне полиције.

Снаге за истраживање, помоћ, интервенцију и одвраћање (RAID) образоване су од стране UNCLAT-а. Ове се снаге могу активирати само по налогу директора Националне полиције или по налогу шефа UNCLAT-а, а имају надлежност на цијелој територији Француске.

RAID интервенише против извјесних видова терористичких акција, као што су киднаповања, побуне, промјена лета авиона. Исто тако, RAID предузима деликатна хапшења и учествује у заштити високих функционера. Уједно, бави се преквалификацијом особља других служби као и истраживањем начина и техника које се примјењују у конкретним антитерористичким интервенцијама.

б) Национална жандармерија

Национална жандармерија је једна од најстаријих институција у Француској. Као посебна организациона структура, формирана је 1720. године, а статут је утврђен и озакоњен 1791. године. Законом из 1798. године прецизирани су њени задаци, а данас представља једну од четири силе француске војске. Национална жандармерија дјелује на подручју општина са мање од 10 000 становника, односно, извршава полицијске задатке на локалном нивоу.

Жандармерија обезбјеђује јавни ред и мир, са посебним акцентом на заштиту личне и имовинске безбједности грађана те је ангажована у хватању починиоца кривичних дјела. Уједно, обезбјеђује генералног инспектора и директора Жандармерије. На челу Жандармерије се налази директор, који је цивилно лице.

У структури Националне жандармерије учествују:

- Мобилна жандармерија;
- Жандармерија појединих департмана.

Мобилна жандармерија је задужена за одржавање јавне безбједности, јавног реда и мира, остварује сарадњу са жандармеријским департманима. У њеној организацијској структури налазе се специјализоване снаге за борбу против тероризма, коњички ескадрони, републичка гарда, жандармерија на води. Жандармерија појединих департмана обавља надзор над сеоским зонама те градским зонама за које није надлежна Национална полиција. Ове снаге, такође, врше лишавање слободе и обављају друге полицијске активности, у чему им помаже 30 000 истражних судских агената.

3.3.4. Обавјештајно-безбједносни систем

Успостављање обавјештајно-безбједносног система можемо пратити од почетка Другог свјетског рата. Наиме, 1940. године, по наредби генерала Де Гола, у Лондону је успостављен Централни биро за обавјештајни рад и дјелатност, чији је задатак био да савезничке снаге извјештавају о ситуацији на окупираној француској територији. Истовремено, на простору Алжира су формиране посебне снаге које су биле у функцији обавјештајне подршке војним операцијама и јачању сарадње са САД. Спајањем горепоменутих снага настаје Главна управа тајних служби, која је 1945. године преименована у Директорат за студије и истраживање, а 1946. године Влада Француске је образовала Службу за спољну документацију и контрашпијунажу.

Антиколонијални покрет шездесетих година захтијевао је од француских обавјештајно-безбједносних организација максималну ангажованост. Можемо констатовати да су француске службе одговориле овом изазову, јер, на примјер, Француска није у Вијетнаму доживјела дебакл као што се то догодило Сједињеним Државама, а што је избјегнуто првенствено захваљујући процјенама француског обавјештајног сектора. Де Гол је, за вријеме док је обављао дужност предсједника Француске, избјегао неколико атентата, што је исто тако, заслуга служби безбједности.

Обавјештајне и службе безбједности Француске изложене су данас унутрашњим међустраничким борбама у смислу остваривања утицаја и политичке контроле над системом безбједности. Обавјештајне и службе безбједности лоциране су у Министарству одбране и Министарству унутрашњих послова. Под ингеренцијом Министарства националне одбране су:

- Генерална дирекција за спољну безбједност (*Direction Generale de la Secyrite Exterieyre – DGSE*);
- Дирекција за војне обавјештајне послове (*Direction dy Renseignement Millitaire – DRM*);
- Дирекција за заштиту и безбједност одбране (*Direction de la Protection et de la Secyrite de la Defence – DPSD*).

У саставу Министарства унутрашњих послова налази се

- Централна дирекција за унутрашњу безбједност (*Direction centrale dy renseignement interieyr – DCRI*). Ова служба формирана је у јуну 2008. године тако што су уједињене DST (контраобавјештајна Дирекција за надзор територије) и RG (Општа обавјештајна служба).¹⁸¹

¹⁸¹ Шире у Ђеранић, Предраг: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, Бесједа – БЛЦ, Бања Лука, 2011. стр. 57–65.

3.3.5. Одбрамбени систем

Приликом разматрања позиције француских оружаних снага, треба имати у виду улогу предсједника државе. Предсједникова политичка моћ, која проистиче из Устава Француске, у значајној мјери је ослабила положај Парламента Француске. Предсједник Француске је кључна личност у креирању и доношењу одлука које се тичу француских оружаних снага и одбрамбеног система Француске, уопште. Важно тијело које доноси одлуке о одбрамбеној политици је комитет одбране којим, опет, предсједава предсједник државе.

Да би у што активнијој мјери била дио одбрамбеног система Европе, Француска је 1994. године издала публикацију под називом „Књига о одбрани” која је популарно названа „Бијела књига”. У „Књизи о одбрани” објављене су основе француске одбрамбене политике за дужи временски период. На темељу погледа изнесених у поменутом документу, предсједник Француске је 1998. године Парламенту изнио приједлог који је у законском облику и прихваћен, а односи се на будућност оружаних снага од 1997. до 2002. године. „На темељу опћих законских обавеза, креаторима одбрамбене политике се отворила могућност да процес реформе и прилагођавања поставе на дугорочни период (до 2010. године) при чему се грађанима као порезним обвезницима на један транспарентан начин омогућио већи увид у сложена питања која са становишта одбране и сигурности имају релевантан значај.”¹⁸²

Потреба за реорганизацијом оружаних снага Француске постала је видљива током рата са Ираком 1991. године када су дошле до изражаја многе слабости у односу на британске и њемачке снаге. Потреба за промјеном највише се огледала у тежњи за професионализацијом оружаних снага, смањивању бројности и смањивању издатака за оружане снаге. Најпознатија промјена која се догодила било је укидање обавезне војне службе. Реорганизација француских оружаних снага је процес који је још у току.

Са аспекта безбједности, значајан је Директорат за одбрамбену заштиту и сигурност – DPSD, који дјелује у склопу Министарства одбране. Ради се о контраобавјештајној служби која штити положај и улогу оружаних снага Француске од продора страних обавјештајних служби, те у том циљу планира, координира и усмјерава контраобавјештајне операције.

¹⁸² Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 490.

3.3.6. Модели контроле система безбједности Републике Француске

Предсједнички систем предсједнику Републике Француске дао је и велике ингеренције у погледу контроле и управљања над обавјештајним службама, тако да је механизам контроле од стране извршне власти развијен, док је надзор од стране Парламента само формалан. „У француском правном систему, не постоји парламентарна комисија за контролу рада обавештајно-безбедносног система, а Влада преко саветодавних, координационих и надзорних тела и комитета, планира активности и користи добијене информације. Председнику Републике, као највишем органу извршне власти, стоје на располагању институционалне могућности управљања и контроле над обавештајно-безбедносним активностима.”¹⁸³

Истина, постоји неколико савјетодавних, координирајућих тијела и комитета. Најважнији је Међуресорски комитет за обавештајно-безбједносне послове (Comite Interministeriel du Renseignement – CIR) којим председава премијер, а чланови су министри иностраних и унутрашњих послова, националне одбране и директор Генералне дирекције за спољну безбједност (ДГСЕ).

Тијело које је такође значајно је Стални обавјештајни комитет (CPR) састављен од сталних чланова (шефови кабинета премијера, министра националне одбране, министри унутрашњих и иностраних послова, и директори обавјештајних служби).¹⁸⁴

Специјални комитет за контрашпијунажу (CSC) је надлежан за надзор укупних контраобавјештајних активности. Међуминистарска група за комуникације (ГИЦ) непосредно је подређена премијеру и задужена је за контролу прислушкивања телефонских разговора у земљи и иностранству.

У Парламенту постоји Национална комисија за контролу комуникација (Commission nationale de Controle of the Interceptions de – CNCIS) која провјерава законитост примјене надзора над телефонским комуникацијама. Међутим, Парламент нема стално тијело овлашћено за надзор над обавјештајним службама, већ само могућност стварања анкетне комисије која би спроводила истрагу у неком индивидуалном случају озбиљне притужбе на обавјештајне службе.¹⁸⁵ Маргинализација значаја парламентарног надзора није могла проћи без посљедица. Афера Клирстрим (Clearstream)¹⁸⁶ још није утихнула. Париски

¹⁸³ Даниловић, Неђо: *Савремени системи безбедности и заштите*, Скрипта, Слобомир П универзитет, Слобомир, Бијељина, 2007, стр. 285.

¹⁸⁴ Андреја Савић, Милан Делић, Младен Бајагић: *Безбедност света: од тајности до јавности*, Институт безбедности: Виша школа унутрашњих послова, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 156.

¹⁸⁵ Intelligence services of France, <http://www.economy-point.org/intelligence-services-of-france>.

¹⁸⁶ Покушај дискредитације неколико француских политичара, између осталих и актуелног

недјељник Ле Поинт објелоданио је изводе из 23 биљежнице заплијењене почетком године у истрази против Ива Бертрана (Yves Bertrand), бившег шефа Опште обавјештајне службе (РГ). Биљежнице свједоче да је актуелног председника Француске, Николу Саркозија (Nicolas Sarkozy), редовно шпијунирала обавјештајна служба, интересујући се за Саркозијев приватан живот¹⁸⁷ у циљу његове дискредитације, односно, политичке елиминације као председничког кандидата.

О томе како је француски систем безбједности веома сложен сликовито је рекао Жан-Пол Бродер (Jan-Paul Brodeur) у књизи „Лица полиције: праксе и перцепција”: „Производња безбједности не може се редуковати на активности полиције; то је задатак који је преузело низ рачвастих агенција, и које не морају нужно да буду у партнерству.”¹⁸⁸ Надзор над тим агенцијама у Француској је специфичан. Француски полициолози истичу да Француска није слиједила настојања да увођењем институција цивилног надзора грађанима пружи боље могућности заштите права¹⁸⁹ и тако обезбиједи већу транспарентност полицијског рада. У Француској преовладава став да не постоји потреба за формирањем посебних тијела којима би грађани упућивали своје представке на поступање полиције. Стога је доминирајући модел контроле система безбједности у Француској онај који обављају извршне власти, а спроводи се путем различитих инспекција.

Тако је Декретом од 16. фебруара 1993. формиран Високи савјет за активност националне полиције. Овај савјет надлежан је само за националну полицију, а не и за жандармерију, нити за општинске полиције, као ни за царину

председника Француске, Саркозија. У аферу, чије расвјетљавање су „изгурали” медији, били су укључени један истражни судија, Филип Рондо, познати обавјештајцац и један француски недјељник. Случај је експлодирао 2004. године када је анонимна особа властима предала кривотворене документе у којима се Саркози и друге особе оптужују да су пристали на мито за трговину оружјем с Тајваном 1990-их, а да је новац уплаћен на тајне рачуне у Клирстриму, у Луксембургу, по којем је афера и добила име. Даљи слијед догађаја је био тај да је против особа који су осумњичени за креатора афере, тужилаштво подигло оптужницу. Оптужени су били бивши премијер Француске, Доминик Вилпена (Dominique de Villepin) и друге особе. Вилпен и Саркози су дугогодишњи политички ривали. Суд је почетком 2010. године Вилпена ослободио одговорности а други осумњичени су проглашени кривим. Ово је био расплет једног од највећих француских политичких процеса. Дневне новине Јутарњи лист, Загреб, 29. 1. 2010. године.

¹⁸⁷ Саркозијева бивша супруга Мари-Доминик Кулиоли прислушкивана је и након што се развела од Саркозија.

¹⁸⁸ Jan-Paul Brodeur: *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Less press de l' Universitete' de Montreal, 2003, Canada, стр. 9.

¹⁸⁹ Dominique Monjardet, *Le modele francais de police*, Les cahiers de la securiti intiriieure, No 13, 1993, према Бабовић, Будимир: *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, рад објављен у зборнику Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 270.

која, такође, извршава полицијске функције, на примјер, у борби против шверца дрога. Високи савјет има председника и десет чланова који су именовани из редова савјетника Државног савјета и Касационог суда, из редова компетентних личности, из Генералне инспекције управе и Генералне инспекције националне полиције и из редова активних и пензионисаних припадника националне полиције. На приједлог тих институција и министра унутрашњих послова, њих именује председник Владе на три године, с тим што могу бити још једном именовани.

У националној полицији, унутрашњу контролу спроводи Генерална инспекција националне полиције (Inspection Generale de la Police Nationale, IGPN). Она контролише рад свих активних служби и образовних институција националне полиције и спроводи дисциплински поступак у вези са њеним припадницима. На захтјев судских органа може и да спроводи кривичну истрагу против припадника националне полиције. Поред тога, дужна је да организује анализе и истраживања која треба да доприносе унапређивању службе. Чланови IGPN могу директно да примају жалбе и тужбе и да по њима спроводе управну или судску истрагу.¹⁹⁰

Контрола коју спроводи IGPN све више поприма функције комплекснијег анализирања положаја и улоге полиције и представља важан подстицај за елаборирање развојних програма и програма превенције. У налазима и закључцима ове инспекције указано је на дисфункције у самој институцији, које могу бити узрочници личних грешака и противправног поступања. За питања дисциплине постоји централни дисциплински кабинет и двије регионалне делегације предвиђене за дијелове земље који имају већи број припадника полиције (у Лиону и у Марсеју).

Инспекцијска служба је нека врста полиције у полицији и има задатак да предузима мјере не само у вези са случајем који је већ регистрован него и да дјелује превентивно, откривајући у „животу полицијске заједнице неопрезна или опасна понашања која могу брзо довести до кажњиве праксе”.¹⁹¹

¹⁹⁰ Бабовић, Будимир: *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 270.

¹⁹¹ *Instruction relative aux regles de fonctionnement des delegations regionales de discipline de l'IGPN*, du 3. нов. 1988. према Бабовић, Будимир: *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001, стр. 271.

3.4. Закључак о моделима контроле Уједињеног Краљевства Велике Британије и Сјеверне Ирске, Савезне Републике Њемачке и Републике Француске

Успостављање институционализоване контроле над системом безбједности, како се показује на примјерима земаља које смо истраживали, јесте друштвени процес, отпочео након Другог свјетског рата, а који добија интензитет у посљедње три деценије XX вијека. Контрола снага безбједности, а посебно обавјештајних или тајних служби и политичких полиција, постао је друштвени императив у процесу демократизације друштва као један од предуслова заштите људских права и стварања одговорне власти.

Стога, намеће се закључак: када говоримо о контроли система безбједности, говоримо о друштвеном процесу који траје. Такође, ријеч је о друштвеном процесу који је резултат конфликта на различитим нивоима структуре друштва. У најједноставнијем објашњењу, контрола система безбједности подједнако је резултат борбе за власт и борбе за контролу власти, што доприноси да се механизми контроле развијају дисперзивно и постају инкорпорисани у све дијелове трихотомне власти.

Постоје одређене несугласице између аналитичара, чији је предмет анализе посљедњих година процес успостављања контроле над системом безбједности. Тако, у предговору за студију Женевског центра за надзор над оружаним снагама „Правни стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних служби” аутора Ханса Борна и Јана Лија, амбасадор Леиф Мевик, предсједник Норвешког парламентарног одбора за контролу обавјештајних служби и др Теодор Винклер, директор поменутог центра, наглашавају да се „не може говорити о једном моделу демократског надзора који је употребљив за све земље” и упућују на закључак да систем демократског надзора обавјештајних служби зависи од историје одређене земље, њеног уставног и правног поретка, демократске традиције и политичке културе. А сам Ханс Борн, један од аутора студије, описујући механизме контроле обавјештајних служби, не користи појам „модел” и пише о надзору, контроли и провјери обавјештајних служби апостофирајући ове активности на различите дијелове власти, парламентарну (надзор), извршну (контрола) и судску (провјера законитости). За укупан друштвени процес који истражује, Ханс Борн користи синтагму „демократски надзор обавјештајних служби”.

У приступу овој теми определијелили смо се да друштвену праксу коју истражујемо и анализирамо дефинишемо као „моделе контроле система безбједности” из три разлога:

1. контрола система безбједности јесте друштвена пракса која припада савременој политичкој историји и процес је који траје али је толико свеобухватна да се, уз мање изузетке, дешава готово у свим земљама и политичким системима у свијету;

2. ма колико процес успостављања контроле система безбједности, што потврђују примјери које смо изнијели, био условљен историјом, политичким системом, степеном друштвеног развоја и политичком културом неке земље, он показује одређене тенденције у институционалним рјешењима, које су типичне и које можемо назвати моделима;
3. иако је контрола система безбједности умногоме процес проистекао из политичког конфликта и борбе за моћ различитих политичких субјеката у хоризонталној структури власти (владајућих и опозиционих групација, извршне и парламентарне власти), ријеч је о друштвеном процесу који је и грађански и изузетно важан за стварање демократског друштва. Због његове идеације, хуманистичке тенденције, важно је примијенити у истраживању и метод моделовања да би се апстраховало оно што је најбоље, или најмање успјешно у једној друштвеној пракси.

Наше опредјелјење је да дефинитивно модели контроле система безбједности постоје, и да их, поред нијанси и разлика од земље до земље, можемо подијелити на:

- модел парламентарне контроле;
- модел контроле од стране извршне власти;
- модел контроле од стране цивилног друштва.

3.4.1. Модел парламентарне контроле

У све три земље чију смо контролу система безбједности анализирали, као и у БиХ коју ћемо детаљно обрадити у сљедећој глави рада, друштво је постојање надзора над системом безбједности од стране представника парламента препознало као битан сегмент уређења система.

Утицај и моћ парламентарног модела контроле је различита, у зависности од општих политичких прилика у свакој од посматраних држава. Из истражене грађе може се закључити да парламент има већи и темељитији надзор над обавјештајним службама у политичком систему парламентарне демократије какав је у Савезној Републици Њемачкој него у једном предсједничком систему, рецимо, Француске.

Иако постоје одређене разлике од земље до земље, парламентарни модел контроле система безбједности обухвата:

- доношење закона којима се дефинишу рад, овлашћења и организација подсистема безбједности; контрола њиховог дјеловања и примјена мјера за тајно прикупљање података;
- одобравање годишњег буџета елементима система безбедности и контрола потрошње средстава;

- одобравање платформе о раду подсистема безбједности;
- контролу законитости рада подсистема безбједности;
- заштиту људских права.

Парламентарна контрола одвија се на три нивоа: кроз рад парламента као законодавне власти, рад сталног парламентарног тијела које надгледа и контролише рад система безбједности и његових елемената и путем специјалне комисије коју парламент може да оформи у случајевима кризних ситуација, политичких афера или скандала. У овај опис модела парламентарне контроле уклапа се већина пракси у земљама чије смо механизме контроле анализирали, или је бар законима контрола система безбједности у том правцу регулисана.

Надлежности парламента над системом безбједности и подсистемима безбједности као његовим елементима, у смислу доношења закона, одобрења буџета или усвајања општих дискурса нису нове. Ријеч је о улози коју законодавна власт има и која је у природи њених надлежности. Парламентарни одбори за надзор као специјална тијела су новија институционална пракса, сама срж модела контроле о којем говоримо. Овлашћења која одбори имају над подсистемима безбједности, њихов састав и дјелокруг рада, заправо су индикатор укупних овлашћења парламента неке земље над системом безбједности и односа између извршне и законодавне власти. Такође, ауторитет парламентарног одбора може да буде и индикатор нивоа развоја демократије у некој земљи, посебно у земљама у транзицији.

Дјелокруг рада парламентарних одбора за надзор разликује се од земље до земље. У Великој Британији, као што смо видјели, парламентарни одбор нема овлашћења да позива руководиоце елемената система безбједности, посебно шефове обавјештајних служби, на саслушање под пријетњом казне. У Великој Британији, чланове парламентарног одбора именује премијер. Нијанси и разлика има много и оне често свједоче о политичким приликама у земљи, страху од подсистема безбједности, уоченим злоупотребама, сталном конфликту између законодавне и извршне власти, и о друштвеним приоритетима.

3.4.2. Модел контроле од извршне власти

Овај модел контроле има своја два основна сегмента: управљање системом безбједности и контрола система у смислу законитости рада и ефикасности дјеловања. Подсистеми безбједности су специјализована, стручна и релативно самостална тијела државног апарата, која својим методама дјелују као средство за реализацију политике, односно, политичких интереса земље. Они су дио извршне власти, а ми смо већ на почетку рада одредили да ћемо се бавити цивилном контролом система безбједности, односно, подсистемима

безбједности који су дио апарата власти. Феномен контроле подсистема безбједности занима нас из два разлога: обезбјеђења законитости њиховог дјеловања и заштите људских права.

Јачање подсистема безбједности и укупан технолошки развој пред извршну власт наметнуо је озбиљан задатак да обезбједи квалитетну контролу система безбједности. Овај задатак пред извршне власти поставља и јавност, али он је веома битан и за саме владајуће гарнитуре које морају обезбједити да подсистеми безбједности одговорно извршавају додијељене задатке и да не злоупотребљавају овлашћења против својих наредбодаваца, дијелова власти или грађана.

У већини модерних држава, модел управљања и контроле система безбједности већ одавно се не одвија на релацији предсједник владе – руководилац подсистема, односно, предсједник државе – руководиоци агенција. Без обзира колико широка овлашћења у појединим државама имали предсједници или премијери, управљање подсистемима безбједности се повјерава специјализованим тијелима извршне власти чије постојање и дјелокруг рада су дефинисани законом. У Њемачкој је то, као што смо видјели, Одјељење број 5 при канцеларији Савезног канцелара, а у Великој Британији Министарски комитет за надзор и управљање обавјештајним и безбједносним службама. Ова тијела проводе надзор над радом подсистема, обезбјеђују квалитетан проток информација и савјетодавно помажу предсједнику, односно, премијеру у управљању системом безбједности. Такође, контролишу законитост рада подсистема.

За три поменуте земље које имају веома развијене системе безбједности, рад контролних тијела извршне власти веома је важан како би се успоставила размјена и анализа прикупљених информација из различитих области. У контролна тијела извршне власти укључени су најодговорнији људи из других ресора владе који су битни за систем безбједности. На овај начин постиже се принцип „подјеле одговорности” а истовремено удовољава и захтјевима за одговорном управом и умањује могућност злоупотреба. Такође, у западним земљама, развијају се и специјална контролна тијела извршне власти која надзиру рад подсистема безбједности са аспекта законитости и заштите људских права.

3.4.3. Модел контроле система безбједности од судске власти

У западноевропским земљама, судови се баве системом и подсистемима безбједности само у случајевима грађанских тужби због повреде људских права. Али, вриједи навести да су управо пресуде Европског суда за људска права значајно утицале на доношење закона о подсистемима у европским земљама.¹⁹²

¹⁹² Ханс Борн, Јан Ли: *Подизање одговорности у обавјештајној реформи – правни стандарди*

Дакле, ријеч је о различитим приступима који су настали услед разлика у политичком уређењу у овим друштвима. Надлежности судске власти над системом безбједности, стога, не можемо назвати моделом из простог разлога што је ријеч о мјерама које су саставни дио друштвене улоге судова.

Укупан јавни дијалог о раду система безбједности траје деценијама и допринио је демистификацији подсистема безбједности, прихватању њихове сврсисходности али и контролисању и ограничавању њихове моћи. Иако се процес успостављања контроле у различитим земљама одвија на различите начине, извјесно је да се та различитост спаја у један кључни принцип: уколико друштво заиста жели да буде демократско – право на контролу подсистема безбједности имају и владе и парламенти и грађани. Тај заједнички принцип утиче да се у различитим друштвима развијају слични механизми контроле и надзора који су постали и постају модели контроле система безбједности.

3.4.4. Модел цивилне контроле система безбједности

И аутор овог рада је у дилеми дали овдје можемо говорити о моделу, посебно ако се посматра пракса земаља чије смо системе безбједности анализирали. Прецизно, цивилна контрола система безбједности би подразумијевала независна, законом утемељена тијела у која би ушли представници грађанских група и јавне личности а имала би овлашћења у погледу надзора и контроле подсистема безбједности. Ова тијела би провјеравала законитост рада подсистема (посебно законитост примјене посебних мјера и овлашћења) и штитила људска права. Реаговала би на притужбе грађана, писање медија, али би могла да провјеравају рад подсистема безбједности на неки други, законом предвиђен начин. Захтјеви грађана, медија и грађанских организација у том смјеру иду у сусрет удовољавању ових захтјева.

У Великој Британији, основан је Трибунал, посебно тијело на чијем челу је судија високог ранга. Трибунал је задужен за испитивање жалби грађана у случајевима примјене посебних мјера од стране обавјештајних и служби безбједности. Трибунал је независан од извршне и законодавне власти, његов рад регулисан је законом, а начин дјеловања разликује се од уобичајене судске провјере на какву наилазимо у земљама насталим на простору СФРЈ, гдје судије највишег ранга одобравају захтјеве за прислушкивање и друге мјере нарушавања грађанске приватности. Трибунал у Британији реагује по жалбама а не у току саме тајне операције, док у Њемачкој судови провјеравају мјере које проводи

и најбољи начини надзора обавјештајних служби, Женевски центар за надзор над оружаним снагама, Женева, 2005, стр. 74.

Савезна служба за заштиту уставног поретка и током саме операције али и по жалбама грађана.

Значајан дио овог модела контроле чине медији, који су, иако неформалан механизам, у многим ситуацијама били изузетно важни да се неке злоупотребе обавјештаних служби разоткрију. Британски медији покренули су велику кампању против Тонија Блера, приморавши га да јавно одговара на питања која се односе на извјештаје о ирачком тајном оружју, што је било повод за интервенцију мултинационалних снага, у којима је значајно било учешће британских трупа. Њемачки медији својој влади кроз више телевизијских емисија отворено постављају питање да ли је Њемачка у рату са Авганистаном, јер су њемачки губици постали свакодневни. Француски медији имали су кључну улогу у „истјеривању на чистац” афере Клирстрим, о којој смо већ писали. Извјесно је да модел цивилне контроле система безбједности заживљава, као идеја али и као пракса. Његова институционализација утиче и на владе и на парламенте у смислу да механизме контроле чине још ефикаснијим.

Централна дилема коју коаутори Питер Гил и Марк Фитиан постављају у својој књизи „Обавјештајна активност у несигурном свијету”¹⁹³ јесте: „Може ли обавјештајна служба да буде демократска?” Враћајући се тридесет година уназад, када је, како указују, свако питање о надзору над службама безбједности изгледало наивно и било опасно, коаутори подсјећају на низ скандала, који су питање одговорности у службама безбједности поставили на сасвим другачије основе. Ко чува чуваре – остаје питање које тражи одговор. У потрази за одговором, медији, у својој традиционалној улози „пса чувара демократије” веома су важно поље које јавност има ради комуникације са државом. Медији имају специфичну улогу у промоцији концепта демократске цивилне контроле система безбједности.

Улога медија у јавном надзору над безбједносним сектором треба да се ограничи на описивање и разумијевање отворене, дневне драме која се одвија у јавној сфери, а у којој су медији само један од детерминирајућих фактора. Колико ће значајна та улога да буде, зависи од неколико фактора, као што су политички амбијент који постоји у медијима, новинарска вјештина, економски амбијент и политичка психологија јавности.¹⁹⁴

Цивилно друштво је постао популаран појам у политичким и интелектуалним круговима. Иако се цивилно друштво сматра за важан фактор у ограничавању ауторитета моћи, и друштвену полугу за побољшање управљања,

¹⁹³ Peter Gill, Mark Phythian: *Intelligence in an insecure world*, Polity, 2006, Cambridge

¹⁹⁴ Рељић, Душан: *Media, Civil society and the Quest for Transparency and accountability of the security sector*, објављено у Marina Caparini, Philipp Fluri, Ferenc Molnar: *Civil society and security sector*, LIT Verlag Munster, 2006, Берлин, стр 74.

много неодређености се за овај појам везује. Наиме, термин „цивилно друштво” се схвата прилично растегљиво, као замјена за широк појам „јавност”, али он се много више односи на удружења грађана, односно, на невладин сектор. Иако не постоји јединствена дефиниција цивилног друштва, оно што је извјесно јесте да цивилно друштво није дио државе и да не представља комерцијални сектор. Цивилно друштво је одговор на недостатак демократије и, у том смислу, цивилно друштво одувјек је представљало корективни друштвени фактор, нарочито отрежњујући за владе које губе контакт са својим грађанима. Иако има дугу традицију,¹⁹⁵ цивилно друштво је и данас цијењена концепција у свакој расправи о демократији и демократским односима. Кроз борбу за људска права, грађанске слободе и плурализам политичких односа, концепција цивилног друштва сеже у срж демократије. Уједно, финансијска помоћ за развој цивилног друштва, кроз донације невладиним организацијама, постала је незаобилазна у свакој страни помоћи. Донаторска средства за промоцију цивилног друштва увијек се објашњавају као допринос за развој демократских односа. Ипак, цивилно друштво оличено је кроз широк спектар непрофитних невладиних организација.

Колико је цивилно друштво релевантно за разумијевање система безбједности, колика је његова реална улога у надзору над безбједносним сектором? Када је ријеч о оружаним снагама, невладин сектор је веома присутан у дебатама о одбрамбеној и безбједносној политици. Директно учествује у одређеним питањима из тог домена кроз разне групе за притисак или кроз вођење кампање за некориштење нагазних мина, на примјер. Улога невладиних организација у дискусијама о полицији је знатно лакша и једноставнија. Цивилно друштво се залаже за владавину закона, пуно поштовање људских права, залаже се за професионалност, политичку непристрасност полиције и транспарентност у раду. Инсистирају на вишефункционалности у надзору над полицијом кроз учешће извршне, законодавне и судске власти, али и укључивање и спољних облика надзора као што је институција омбудсмана.¹⁹⁶ Невладине организације изводе и директне акције, тако што њихови чланови организују јавне протесте, маршеве, стварају на улици људски ланац, и организују различите видове грађанске непослушности. Локални гранци међународних невладиних организација, као што су Amnesty International и Transparensy International организују јавне дебате о раду полиције и слично.

¹⁹⁵ Прва тумачења цивилног друштва налазимо у античкој Грчкој. Платон, а и Сократ, дали су своје виђење цивилног друштва.

¹⁹⁶ Погледати шире у Caparini, Marina: *Civil society and democratic oversight of the security sector: preliminary investigation*, објављено у Fluri, Philipp; Hadžić, Miroslav: *Sourcebook on security sector reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Centre for Civil-Military Relations, Belgrade/Geneva/Belgrade, March 2004.

Обавјештајни сектор је вјероватно најтежи домен у којем организације цивилног друштва могу утицати, у смислу да извршна и законодавна власт посвете већу пажњу питању надзора над овим сектором који има највише могућности да утиче на људска права и грађанске слободе. Разлог је у неколико ограничавајућих фактора, од којих је најкрупнији потреба за тајношћу у обавјештајном раду. Темељна потешкоћа да се обавјештајне службе ставе под ефикасан демократски надзор је у рјешавању загонетке која гласи: како обезбиједити демократску контролу државних функција и институција које су битне за опстанак и процват државе, али којима се мора обезбиједити да у одређеној мјери у оправданим ситуацијама раде у тајности. Веома је деликатан однос потребе за тајношћу у односу на важност транспарентности.

Стога је широко прихваћено да службена саопштења која се односе на операције служби безбједности могу бити транспарентна у мањој мјери, што значи да је потреба за ригорозном контролом већа а не мања, него у случају више свјетовних активности, као што је образовање.¹⁹⁷ Цивилно друштво увијек наглашава питање одговорности, а „строго говорећи, концепт одговорности и контроле су различити, али се међусобно допуњују”.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Hans Born and Ian Leigh: *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Hans Born and Ian Leigh: *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) POLICY PAPER – №19, стр. 4.

¹⁹⁸ Jean-Paul Brodeur, Piter Gill, Dennis Tollborn: *Democracy, law, and security: internal security services in contemporary Europe*, Ashgate Publishing, 2003, Burlington, USA, стр. 19.

II. СИСТЕМ БЕЗБЈЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Босна и Херцеговина је земља настала дисолуцијом СФР Југославије. Процес политичких промјена у Босни и Херцеговини трасиран је доношењем уставних амандмана које је усвојила тадашња Скупштина Социјалистичке Републике БиХ. Једнопартијски систем замијењен је вишепартијским системом, што је створило предуслове за формирање политичких странака. Први вишестраначки избори одржани су 1990. године за органе власти на свим нивоима у БиХ. На основу изборних резултата на нивоу Републике конституисани су Скупштина, Предсједништво и Влада, а на нивоу општина, општинске скупштине и њихови извршни органи.

Референдум о независности БиХ одржан 1. марта 1992. био је увод у трагичан сукоб. Због националних подјела вођен је четворогодишњи рат који је окончан потписивањем мировног споразума у Дејтону. Мировни пакет садржи и Устав Босне и Херцеговине, као Анекс четири, и то је свакако најзначајнији дејтонски документ. Државно уређење Босне и Херцеговине дефинисано је Дејтонским споразумом.¹⁹⁹ По основу тог документа, Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета, односно, двије конститутивне јединице: Федерације БиХ (51% територије, главни град Сарајево) и Републике Српске (49% територије, главни град Бања Лука, престоница Пале) и кондоминијума²⁰⁰ Брчко дистрикта БиХ.

Ентитети имају законодавну, извршну и судску власт. Држава је оличена у заједничким институцијама: Предсједништву БиХ, Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ. Ентитетски парламенти, као и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине су дводомна тијела. Дом народа Парламентар-

¹⁹⁹ Потписан 14. децембра 1995. године, након грађанског рата који је почео 6. марта 1992. године.

²⁰⁰ Заједничко власништво.

не скупштине састоји се од 15 делегата (пет Хрвата, пет Срба, пет Бошњака) који се бирају у скупштинама ентитета из редова посланика. Представнички дом састоји се од 42 посланика: двије трећине (28) изабраних посланика на територији Федерације и једна трећина (14) на територији Републике Српске. Посланике у Представнички дом бирају непосредно бирачи у свом ентитету. Све одлуке у оба дома доносе се већином присутних чланова који гласају. Већина треба да садржи најмање једну трећину гласова делегата, односно, посланика са територије сваког ентитета. Уколико, на примјер, једна трећина посланика из Републике Српске (пет од 14) у Представничком дому не подржи извјесно законско рјешење, сматра се да оно није изгласано.²⁰¹ Паритет и консензус су стубови Дејтонског мировног споразума.

У Федерацији БиХ постоји и кантонални ниво власти. Наиме, Федерација БиХ подијељена је на десет кантона у којима Бошњаци чине већину у седам, а Хрвати у преостала три кантона. Сваки кантон има скупштину, предсједника, владу са бројним министарствима и судовима. Досадашња искуства из Федерације БиХ показују да овај модел организације власти није остварио позитивне ефекте.

Неколико година након успостављања мира, БиХ је добила и подручје са посебним статусом, а које чини Брчко дистрикт БиХ, који има висок степен аутономије и сопствене органе управе. Претходно је арбитражном одлуком Брчко изузето из Републике Српске и проглашено за кондоминијум, као подручје у власништву оба ентитета. Ипак, овакав потез међународне заједнице у погледу статуса Брчко дистрикта има политичку позадину, јер је Република Српска у територијалном смислу остала подијељена.

Национални баланс је битна категорија политичког система који директно имплицира и национални кључ у систему управљања институцијама и јавним службама, па чак национални баланс и у запошљавању у државним институцијама. Национално су определијелене и политичке странке које учествују у формирању власти. Аналогно политичком систему, конституисан је и систем безбједности. „Систем безбедности је врло сложен систем и организован је преко хијерархијске структуре, односно, подсистема и микросистема. Подсистем, по правилу, остварује једну активност као део опште активности, док микросистем повезује више активности и функционише на ужем простору (општине, регион, република).”²⁰²

²⁰¹ Тзв. ентитетски вето.

²⁰² Стајић, Љубомир: *Основи безбедности*, Драганић, Београд, 2006, стр. 35.

1. ОБЛАСТ БЕЗБЈЕДНОСТИ У БИХ

За уређење области безбједности Босне и Херцеговине пресудно је било неколико фактора: правно, политичко и друштвено наслеђе служби безбједности СФРЈ; грађански рат; политичко уређење са специфичним обликом међународне управе. Дејтонским мировним споразумом систем безбједности остао је на ентитетском нивоу, укључујући полицијске структуре, оружане снаге и обавјештајне службе.

Током наредне деценије, систем безбједности у БиХ трпио је измјене, најприје формирањем Државне агенције за истраге и заштиту, затим реформом оружаних снага, а крајем 2004. године у БиХ је завршена реформа обавјештајне службе, која је до тада функционисала као дио ентитетског система безбједности. Обавјештајно-безбједносна служба РС (ОБС) и Федерална обавјештајно-сигурносна служба (ФОСС), уједињене су у Обавјештајно-безбједносну агенцију БиХ (ОБА) која дјелује на основу Закона о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ.²⁰³ Законом о Државној агенцији за истраге и заштиту²⁰⁴ утврђују се надлежност и организација ове агенције као полицијског органа БиХ. Закон о државној граничној служби БиХ²⁰⁵ одређује начин рада државне граничне службе. Дјелокруг рада МУП-а РС одређен је Законом о унутрашњим пословима.²⁰⁶

Унутрашњи послови из надлежности Федерације БиХ уређени су Законом о унутрашњим пословима ФБиХ,²⁰⁷ док је рад Полиције Брчко дистрикта регулисан Законом о Полицији Брчко дистрикта БиХ.²⁰⁸ Дјелатност Оружаних снага БиХ уређена је Законом о одбрани БиХ.²⁰⁹ Наведени закони дефинишу рад подсистема безбједности. Безбједност грађана штите кривични закони, односно, Кривични закон БиХ,²¹⁰ Кривични закон РС,²¹¹ Кривични закон Федерације БиХ²¹² и Кривични закон Брчко дистрикта БиХ.²¹³ Грађане, такође, штите и ингеренције подсистема безбједности у контексту кривичних закона.

²⁰³ Службени гласник БиХ бр. 12/04.

²⁰⁴ Службени гласник БиХ бр. 27/04.

²⁰⁵ Одлука високог представника бр. 18/00 од 13. 1. 2000.

²⁰⁶ Службени гласник РС бр. 48/03.

²⁰⁷ Службене новине Федерације БиХ бр. 49/05.

²⁰⁸ Службени гласник Брчко дистрикта бр. 1/00.

²⁰⁹ Службени гласник БиХ бр. 88/05.

²¹⁰ Службени гласник БиХ бр. 3/03.

²¹¹ Службени гласник РС бр. 49/03.

²¹² Службене новине Федерације БиХ бр. 36/03.

²¹³ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ бр. 10/03.

Елементи система безбједности БиХ, односно, његови подсистеми на државном нивоу су: Министарство безбједности БиХ; Гранична полиција БиХ (раније Државна гранична служба – ДГС); Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА); Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ (ОБА) и Оружане снаге БиХ. На нивоу ентитета, то су Министарство унутрашњих послова Републике Српске, у Федерацији БиХ Министарство унутрашњих послова ФБиХ и десет кантоналних МУП-ова; у Брчко дистрикту систем безбједности представља Полиција Брчко дистрикта.

У процесима друштвених реформи које су последице пада социјализма захватиле државе настале на простору бивше Југославије, обавјештајне службе биле су прве за које је јавност тражила да буду трансформисане и стављене под контролу парламента. Друштвени системи у овим земљама обликовани су по узору на земље западне демократије, зависно од актуелних политичких структура које су преузеле власт, али и утицаја појединих западних земаља. Без обзира на те разлике, у свим земљама је законским рјешењем био предвиђен парламентарни надзор обавјештајних служби као подсистема безбједности. Прије отцјепљења бивших социјалистичких република од заједничке државе – СФРЈ, корективни орган система безбједности, односно, контролно тијело био је Савез комуниста (СК). Организацијске јединице подсистема безбједности имале су и своје „партијске ћелије”, што значи да су сви припадници организацијских јединица подсистема безбједности били припадници исте партијске организације. Тако се и одговорност за најтеже преступе мјерила стандардима СК, односно, најтеже мјере биле су оне које је изрицала „партија”.

1.1. Полиција као подсистем безбједности

Постоје мишљења да је полиција једна од најстаријих служби, иако не постоје историјски извори који би поткријепили ову тврдњу. Етимолошки гледано, ријеч полиција потиче од грчке ријечи полис, која је означавала град-државу. Сродан је и појам политу, који код Аристотела означава један од три пожељна облика државе,²¹⁴ а Аристотел га је сматрао најбољим.²¹⁵ Чувари, тјелохранитељи, стража, присутни у грчким државама – далеко су од форме полиције у модерном смислу. Истина, у старом Египту владари су установили законе и судове које су донијели владини службеници²¹⁶ те су постојале морнаричке патроле и

²¹⁴ Риз, Вилем: *Речник филозофије и религије: источна и западна мисао*, Дерета, Београд, 2004, стр. 667.

²¹⁵ Овај облик државног уређења има многе одлике уставне демократије.

²¹⁶ Према: Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 167.

царинарнице ради заштите трговине. Октавијан Август је први римски владар који је успоставио полицијске снаге као заштитни механизам, који је постојао у виду гарде, чији је превасходни задатак био да владара штити од атентатора, али и да у Риму одржавају потребан ниво безбједности.

Своју изворну улогу у смислу унутрашње заштите државе полиција добија почетком XVI вијека у Француској. Свакако да је овоме допринио развој кривично-правне мисли, а у долазећим вијековима и развој науке о управи. Као модернија дефиниција полиције, може се узети дефиниција енглеског аутора Мавбија (Mawby) из 1885. године према којем полиција представља „онај дио друштвене организације који се непосредно брине око одржавања доброг поретка, односно, превенције и откривања повреде тог поретка”.²¹⁷ Лепен (Lepine) је 1905. год. полицију дефинисао као „организовано тијело службених лица са примарним задацима заштите поретка и обезбјеђења лица и имовине”, а амерички аутор Фасдек (Фосдицк) је 1915. год. полицију дефинисао као „установом конституисане снаге за заштиту појединаца у оквиру њихових законских снага”.²¹⁸

У студији женевског Центра за демократску контролу над оружаним снагама²¹⁹ истиче се да полиција мора дјеловати у оквиру владавине права јер и припадници полиције подлијежу истим законима које проводе и поштују те да одговорност полиције захтијева транспарентност и постојање механизма надзора, унутрашње и вањске контроле.

1.1.1. Полиција Републике Српске

Структура власти у Републици Српској одређена је Уставом Републике Српске. По Уставу, Народна скупштина Републике Српске остварује законодавну власт. Уставом је утврђен и број посланика (83) који се бирају сваке четврте године непосредним тајним гласањем. Изборни закон регулише начин избора и утврђивање изборних јединица. Сходно уставном рјешењу, предсједник Републике може, након што саслуша мишљење предсједника Владе и предсједника Народне скупштине, да распусти Народну скупштину.

Предсједник Републике представља Републику Српску, предлаже Народној скупштини мандатара, односно, кандидата за предсједника Владе, даје помиловања, додјељује одликовања. Предсједника и два потпредсједника Републике

²¹⁷ Исто, стр. 174.

²¹⁸ Исто.

²¹⁹ *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија Центар за демократску контролу над оружаним снагама – верзија издата у Сарајеву, 2003.

грађани бирају на непосредним и тајним изборима. Устав пружа председнику Републике могућност да образује посебно савјетодавно тијело – Сенат. Сенат разматра битна питања политичког, економског и националног значаја за Републику.

Влада је носилац извршне власти, а њене надлежности одређене су Уставом. Влада предлаже законе Народној скупштини РС и обезбјеђује провођење закона и других прописа. Уједно, Влада усмјерава рад министарстава и других републичких органа управе и управних организација. Влада, такође, контролише рад министарстава, органа управе и управних организација, предлаже буџет, завршни рачун те обавља и друге послове одређене Уставом и законом. Владу чине председник, потпредседник и министри, који се бирају на период од четири године, а за свој рад Влада одговара Народној скупштини као законодавном органу.

Судску власт обављају судови. Високи судски и тужилачки савјет БиХ именује судије, укључујући и председнике судова, главне тужиоце, замјенике главног тужиоца и тужиоце у сва тужилаштва на државном, ентитетском, кантоналном и окружном нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући и Брчко дис трикт БиХ.²²⁰ На приједлог Високог судског и тужилачког савјета Босне и Херцеговине,²²¹ председник Републике предлаже Народној скупштини кандидате за председника и судије Уставног суда Републике Српске.

Послове државне управе у Републици Српској обављају министарства. Министарство унутрашњих послова обавља унутрашње послове државне управе. Структура полиције у Републици Српској конституисана је сходно територијалном устројству власти, а детерминисана је Уставом и законима, првенствено Законом о полицији и унутрашњим пословима.²²² Поменутиим законом се уређују надлежност, дјелокруг и основи организације и руковођења у Министарству унутрашњих послова, полицијски и други унутрашњи послови из надлежности Министарства. Закон регулише дужности и права овлашћених службених лица, државних службеника и осталих запослених у Министарству, контролу и јавност рада, права из радног односа, дисциплинску и материјалну одговорност, као и стручно оспособљавање и усавршавање запослених у Министарству.²²³ Полицијски послови описани су чланом 5, а „остали унутрашњи послови” чланом 6 Закона.

²²⁰ Члан 17 Закона о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 25/04).

²²¹ Члан 80 Устава Републике Српске и члан 24 Закона о Високом судском и тужилачком савјету БиХ.

²²² Службени гласник Републике Српске, бр. 57/16 од 13. 7. 2016. године (Закон је измијењен и допуњен исте године – Службени гласник Републике Српске, бр. 110/16 од 22. 12. 2016. године) те поново 2019. године – Службени гласник Републике Српске, бр. 58/19 од 9. 7. 2019.

²²³ Закон о полицији и унутрашњим пословима, члан 1, Службени гласник Републике Српске, бр. 57/16

Основне организацијске јединице у сједишту Министарства унутрашњих послова су: Кабинет, Служба, Полицијски одбор, Директор полиције, Управа, Специјална антитерористичка јединица, Центар за обуку, а ван сједишта Министарства полицијске управе. Организацијске јединице у сједишту Министарства су и јединица, одјељење, инспекторат, дежурни оперативни центар, оперативно дежурство, биро, одсјек, тим и полицијска станица.²²⁴

Министарством руководи министар унутрашњих послова, а директор полиције организује, усмјерава, контролише, координира и води све полицијске активности. Директор полиције за свој рад одговоран је министру и Влади. Министарство унутрашњих послова обавља стручне послове који се односе на заштиту од угрожавања Уставом утврђеног поретка и угрожавања безбједности Републике, заштиту живота и личне безбједности грађана, заштиту свих облика својине, спречавање и откривање кривичних дјела, проналажење и хватање учесника кривичних дјела, одржавање јавног реда и мира.²²⁵

Такође, Министарство унутрашњих послова врши управне и друге стручне послове који се односе на одређивање и евидентирање јединственог матичног броја, пребивалишта и боравишта грађана, личне карте, путне исправе, регистрацију моторних возила, возачке дозволе, контрола набављања, држања и ношења оружја и муниције. У надлежности Министарства су и послови надзора над законитошћу рада и примјеном прописа из области управних – унутрашњих послова те послови који се односе на рад агенција за обезбјеђење личности и објеката, послови цивилне заштите итд.

Закон о полицији и унутрашњим пословима дефинисао је полицијске послове као оперативно-стручне послове којима се обезбјеђује заштита живота, лична безбједност, људска права и слободе те заштита уставног поретка од насилног угрожавања и промјена и безбједност Републике. Полицијски послови су и заштита свих облика својине, спречавање вршења кривичних дјела, откривање кривичних дјела, одржавање јавног реда и мира као и заштита одређених личности и објеката, обезбјеђење јавних скупова, односно, свих дозвољених видова масовног окупљања грађана. Полицијске послове обављају овлашћена службена лица (полицијски службеници), а остале послове обављају државни службеници и други запослени у Министарству.

Током вршења полицијских послова, полицијски службеници дају упозорења, издају наређења, обављају легитимисање, довођење и задржавање лица на мјесту извршења кривичног дјела, лишавају слободе, спроводе и притварају лица. Такође, закон о унутрашњим пословима овластио је полицијске службенике да улазе у туђи стан или друге просторије и обављају претрес у њима, упо-

²²⁴ Члан 10 Закона.

²²⁵ Закон о Републичкој управи, члан 20, Службени гласник Републике Српске 118/08.

требљавају силу, ватрено оружје и тајне полицијске радње; користе аудио-видео снимање на јавним мјестима, привремено одузимају предмете.

1.1.2. Полиција у Федерацији БиХ

Федерација Босне и Херцеговине утемељена је Вашингтонским споразумом потписаним 18. 3. 1994. године. Након тога је у Сарајеву одржана конституирајућа сједница Уставотворне скупштине Федерације Босне и Херцеговине састављена од представника (заступника) с подручја Федерације БиХ, изабраних на изборима 1990. године у Скупштину Републике Босне и Херцеговине. На сједници је 30. 3. 1994. године усвојен Устав Федерације Босне и Херцеговине. Уставотворна скупштина престала је с радом у октобру 1996. године, након избора за Парламент Федерације Босне и Херцеговине.

Према Уставу, Парламент Федерације Босне и Херцеговине, као највише законодавно тијело, има дводомну структуру и састављен је од Заступничког (Представничког) дома и Дома народа. Заступнички дом је устројен и ради по Уставу Федерације Босне и Херцеговине, закону и одредбама Пословника Заступничкога дома Парламента Федерације БиХ, а посебна питања која нису регулисана овим актима могу се уређивати и закључцима Заступничкога дома Парламента Федерације БиХ. Заступнички дом се састоји од 98 заступника²²⁶ који се бирају демократским путем на непосредним изборима, тајним гласањем, на територији Федерације, сходно Уставу Федерације БиХ и Изборном закону Босне и Херцеговине. Дом народа Парламента ФБиХ састоји се од 58 посланика од којих по 17 посланика из реда сваког од конститутивних народа и седам посланика из реда осталих.

Предсједник Федерације представља Федерацију БиХ, а као и потпредсједник, бира се на период од четири године, уз наизмјеничну ротацију на функцијама сваке године. Предсједник Федерације, уз сагласност потпредсједника, именује премијера и Владу Федерације. Владу Федерације чине предсједник, замјеник предсједника Владе и министри, од којих сваки има замјеника. Влада је надлежна за одбрану, унутрашње послове, финансије, привреду, културу, социјалну политику. Судску власт представљају судови: уставни суд, врховни суд, суд за људска права.

Кантони имају надлежности које нису повјерене федералној власти. Кантони су, тако, надлежни за успостављање и надзирање полицијских снага, утврђивање образовне, културне и социјалне политике, као и рада јавних служби. За разлику од Републике Српске, гдје се ради о централизованој структури по-

²²⁶ Представника, посланика.

лиције, у Федерацији БиХ полиција је организована на децентрализованом основи, уз подразумевајуће елементе координације. На федералном нивоу постоји Федерално министарство унутрашњих послова.

Ради ефикаснијег извршавања послова, Законом о унутрашњим пословима Федерације, али и другим прописима из опсега рада Министарства унутрашњих послова, утврђена је унутрашња организација Министарства, која се своди на: Кабинет министра, Сектор за управне послове, Полицијску академију, Инспекторат за надзор рада агенција за заштиту људи и имовине, Сектор за материјално-финансијске послове, Сектор за опште и заједничке послове, Реферат за стручне и административне послове за рад Уреда за притужбе јавности.²²⁷ Оперативни полицијски послови у надлежности су Управе полиције којом руководи директор Управе полиције. Директор полиције за свој рад одговара Влади Федерације и министру. Директор полиције и министар не могу бити из истог конститутивног народа. Основни документи који регулишу рад Федералног министарства су Закон о унутрашњим пословима Федерације БиХ²²⁸ и Закон о државној служби у ФБиХ²²⁹ као и други закони и прописи који се тичу рада Министарства унутрашњих послова.²³⁰

Организација полиције у кантонима успостављена је сходно уставном устројству Федерације, односно, према подијељеним надлежностима између Федералног и кантоналних министарстава унутрашњих послова. По уставном рјешењу, надлежност кантона је успостава и надзирање снага полиције са јединственом федералном униформом и кантоналним ознакама. У свим кантонима, скупштине су донијеле законе о унутрашњим пословима. Тако, на примјер, полиција у Кантону Сарајево ради по основу Закона о унутрашњим пословима Кантона Сарајево²³¹ који је усвојила Скупштина Кантона Сарајево. Кантоналним министарством управља министар, а у Министарству оперативним пословима бави се Управа полиције, којом руководи полицијски комесар. Кантонална управа полиције састоји се углавном од три организацијске јединице: канцеларије комесара полиције, сектора униформисане полиције и сектора криминалистичке полиције. Ниже организацијске јединице су полицијске управе и оне су успостављене по територијалном принципу. Наиме, полицијска управа

²²⁷ <http://www.fmup.gov.ba>, 2. 10. 2022.

²²⁸ Сл. новине ФБиХ, бр. 81/14 од 3. 10. 2014. године

²²⁹ Сл. новине ФБиХ, бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 и 8/06

²³⁰ Закон о намјештеницима у органима државне службе у ФБиХ (Сл. новине ФБиХ, број: 49/05); Закон о полицијским службеницима ФБиХ (Сл. новине ФБиХ, број: 27/05) и подзаконски прописи донесени на основу тог закона; Закон о организацији органа управе у ФБиХ (Сл. новине ФБиХ, број: 35/05); Колективни уговор за запослене у ФМУП-у (Сл. новине ФБиХ, број: 44/04); Правилник о унутрашњој организацији ФМУП-а; број 01-913/05 од 12. 12. 2005.

²³¹ Службене новине Кантона Сарајево, број 1/16, 26/19

надлежна је за територију једне или више општина. Тако, Министарство унутрашњих послова Кантона Сарајево чине МУП у сједишту и пет полицијских управа. Прва полицијска управа Министарства унутрашњих послова Кантона Сарајево надлежна је за територију општина Центар и Стари град. У наведеним општинама, Прва полицијска управа дјелује преко полицијских станица као најнижих организацијских јединица (ПС Центар и ПС Стари град). Друга полицијска управа надлежна је за територију општине Ново Сарајево, непосредно дјелујући преко полицијске станице Ново Сарајево. Трећа полицијска управа надлежна је за територију општине Нови Град, гдје је стационирана полицијска станица Нови Град итд.

Законом о унутрашњим пословима кантона утврђена је надлежност министарстава те је тако Министарство „надлежно за спровођење закона кантона, Федерације БиХ и кантона и устава кантона Федерације БиХ по питањима из области унутрашњих послова. У надлежности Министарства су послови и задаци полиције, осим послова који су у надлежности полиције Федерације”.²³² Законским рјешењем регулисана је и могућност сукоба надлежности Федералног и кантоналних министарстава. „Федерално министарство врши надзор над радом кантоналних министарстава у вези са провођењем федералних закона и прописа у случајевима када је то провођење повјерено кантоналном министарству према федералном закону. Ако Федерално министарство утврди да кантонално министарство и поред упозорења не извршава федералне законе или прописе из надлежности Министарства и ако би одбијање тог извршења могло изазвати теже штетне посљедице по Федерацију, Федерално министарство ће непосредно извршавати те задатке у складу са Законом о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине док се не успоставе увјети да кантонална министарства врше те задатке.”²³³

1.1.3. Полиција Брчко дистрикта БиХ

Брчко дистрикт Босне и Херцеговине је јединствена административна јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом Босне и Херцеговине. Дистрикт је формиран Коначном арбитражном одлуком Међународне арбитражне комисије 9. марта 1999. године и обухвата подручје некадашње општине Брчко, тј. 493,3 km², што чини 1% укупне територије БиХ. Са око 75 000 становника, представља привредни, културни и политички центар сјевероисточне

²³² Видјети шире: Маслеша, Рамо.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001, стр. 643.

²³³ Закон о унутрашњим пословима Федерације БиХ, Сл. новине ФБиХ, бр. 81/14 од 3. 10. 2014. године

Босне. Брчко се налази у сјевероисточном дијелу Босне и Херцеговине, на граници са Републиком Хрватском и 20 km далеко од треме три државе: Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине.

Брчко дистрикт БиХ је један од три конститутивна дијела БиХ. Дистрикт је самостална јединица локалне самоуправе која територијално представља кондоминијум, тј. територијално припада и Републици Српској и Федерацији БиХ. На подручју Брчко дистрикта, ентитети могу да извршавају само оне надлежности које су им повјерене статутом Брчко дистрикта, и то у тренутку његовог ступања на снагу. Овом одредбом статута обуставља се могућност ентитета да врше утицај на организацију и функционисање Брчко дистрикта. Устав Босне и Херцеговине, као и важећи закони и одлуке институција Босне и Херцеговине, директно су примјениви на цијелој територији Брчко дистрикта.

Брчко дистрикт БиХ има власт организовану у три одвојена и независна сегмента. Законодавну власт представља Скупштина Брчко дистрикта. Скупштина има 29 посланика, који се бирају на општим, слободним, отвореним и непосредним изборима, тајним гласањем у складу са законима БиХ и Брчко дистрикта. Осим што доноси законе, Скупштина надгледа рад Владе и цијелокупне администрације, нарочито у погледу управљања приходима и расходима Брчко дистрикта, а у њеној надлежности је и разматрање годишњих финансијских извјештаја које сачињавају државне институције за финансијску контролу. Дистрикт је правно лице и посједује правну способност неопходну за обављање своје функције, укључујући способност стицања права и обавеза; право да тужи и да буде тужено на суду. Дистрикт представља градоначелник у складу са статутом Брчко дистрикта.

Влада Брчко дистрикта БиХ је орган извршне власти кога чине градоначелник, замјеник градоначелника, главни координатор Владе и шефови одјељења. Надлежности за одређене области су подијељене између једанаест одјељења Владе. Рад одјељења организован је по пододјељењима и службама. Осим одјељења Владе Брчко дистрикта, јавну управу Брчко дистрикта чине: Канцеларија градоначелника, Дирекција за финансије Брчко дистрикта, Канцеларија за управљање јавном имовином, Канцеларија координатора за Брчко дистрикт при Савјету министара Босне и Херцеговине. Судске институције Брчко дистрикта су: Правосудна комисија, Апелациони суд, Основни суд, Јавно тужилаштво, Канцеларија за правну помоћ.

Законом о полицији Брчко дистрикта Босне и Херцеговине²³⁴ уређују се унутрашњи послови у оквиру надлежности Брчко дистрикта те организација и надлежност Полиције. Полиција обавља своје дужности на подручју Брчко дистрикта преко својих унутрашњих организацијских јединица, како је то пред-

²³⁴ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број 17/06.

виђено Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији Полиције Брчко дистрикта и наведеним законом. Шеф Полиције, у сарадњи са својим замјеником, руководи Полицијом. Шеф Полиције доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Полиције по претходном одобрењу градоначелника. Шеф Полиције представља Полицију и има једног замјеника. Он проводи политику Брчко дистрикта у вези с јавном сигурношћу коју доноси градоначелник и Скупштина Брчко дистрикта. Шеф Полиције дужан је подносити извјештаје градоначелнику и Скупштини Брчко дистрикта и слиједити политику јавне безбједности Брчко дистрикта, али од њега не прима директне наредбе о оперативним стварима.²³⁵

1.1.4. Гранична полиција

Послове и задатке надзора и контроле преласка државне границе у већини држава обављају полицијски органи који се налазе у оквиру министарстава унутрашњих послова, или у оквиру Министарства безбједности. Као једна од република некадашње СФРЈ, Босна и Херцеговина није имала спољних граница према сусједним државама, осим на међународном аеродрому Сарајево и на дијелу границе у Неуму. Током ратних дешавања, границу су контролисали припадници Министарства унутрашњих послова, а након потписивања Дејтонског мировног споразума 1995. године па све до 2000. године, послови надзора и контроле преласка државне границе били су у надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Српске и Министарства унутрашњих послова Федерације БиХ те кантоналних министарстава унутрашњих послова у Федерацији БиХ.

Од 2000. године, проглашењем Закона о државној граничној служби БиХ од стране високог представника у БиХ, контрола преласка државне границе је у надлежности Државне граничне службе БиХ (касније Граничне полиције БиХ). Сходно одредбама Закона о надзору и контроли преласка државне границе,²³⁶ Гранична полиција БиХ контролише цјелокупну границу БиХ дугачку 1551 km, на којој је 89 граничних прелаза, од чега 55 међународних (укључујући и четири међународна аеродрома у БиХ) те 34 гранична прелаза за погранични промет.

Гранична полиција је управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ с оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка границе БиХ. У организацијском смислу, Гранична полиција је устројена с циљем осигурања координисања активности на централном, регионалном и локалном нивоу на

²³⁵ Исто.

²³⁶ Службени гласник Босне и Херцеговине бр: 56/04, 27/07, 59/09.

тај начин да пружи специјализоване услуге потребне за извршење задатака из своје надлежности, као и да осигура двосмјерну размјену информација између централних, регионалних и локалних нивоа организацијских јединица, а оне су:

- Главна канцеларија;
- теренске канцеларије;
- јединице;
- Централна истражна канцеларија;
- специјализоване јединице;
- Центар за обуку;
- остале организацијске јединице дефинисане Правилником о унутрашњој организацији.²³⁷

Законом о Државној граничној служби,²³⁸ односно, Граничној полицији,²³⁹ прописана је надлежност, организација и управљање Граничном полицијом Босне и Херцеговине, као и друга питања која су значајна за функционисање Граничне полиције. Гранична полиција је правно дефинисана као управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка државне границе БиХ и других послова прописаних законом (члан 2 Закона о граничној полицији).

Подразумијева се да би гранична полиција требало да дјелује на професионалним основама, односно, да не подржава интересе политичких партија, о чему говори члан 2 ст. 2 Закона о граничној полицији. Структура граничне полиције има циљ да обезбиједи координацију активности на централном, регионалном и локалном нивоу, као и да обезбиједи двосмјерну размјену информација, између централних, регионалних и локалних нивоа организационих јединица.

Законом о граничној контроли²⁴⁰ уређују се: гранична контрола и прелазак државне границе Босне и Херцеговине (у даљем тексту: државна граница), гранични прелази, гранична линија, заштитно подручје, пренос и контрола преноса оружја и муниције преко државне границе, међународна гранична полицијска сарадња, прикупљање података и вођење евиденција те друга питања која су у вези с граничном контролом. Гранична контрола обавља се ради:

- осигурања неповредивости државне границе;
- заштите живота и здравља људи;

²³⁷ <http://www.granpol.gov.ba> 2. 7. 2023.

²³⁸ Службени гласник Босне и Херцеговине број (50) од 9. 11. 2004. године.

²³⁹ Службени гласник Босне и Херцеговине број (27) од 10. 4. 2007. године.

²⁴⁰ Службени гласник Босне и Херцеговине број 53/09.

- спречавања и откривања кривичних дјела и прекршаја те откривања и проналаска њихових починилаца;
- спречавања незаконитих прекограничних миграција и
- спречавања и откривања других опасности за јавну безбједност, правни поредак и националну безбједност (члан 2 Закона о граничној контроли).

Гранична полиција БиХ организована је на три нивоа. Главну канцеларију чине: Управа за операције, Управа за администрацију, Канцеларија за професионалне стандарде и унутрашњу контролу и Канцеларија за стратешко планирање и анализу. Поред Главне канцеларије, на централном нивоу, организоване су основне организационе јединице: Централна истражна канцеларија (у чијем саставу се налазе и Јединице за надзор и осматрање, као специјализоване јединице Граничне полиције) Центар за обуку и Кабинет директора (чл. 10 ст. 4 Закона о граничној полицији). Граничном полицијом руководи директор Граничне полиције, који је за свој рад и рад Граничне полиције одговоран министру безбједности и Савјету министара. Директор има једног замјеника и једног помоћника за операције и организацију.

1.1.5. Механизми контроле и надзора полиције

Према мишљењу компетентних аутора из области безбједности, постојање вишеструких нивоа као и преклапање механизма контроле је веома важно у демократској полицији, јер омогућава правилно извршење задатака. Такође, на извршном нивоу, директну контролу полиције врше централни, регионални или локални ниво управе. На извршном нивоу се врши расподјела буџета, издају основне директиве и приоритети полиције и издају прописи и одредбе за полицијске поступке. На законодавном нивоу, контрола полиције се обавља спровођењем и усвајањем закона који регулишу моћ полиције, дозвољавањем одређене расподјеле буџета и постављањем парламентарних омбудсмана и комисија које испитују жалбе грађана.²⁴¹

Спољашња контрола полиције је неопходна да би се омогућило жртвама наводних злоупотреба службеног положаја од стране полиције, да независна тијела истраже злоупотребе. Искизи се износе пред независну жалбену комисију или пред полицијског омбудсмана.

Исти аутори указују и на важност спољашње контроле полиције и, при томе, истичу да се цивилни увид у послове полиције и прави механизми од-

²⁴¹ Даниловић, Неђо: *Савремени системи безбедности и заштите*, Скрипта, Слобомир П универзитет, Слобомир, Бијељина, 2007, стр. 170.

говорности веома тешко постижу у бившим тоталитарним и ауторативним друштвима. „Али чак и у зрелим демократским друштвима, цивилна контрола полиције је веома тешка. Успостављање демократске контроле, цивилног увида у рад полиције и одговорности полиције није нимало лак задатак који повлачи са собом међусобно повезане механизме и процесе. То је константна борба не само у новонасталим демократским друштвима већ и у зрелим демократским друштвима.”²⁴²

Контролу над радом Министарства унутрашњих послова Републике Српске остварују предсједник Републике, Народна скупштина, Влада, Уставни суд, редовни судови.

О раду и стању у области унутрашњих послова министар је дужан информисати предсједника Републике, Народну скупштину и Владу. Оцјену уставности и законитости прописа и других општих аката Министарства врши Уставни суд Републике Српске, а судску контролу законитости појединачних аката Министарства врше редовни судови Републике Српске.

Закон о унутрашњим пословима РС налаже Министарству дужност да обавјештава предсједника Републике о свим значајнијим питањима, а предсједник Републике доноси одлуке и смјернице из области безбједности које је Министарство дужно да спроводи, у складу са законом.

Министарство је дужно најмање једном годишње да поднесе извјештај о раду Народној скупштини. Ради остваривања сарадње са Одбором за безбједност, Министарство је дужно обезбиједити Одбору да прати и контролише рад Министарства и, у склопу тога, дужно је да редовно, односно, тромјесечно доставља извјештај о свом раду, као и да подноси друге извјештаје на захтјев Одбора. Влада усмјерава и усклађује рад и врши надзор над радом Министарства, разматра програм и извјештај о раду Министарства. Одлуком Владе штите се личности и објекти посебног значаја.

Рад Одбора за безбједност одређен је Законом о парламентарном надзору у области одбране и безбједности. Закон о измјенама и допунама Закона о парламентарном надзору у области одбране и безбједности из 2007. године, донио је одређене измјене, сходноведеној реформи одбране у БиХ те се првим чланом Допуне Закона о парламентарном надзору из Закона о парламентарном надзору у области одбране и безбједности у свим одредбама бришу ријечи „одбране” а тиме се промијенио и назив „Одбора за одбрану и безбједност” у „Одбор за безбједност”.

Све дотадашње ингеренције Одбора по питањима одбране регулисао је члан 2 Закона о измјенама и допунама Закона о парламентарном надзору одредбом: „Одбор путем Заједничке комисије за одбрану и безбједност

²⁴² Исто, стр. 171.

Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине прати и информише се о активностима Министарства одбране, Оружаних снага Босне и Херцеговине и институција безбједности Босне и Херцеговине, а нарочито о активностима 3. пјешадијског (Република Српска) пука у реализацији војног наслеђа и идентитета Војске Републике Српске”.

Одбор за безбједност оснива Народна скупштина РС. Одбор је састављен и ради у складу са законом, Пословником Народне скупштине и Пословником о раду Одбора, који доноси Одбор. Одбор има седам чланова бираних из различитих парламентарних странака, коалиција и реда независних кандидата. Из реда једне странке не може се бирати више од два члана Одбора. Закон налаже да се при избору Одбора води рачуна о националној заступљености, тако да у Одбору мора бити заступљен најмање један представник свих конститутивних народа.

Предсједника, замјеника и чланове Одбора бира Народна скупштина на приједлог Комисије за избор и именовање. Уколико је предсједник Одбора изабран из реда посланика скупштинске већине, замјеник се бира из реда посланика опозиције или обрнуто. Одбор може вршити парламентарни надзор и других институција, органа и организација, изузев судова и тужилаштва, чије су активности у вези са радом и активностима органа безбједности у РС. Законом о парламентарном надзору одређено је да парламентарни надзор у области безбједности подразумијева могућност упознавања са свим информацијама и доступност свих докумената, под условима прописаним законом.

Парламентарни надзор укључује и парламентарну истрагу и саслушање пред Одбором. Саслушање, односно, свједочење пред Одбором, организује се у циљу добијања нових релевантних информација о предмету парламентарног надзора, које ће допринијети ефикаснијем закључивању и доношењу ставова Одбора. Сходно законском рјешењу, Одбор кроз парламентарни надзор редовно остварује увид у рад органа и институција, врши праћење и контролу њиховог рада, односно, процјењује да ли су активности надзираних субјеката, у складу са уставом, законом и подзаконским прописима те да ли се кроз активност ових органа остварује планирана политика Народне скупштине, штите и поштују основна људска права и слободе.

У случајевима кад добије информацију или процијени да активности органа или понашање појединаца из органа безбједности није у складу са законом те да се крши усвојени кодекс професионалног понашања, Одбор може покренути парламентарну истрагу и организовати јавно или затворено саслушање. У случају да је о томе покренут судски или други поступак код надлежних органа, Одбор може тражити извјештај од надлежних органа о резултатима спроведеног поступка.

Са резултатима до којих дође у остваривању парламентарног надзора, Одбор упознаје Народну скупштину и друге органе и институције, може покренути различите иницијативе, што укључује и приједлоге за утврђивање одговорности и смјену одговорних лица у органима који се баве пословима безбједности.

Предмет парламентарне истраге коју води Одбор, може бити свако лице без обзира на имунитет којим располаже и функцију коју обавља, а Закон је изричит да се ниједно лице не може изузети обавезе свједочења пред Одбором. Транспарентности у раду одбора посвећена је посебна пажња те је тако у Закону наглашено да Одбор редовно информише јавност о својим активностима, а ставове и закључке Одбора, Народној скупштини и јавности, износи предсједник Одбора или друго лице, овлашћено од стране Одбора. Уједно, сваки члан Одбора може у јавности изнијети издвојено мишљење. Одбор, до почетка календарске године, доноси годишњи план парламентарног надзора, али Закон је Одбору оставио могућност да може предузети активности парламентарног надзора и мимо годишњег плана парламентарног надзора. У остваривању парламентарног надзора, Одбор може ангажовати независне стручне институције или експертске тимове.

Закон о парламентарном надзору садржи и казнене одредбе. Наиме, новчаном казном од 500 до 1500 конвертибилних марака, казниће се за прекршај одговорно лице у органима и институцијама из члана 3 став 1 и 2 у случају да:

- не достави информацију на захтјев Одбора или је не достави у траженом року;
- не дозволи члановима Одбора или овлашћене групе Одбора да остваре увид у документе, активности или не омогући доступност изворима информација који се од њих траже;
- не обавијести Одбор о ванредном догађају, у складу са чланом 17 Закона.

Такође, истом казном, казниће се физичко лице које одбије, на позив Одбора, да свједочи пред Одбором или одбије да да изјаву пред овлашћеном групом коју је формирао Одбор.

По Закону о парламентарном надзору, Одбор за безбједност има овлашћења да:

- прати активности институција и органа у области безбједности у Републици Српској у циљу увида у остваривање зацртане политике у овим областима те може тражити да доставе информације о активностима и предузетим мјерама по било којем питању из њиховог домена рада;
- разматра годишње програме рада Министарства унутрашњих послова, о њима заузима ставове;
- разматра извјештаје о раду Министарства унутрашњих послова два пута годишње, према потреби и чешће те препоручује Народној скупштини

заузимање ставова којима ће се усмјеравати одређене активности ових институција;

- даје приједлоге, мишљења и сугестије на буџет Републике Српске у области унутрашњих послова у свим фазама његове израде; у фази припремања, пројектовања, јавне расправе и доношења у складу са дефинисаним фискалним ограничењима од стране надлежних органа;
- квартално прима информације и разматра извршење буџета Министарства унутрашњих послова, заузима ставове, врши истраге у случају одступања те, према потреби, информише Народну скупштину;
- разматра законе из области безбједности, даје препоруке и примједбе на законске пројекте;
- прати и остварује увид у активности организација и агенција које се баве пословима из области безбједности, а дјелују организацијски ван ресорног Министарства унутрашњих послова, разматра њихове годишње извјештаје о раду, даје препоруке Народној скупштини;
- разматра питања и даје мишљење и препоруке надлежним органима у вези са организацијом и попуном Министарства унутрашњих послова.

За разлику од Републике Српске, Федерација БиХ нема закон којим се регулише надзор над сегментом безбједности. Питање контроле полиције ријешено је Законом о унутрашњим пословима Федерације БиХ, односно, кроз конституисање Уреда за притужбе јавности који је у саставу Федералног министарства. Уред чине председник и два члана од којих је један државни службеник Федералног министарства а два члана су представници јавности. Федерално министарство предлаже комисијама за избор и именовања оба дома Парламента Федерације по три кандидата за свако упражњено мјесто у Уреду. Поменуте комисије бирају председавајућег и чланове Уреда којег, након тога, именује министар. Доношење прописа којима се регулише рад Уреда повјерено је Влади Федерације. „Влада Федерације доноси пропис којим ће уредити надлежности и организацијски статус Уреда, мандат и критерије за одабир чланова Уреда, начин рада Уреда, поступак разрјешења дужности чланова Уреда и друга питања значајна за рад Уреда.”

Парламентарни надзор одвија се посредством Комисије за сигурност Представничког дома Парламента Федерације БиХ, чији рад је одређен пословником. Комисија разматра питања која се односе на:

- системе и политике у области одбране и безбједности, у оквиру права и дужности Представничког дома и, с тим у вези, даје мишљења и приједлоге Представничком дому;
- предлаже мјере за организовање, вођење и развој одбране и безбједности Федерације, заштите њене територије;

- разматра стање припрема за одбрану и обезбјеђење материјалних потреба за те припреме;
- разматра давање сагласности за сваку употребу војне силе од стране Федерације, закључивање војних споразума у складу са Уставом Босне и Херцеговине;
- разматра питања сузбијања тероризма, међукантоналног криминала, неовлашћене трговине дрогом и организованог криминала;
- разматра нацрте и приједлоге закона и других општих аката којима се регулише област одбране и безбједности Федерације и даје мишљења и приједлоге Представничком дому.

Комисија остварује контролу законитости рада служби за заштиту уставног поретка Федерације, са становишта поштовања Уставом и законом утврђених права човјека и грађанина. Функционер који руководи федералним органом управе у чији дјелокруг спадају послови заштите уставног поретка Федерације дужан је да Комисији стави на увид све податке и пружи сва обавјештења значајна за њен рад. Комисија може проводити истрагу и у ту сврху захтијевати свједочења, доказе и документе.²⁴³

Контрола полиције у Брчко дистрикту регулисана је чланом 34 Закона о полицији Брчко дистрикта Босне и Херцеговине. По Закону, шеф Полиције је одговоран градоначелнику. Уједно, шеф Полиције подноси Скупштини Брчко дистрикта годишњи писмени извјештај о раду Полиције и информацију значајну за безбједност у Брчко дистрикту БиХ, најмање сваких шест мјесеци или чешће, уколико то шеф Полиције или градоначелник сматрају потребним.

За парламентарни надзор над Полицијом надлежна је Комисија за јавну безбједност и надзор над радом Полиције. Комисија, тако:

- прати рад Полиције Брчко дистрикта који се односи на поштовање права грађана у складу са Уставом Босне и Херцеговине и законом;
- расправља о питањима која се односе на наводно или утврђено кршење права и слобода грађана од стране Полиције Брчко дистрикта;
- уочава проблеме који се односе на рад Полиције Брчко дистрикта и предлаже мјере за њихово отклањање;
- надгледа рад Ватрогасне службе Брчко дистрикта;
- обавља друге активности одређене овим пословником и одлукама Скупштине.²⁴⁴

Парламентарни надзор над радом Граничне полиције у надлежности је Заједничке комисије за одбрану и безбједност Парламентарне скупштине БиХ. Наиме, уз савјет и подршку Мисије ОЕБС-а, оба дома Парламентарне

²⁴³ <http://www.parlamentfbih.gov.ba> 24. 7. 2022.

²⁴⁴ <http://skupstinabd.ba/sr/komisije.html> 24. 7. 2022.

скупштине БиХ су у децембру 2003. године успоставила Заједничку комисију за одбрану и безбједност. Комисија, која је своје прво радно засједање одржала у јануару 2004. године, има 12 чланова (шест из сваког дома).

Успоставом Заједничке комисије, Парламентарна скупштина БиХ имплементирала је прву смјерницу за напредак БиХ ка чланству у Партнерству за мир. Поред одбрамбеног сектора (Министарство одбране, и од 1. јануара 2006. године јединствене Оружане снаге БиХ), Заједничкој комисији за одбрану и безбједност дата је одговорност парламентарног надзора над:

- Министарством безбједности;
- Министарством за спољну трговину и економске односе БиХ (које се тиче увоза, извоза и производње оружја);
- Граничном полицијом;
- Државном агенцијом за истраге и заштиту (СИПА);
- Државном канцеларијом Интерпола;
- Центром за уклањање мина БиХ.

2. МИНИСТАРСТВО БЕЗБЈЕДНОСТИ БИХ

Ингеренције Министарства безбједности БиХ проистичу из Закона о Савјету министара БиХ²⁴⁵ и Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине.²⁴⁶ Сходно одређењу из члана 14 Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, Министарство безбједности надлежно је за:

- заштиту међународних граница, унутрашњих граничних прелаза и регулисање промета на граничним прелазима БиХ;
- спречавање и откривање починилаца кривичних дјела тероризма, трговине дрогом, кривотворења домаће и стране валуте и трговине људима и других кривичних дјела са међународним или међуентитетским елементом;
- међународну сарадњу у свим областима из надлежности Министарства;
- заштиту лица и објеката;
- прикупљање и кориштење података значајних за безбједност БиХ;

²⁴⁵ Закон о Савјету министара БиХ, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08.

²⁴⁶ Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09.

- организацију и усаглашавање активности ентитетских министарстава унутрашњих послова и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине у остваривању безбједносних задатака у интересу БиХ;
- провођење међународних обавеза и сарадњу у провођењу цивилне заштите, координисање дјеловања ентитетских служби цивилне заштите у БиХ и усклађивање њихових планова за случај природне или друге несреће које захватају територију БиХ и доношење програма и планова заштите и спасавања;
- проводи политику усељавања и азила БиХ и уређује процедуре везано за кретање и боравак странаца у БиХ.

У саставу Министарства безбједности, истим законом, као управне организације, предвиђене су: Државна гранична служба БиХ (касније преименована у Граничну полицију Босне и Херцеговине), Агенција за информације и заштиту БиХ (касније преименована у Агенцију за истраге и заштиту БиХ – СИПА, агенцију са полицијским овлашћењима) те Канцеларија за сарадњу са Интерполом као самостална служба чија се права и дужности уређују посебним прописима. Измјенама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине из 2009. године заокружена је структура Министарства безбједности на начин да се у његовом саставу налазе: Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Гранична полиција Босне и Херцеговине, Државна агенција за истраге и заштиту, Агенција за форензичка испитивања и вјештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова, Агенција за полицијску подршку и Служба за послове са странцима.

Од политичког капацитета министра зависе и важност, односно, позиција и снага министарства којим руководи. Формално, нарочито када се имају у виду процедуре у избору директора агенције СИПА и челних људи Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ, на шта министар безбједности нема директног утицаја, а идентична ситуација је и у погледу евентуалног покретања одговорности директора ових најважнијих сегмената Министарства безбједности, позиција министра безбједности дјелује више као протоколарна него оперативна.

3. АГЕНЦИЈА ЗА ИСТРАГЕ И ЗАШТИТУ БИХ (СИПА)

Законом о државној агенцији за истраге и заштиту²⁴⁷ конституисана је Државна агенција за истраге за заштиту као управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ, са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова. Претеча ове агенције била је Агенција за информације и заштиту²⁴⁸ одговорна за прикупљање и обрађивање података интересантних за провођење међународних и кривичних закона Босне и Херцеговине, као и заштиту важних личности и дипломатско-конзуларних представништава. Испрва без полицијских овлашћења, и замишљена првенствено као информативна служба, Агенција је била обавезна да подноси извјештаје Предсједништву БиХ и Савјету министара. Агенција за информације и заштиту је након двије године претрпјела значајне измјене у погледу ингеренција и мјеста у систему безбједности БиХ. Након конституисања Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ (ОБА),²⁴⁹ дошло је до прерасподјеле надлежности између двије новоформиране агенције. Агенција за информације и заштиту постала је Државна агенција за истраге за заштиту БиХ, са дефинисаним полицијским овлашћењима и потпуно у функцији Тужилаштва Босне и Херцеговине. Обавјештајно-безбједносна агенција се профилисала као типична институција задужена за обавјештајне и безбједносне послове и без полицијских овлашћења.

На челу Државне агенције за истраге и заштиту, којој се већ у закону даје скраћеница СИПА,²⁵⁰ налази се директор, а финансира се из буџета БиХ. Послови из надлежности агенције СИПА су спречавање, откривање и истрага кривичних дјела из надлежности Суда Босне и Херцеговине, а посебно: организованог криминала, тероризма, ратних злочина, трговине људима и других кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом те тешког финансијског криминала. СИПА прикупља обавјештења и податке о наведеним кривичним дјелима те прати и анализира безбједносну ситуацију и појаве које погодују настанку и развоју криминалитета.

²⁴⁷ Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 23. априла 2004. године и на сједници Дома народа, одржаној 4. маја 2004. године, усвојила је поменути закон који је објављен у Службеном гласнику БиХ бр. 27/04. Закон је накнадно у више наврата допуњен Измјенама и допунама Закона о Агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник Босне и Херцеговине број* 63/04, 35/05, 49/09, 40/12.

²⁴⁸ Закон о агенцији за информације и заштиту, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 15/02.

²⁴⁹ Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, *Службени гласник БиХ* бр. 12/04.

²⁵⁰ State investigation and protection agency.

Активности које спроводи СИПА у функцији су пружања помоћи Суду и Тужилаштву Босне и Херцеговине у прикупљању обавјештења те извршавање налога Суда и главног тужиоца БиХ (члан 3 Закона). СИПА је обављала физичку и техничку заштиту лица, објеката и друге имовине заштићене по Закону о државној агенцији за истраге и заштиту. У надлежности Агенције је заштита свједока, као и спровођење међународних споразума о полицијској сарадњи и других међународних инструмената у њеној надлежности, те криминалистичка експертиза.

Органи управе и друга тијела, службе и друге институције у БиХ, ентитетска и кантонална министарства унутрашњих послова, царинске и пореске власти, финансијска полиција, тијела за везу са Интерполом, надлежна тијела Брчко дистрикта БиХ и друга одговарајућа тијела дужна су сарађивати са Агенцијом и на њен захтјев пружити помоћ у обављању послова из њене надлежности те координирати дјелатности из своје надлежности, у складу са законом и другим прописима о заштити извора, метода и осталих нејавних информација (члан 21 Закона).

Полицијски службеници запослени у Агенцији примјењују полицијска овлашћења у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ и поступају као овлашћена службена лица у складу са законима о кривичном поступку у БиХ (члан 6 Закона).

Законом о државној агенцији за истраге и заштиту²⁵¹ конституисана је Државна агенција за истраге и заштиту као управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ, са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова.

3.1. Мјесто и улога Државне агенције за истраге и заштиту (СИПА) у систему безбједности БиХ

Послови из надлежности Државне агенције за истраге и заштиту су спречавање, откривање и истрага кривичних дјела из надлежности Суда Босне и Херцеговине, а посебно: организованог криминала, тероризма, ратних злочина, трговине људима и других кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међународним правом те тешког финансијског криминала. СИПА прикупља обавјештења и податке о наведеним кривичним дјелима те прати и анализира безбједносну ситуацију и појаве које погодују настанку и развоју криминалитета.

²⁵¹ Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 23. априла 2004. године, и на сједници Дома народа, одржаној 4. маја 2004. године, усвојила је поменути закон који је објављен у Службеном гласнику БиХ бр. 27/04.

Активности које спроводи СИПА у функцији су пружање помоћи Суду и Тужилаштву Босне и Херцеговине у прикупљању обавјештења те извршавање налога Суда и главног тужиоца БиХ. Уједно, СИПА обавља физичку и техничку заштиту лица, објеката и друге имовине заштићене по Закону о државној агенцији за истраге и заштиту.

3.2. Дјелокруг рада и овлашћења Државне агенције за истраге и заштиту

Полицијски службеници запослени у Државној агенцији за истраге и заштиту примјењују полицијска овлашћења у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ и поступају као овлашћена службена лица у складу са законима о кривичном поступку у БиХ. Агенцијом руководи директор који има највише овлашћено полицијско звање. Директор има једног замјеника и помоћнике директора. Замјеник и помоћници директора за свој рад одговарају директору. Директора, замјеника директора, помоћника директора за Криминалистичко-истражно одјељење и помоћника директора Одјељења за унутрашњу контролу именује Савјет министара на приједлог Комисије за избор у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ на мандат од четири године, уз могућност реименовања у другом наредном мандату (члан 7 Закона). Савјет министара именује и разрјешава директора, замјеника директора, помоћника директора за Криминалистичко-истражно одјељење и помоћника директора за Одјељење за унутрашњу контролу према условима и у поступку који је у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ. Директор подноси извјештај о раду Агенције министру за безбједност.

СИПА се састоји од сљедећих одјељења и јединица:

- Криминалистичко-истражно одјељење;
- Финансијско-обавјештајно одјељење;
- Одјељење за заштиту личности и објеката;
- Одјељење за заштиту свједока;
- Јединица за специјалну подршку;
- Одјељење за унутрашњу контролу;
- ниже организацијске јединице успостављене Правилником о унутрашњој организацији (члан 11 Закона).

Одјељење за унутрашњу контролу надлежно је за:

- интерне истраге по представкама о неприличном понашању запослених Државне агенције за истраге и заштиту;
- истраге употребе силе, нарочито ватреног оружја, корупције и злоупотребе овлашћења од стране полицијских службеника у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ;

- интерне контроле поступака унутар одјељења, како би се обезбиједило прописно поступање по закону, правилницима, полицијским приручницима и писаним наредбама;
- развој стручних стандарда и политике поступања.

3.3. Механизми контроле и надзора над Државном агенцијом за истраге и заштиту

СИПА је дужна обавијестити надлежна тијела у БиХ о сазнањима прикупљеним у обављању својих дужности, а у вези са припремањем или почињењем кривичног дјела које је у надлежности тог тијела, као и о мјерама и радњама предузетима у циљу спречавања почињења или проналажења и хапшења починилаца таквих кривичних дјела. Надлежна тијела у БиХ дужна су обавијестити Државну агенцију за истраге и заштиту о сазнањима прикупљеним у обављању својих дужности, а у вези са припремањем или почињењем кривичног дјела из надлежности Државне агенције за истраге и заштиту, као и о мјерама и радњама предузетима у циљу спречавања почињења или проналажења и хапшења починилаца таквих кривичних дјела.

Како је у фокусу нашег истраживања цивилна контрола система безбједности, која подразумева екстерну контролу система, односно, подсистема безбједности, коју спроводе институције БиХ,²⁵² сагледаћемо начин на који се контрола овог подсистема безбједности спроводи од стране Парламентарне скупштине БиХ, институције највише окренуте ка грађанима БиХ. Наиме, парламентарно тијело надлежно за контролу, односно, надзор над Државном агенцијом за истраге и заштиту је *Заједничка комисија за одбрану и безбједност Босне и Херцеговине*.

3.3.1. *Заједничка комисија за одбрану и безбједност Босне и Херцеговине*

Заједничка комисија за одбрану и безбједност Босне и Херцеговине састоји се од дванаест чланова који се бирају из реда посланика оба дома Парламентарне скупштине БиХ. Комисија разматра и прати спровођење безбједносне и одбрамбене политике Босне и Херцеговине; прати рад и разматра извјештаје Сталног комитета за војна питања, Министарства одбране БиХ, Министарства безбједности БиХ и других извршних тијела која се баве питањима из области безбједности и одбране.

²⁵² А не интерну контролу која је у надлежности тијела за унутрашњу контролу, који постоје у оквиру ових агенција.

Са посебним освртом на извјештаје, краткорочне и дугорочне планове и у вези са структуром Оружаних снага БиХ, кадровском политиком, образовањем и обуком припадника Оружаних снага БиХ, Комисија упознаје Парламентарну скупштину. Комисија надгледа опремање војске, рад војне индустрије, увоз и извоз оружја и војне опреме, уговоре са страним фирмама које пружају услуге одбрамбеним институцијама на комерцијалној основи.

Комисија има надлежности и у погледу борбене готовости, војних вјежби и операција, укључујући извршење међународних обавеза и међународних операција подршке миру. Комисија разматра законе и амандмане на законе из надлежности Комисије, разматра и доставља мишљења и препоруке, измјене и допуне на приједлог буџета за одбрану, као и извјештаје о ревизији институција из области одбрамбене и безбједносне политике Босне и Херцеговине, те разматра и друга питања из области безбједности БиХ.²⁵³

Рад Заједничке комисије за одбрану и безбједност БиХ заснован је на одредбама Пословника Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ и Пословника Дома народа Парламентарне скупштине БиХ²⁵⁴ а њена надлежност регулисана је чланом 54 Пословника Представничког дома, односно, чланом 48 Пословника Дома народа.

4. ДИРЕКЦИЈА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ПОЛИЦИЈСКИХ ТИЈЕЛА

Дирекција за координацију полицијских тијела формирана је на основу Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине.²⁵⁵ Овим законом су основане Дирекција за координацију полицијских тијела (у даљњем тексту: Дирекција), Агенција за форензичка испитивања и вјештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова и Агенција за полицијску подршку.

Законом су, даље, прописани и послови из надлежности Дирекције:

- а) комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела БиХ;
- б) комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела БиХ с одговарајућим органима у Босни и Херцеговини у вези с питањима полицијских послова међународног карактера или међународног значаја или у вези с питањима која су у надлежности Суда БиХ;

²⁵³ www.parlament.ba 11. април 2010.

²⁵⁴ Службени гласник БиХ бр. 33/06, 41/06, 91/06 и 91/07

²⁵⁵ Службени гласник Босне и Херцеговине број 56/08 од 15. 2. 2012. године

- в) комуникација и сарадња с одговарајућим страним и међународним органима у вези с питањима полицијских послова међународног значаја или заједничког интереса;
- г) комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела БиХ те одговарајућих органа у Босни и Херцеговини с одговарајућим страним и међународним органима;
- д) примјена најбољих европских и других међународних пракси које се односе на полицијска питања у Босни и Херцеговини;
- ђ) стандардизација рада у вези с полицијским питањима у Босни и Херцеговини;
- е) дневно обједињавање безбједносних информација значајних за Босну и Херцеговину, као и значајних за обављање послова из надлежности полицијских тијела БиХ, стална сарадња с релевантним полицијским и другим тијелима и предузимање потребних мјера с циљем координације оперативних послова полицијских тијела БиХ те дневно праћење стања безбједности и обавјештавање надлежних полицијских и других тијела БиХ;
- ж) организовање и провођење физичке и техничке заштите лица и објеката органа БиХ и дипломатско-конзуларних органа који се посебно штите у складу с одговарајућим законима, међународним обавезама и другим прописима које доноси Вијеће министара БиХ;
- з) прикупљање, праћење, анализирање и кориштење података значајних за безбједност Босне и Херцеговине;
- и) провођење међународних уговора о полицијској сарадњи из надлежности Дирекције.²⁵⁶

Дирекција је преузела дио надлежности које је раније имала СИПА, првенствено оне које се тичу заштите важних личности и објеката, а новина је њена координирајућа улога између полицијских институција у БиХ. Дирекцијом, сходно слову закона, руководи директор који има два замјеника.

²⁵⁶ Члан 6 Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела.

5. ОБАВЈЕШТАЈНО-БЕЗБЈЕДНОСНА АГЕНЦИЈА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (ОБА)

5.1. Појам обавјештајне службе

Дефиниција обавјештајне службе непрекидно трпи измјене. Према енглеском поимању „државна обавјештајна служба је непрекидно прикупљање и процјена обавјештења о ставу, могућностима или вјероватним политичким одлукама других земаља које би могле утицати на спољне интересе дате земље. Обавјештајна служба има задатак да посматра, извјештава, процјењује и резимира, и да стално обнавља тај процес. Предмет њеног рада су циљеви, средства и намјере других земаља”.²⁵⁷ У исцрпној анализи односа политике и обавјештајне дјелатности, такође присутној у наведеном схватању обавјештајне службе, указује се да „они који сnose одговорност за обавјештајну службу неке земље дужни су да проналазе одговарајућа објашњења и да их уклапају у мозаик познатог. Сигурно одређење државне политике могуће је само на основу најтачнијих и најпотпунијих обавјештења до којих се може доћи”.²⁵⁸ На крају, у завршном разматрању односа политике и обавјештајне службе, истиче се да „обавјештајна служба нема задатак да одређује политику, нити да је оправдава и спроводи, она само прибавља грађу од које може да се уобличава политика, на којој могу да се заснивају мјере”.²⁵⁹

Обавјештајна служба је, значи, непрекидан процес прикупљања и процјењивања података који се односе на друге земље, а тичу се интереса дате земље. У фокусу интересовања службе су циљеви, средства и намјере тих земаља, а они који су у служби најодговорнији треба да понуде и одговарајуће објашњење достављених података. Наглашено је да „служба нема задатак да одређује политику” већ је њено да „прибавља грађу”.

Према америчким схватањима, „на захтјев политичког савјета једне државе, обавјештајна служба обавља дјелатност прикупљања информација о могућностима и намјерама страних влада, или се бави прикупљањем било које друге информације”.²⁶⁰ Заједничка карактеристика наведених дефиниција састоји се у томе да је служба дио државног апарата и да прикупља податке само о страним државама.

²⁵⁷ *Encyclopedia Britannica*, том 18, London, 1964, књига XII.

²⁵⁸ Исто.

²⁵⁹ Исто.

²⁶⁰ *The Encyclopedia Americana*, Grolier Incorporated, Danbury, 1987. том 15, стр. 246.

Југословенске енциклопедије дају другачија тумачења јер проширују садржај рада обавјештајне службе, и уједно чине разграничења. „Под појмом обавештајне службе подразумева се, најопштије, делатност и организација, односно, апарат који ту делатност спроводи”.²⁶¹ Обавјештајна служба је организација али и дјелатност, што значи да дефиниција разликује обавјештајну службу у формалном и материјалном смислу.

„Обавјештајна служба је специјализирана професионална организација (или орган) која, као релативно самосталан систем, дјелује у саставу државног апарата, политичке партије или покрета, а задаћа јој је да властитој држави, партији или покрету осигура увид у тајне податке или стање у другим државама, партијама или покретима, ради стварања и вођења политике и предузимања одређених поступака у миру и рату. Она самостално или у сарадњи са другим органима или организацијама (институцијама) проводи и реализира дио државних, односно политичких циљева, примјеном тајних метода дјеловања, а у својој земљи, партији или покрету штити виталне тајне и објекте од обавјештајне и друге субверзивне дјелатности стране државе или организације”.²⁶²

Ова дефиниција обавјештајној служби даје и контраобавјештајну компоненту, што је и било карактеристично за службу безбједности СФРЈ. Служба долази до података, просљеђује их политичким факторима али учествује и у реализовању дијела државних, односно, политичких циљева специфичним дјеловањем.

„Обавештајна служба је специфична организација државе, која има задатак да прикупља и изучава, обрађује и користи обавештајне податке о другим државама, као и другим делатностима субверзивне (подривачке) природе. Даље, обавештајна служба је израз јединства обавештајне организације и обавештајне делатности: то је специјализована, стручна и релативно самостална служба која, као део државног апарата, са својим средствима и методама делује као средство политике, односно, политичког фактора земље (парламента, владе, политичке партије на власти и слично).”²⁶³ Задатак обавјештајне службе је, значи, да прикупља и изучава податке до којих дође примјеном својих метода, достави их надлежним органима, који заузимају ставове, односно, доносе политичке одлуке. Дефиниција приказује комплексну суштину обавјештајне дјелатности, настојећи да укаже на однос обавјештајне службе и званичне политике.

Према Миливоју Левкову, обавјештајна служба је организација одређене државе „чија се структура и делатност држе у тајности, а бави се прикупљањем и изучавањем података из разних области других држава, применом различитих

²⁶¹ *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 651.

²⁶² *Опћа енциклопедија Југословенског лексикографског завода*, Загреб, том 6, стр. 122.

²⁶³ *Војна енциклопедија*, том 6. Београд, 1975, стр. 215.

метода, као и субверзивним делатностима, а све у циљу обезбеђења мера своје владе и осигурања безбедности државе”.²⁶⁴ Карактеристика овог гледања на обавјештајну службу је у њеном потпуном везивању за државу.

Др Андреја Савић указује да је „обавештајна служба друштвено-историјски и класно условљена специјализована организација, која у оквиру свог делокруга рада спроводи тајне обавештајне, контраобавештајне и субверзивне садржаје, према виталним интересима противника, користећи при томе специфичне методе и средства са циљем остваривања одређених политичких интереса и заштите унутрашње и спољне безбедности”.²⁶⁵

Све у свему, обавјештајна служба треба да подразумејева комплекснију дефиницију, односно, схватање у којем доминира оно што најједноставније можемо назвати необавјештајном дјелатношћу обавјештајне службе. То значи да служба припрема, координише и прати све активности којима је циљ реализација задате политичке платформе. „Крајњи циљеви обавештајних служби су активни утицаји на токове догађаја и процесе у страним државама и институцијама који се остварују у интересу сопствене државе или другог налогодавца.”²⁶⁶ Основна сврха обавјештајне службе у данашњем времену је да политичка општрица њеног корисника буде убојитија, односно, да онај ко је користи боље функционише са службом него без ње.

Обавјештајна служба је специјализована организација којој је циљ да примјеном обавјештајних и необавјештајних метода заштити сопствене виталне ресурсе и угрози противничке. Када кажемо „специјализована организација”, мислимо на усмјерену, појмовно прецизно одређену организацију са изграђеном унутрашњом структуром, као битном карактеристиком. Таква организација је увијек у служби неког политичког субјекта тј. владе, али и покрета или политичке партије, па чак и мултинационалне компаније. Она користи „обавјештајне и необавјештајне методе”, односно, оне који су у моменту примјене за већину људи непознаница, нарочито за оне према којима се примјењују.

Користе се тајне, али и отворене обавјештајне методе, тј. оне које су свима доступне, али се у овом случају намјенски и плански користе. Други назив за отворене методе је „кориштење легалних могућности”.²⁶⁷ Циљ свега тога је да „заштити сопствене и угрози противничке виталне ресурсе”. Витални ресурси су оно што служба чува (државу, политички покрет или партију,

²⁶⁴ Левков, Миливоје: *Шпијунажа према међународном праву са освртом на праксу држава после II светског рата*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 1965, стр. 26.

²⁶⁵ Савић, Андреја: *Увод у државну безбедност*, ВИШУП – Београд, 1994, стр. 44.

²⁶⁶ Ронин, Роман: *Обавештајни рад*, Јавно предузеће Службени гласник и Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 16.

²⁶⁷ Анкета, лични контакти, званични контакти, кориштење средстава информисања као извора података.

мултинационалну компанију или пак један од интереса наведених). Тајне методе састоје се у стварању и усмјеравању агената, примјени прикривених дејстава и тајних техничких метода, тј. прислушкивању и пресретању комуникација. „На плану прикупљања података, догодиће се „револуција која тече” јер су отворени и полуотворени извори доступни као никад до сада. Капацитети чувања података и информација су готово неограничени. Њихово преношење остварује се невиђеним брзинама и капацитетима. На плану систематизације и анализе података и информација потребно је развити компјутерске програме тј. експертске системе за аналитичке послове”.²⁶⁸

За необавјештајним или активним дејствима обавјештајне службе (стварање агената од утицаја; стварање фракција и група; пласирање информација и дезинформација; израда фалсификата; остваривање утицаја на јавно мњење; пријетња насиљем или примјена насиља), обавјештајне службе посежу када желе да пресијекну или предуприједо одређену активност коју су оцијениле опасном по државу, односно, субјект који штите. Према руским ауторима, „генерално гледајући, службе прате важне догађаје и процесе у земљи и иностранству и држе на курсу политичке носиоце власти, анализирају прошле и актуелне догађаје и процјењују будући развој сличних процеса како би се превентивно и адекватно реаговало и смањили ризици по виталне интересе, прате и анализирају ефекте које су изазвале политичке одлуке и њихова примена на спољнополитичком и унутрашњем плану и врше друге послове по налогу послодаваца у шта спадају необавештајне активности, односно офанзивна дејства”.²⁶⁹

Низ ових метода је на ивици закона или је потпуно изван законског оквира. Уколико је мета спољашња, односно, ако је у иностранству, експоненти службе се излажу опасности да буду откривени и санкционисани од стране државних органа земље у којој дјелују. Ако необавјештајна дејства примјењују у својој земљи, у већини тих случајева се ради о кршењу закона, људских права и слобода.

„Савремена обавјештајна служба, као носилац интелигентне и специфичне обавјештајне дјелатности, настоји простирањем, у складу са обавјештајним начелима, сигурносном културом и одговарајућим методама рада да предвиди, продри и предухитри пријетње по националну сигурност те да допринесе свима који креирају и проводе националну сигурносну политику, у миру и рату, како би се заштитила национална сигурност и провели национални политички циљеви, с посебним акцентом на стварање претпоставки за оптимизирање ресурса и конкурентску предност у односу на државе, снаге и актере који представљају пријетњу по националну сигурност”.²⁷⁰

²⁶⁸ Ронин, Роман: *Обавештајни рад*, Јавно предузеће Службени гласник и Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 22.

²⁶⁹ Исто, стр. 16.

²⁷⁰ Пајевић, Маид: *Обавјештајне студије*, Висока школа ЦЕПС – Центар за пословне студије

Механизми контроле обавјештајне службе би у овим другим ситуацијама требало да дођу до изражаја како се обавјештајна служба не би од инструмента заштите државе и њених интереса претворила у репресивни апарат који је у функцији кршења грађанских права и угрожавања људских слобода зарад реализације политичког циља појединца или групе.

5.1.1. Контраобавјештајна служба

Др Обрен Ђорђевић даје прецизну дефиницију: „Контраобавјештајна служба је специјализована организација покрета или државе, која открива и онемогућава дјеловање обавјештајних служби противника, организује и ради на заштити сопствених тајни и система као и на дезинформисању непријатеља”.²⁷¹ Као што видимо, у теорији је прецизно дефинисано шта је обавјештајна а шта контраобавјештајна служба; опсег њиховог рада је одвојен, мада постоји прожимање ових служби у појединим тачкама. У пракси често долази до неразумијевања ове разлике, те се контраобавјештајне називају обавјештајним службама.

Говорећи о настанку контраобавјештајних служби, др Озрен Жунец тврди да су се „заједно са стварањем обавјештајних служби развијале и сигурносне службе за борбу против непријатељских обавјештајних служби али, и то чешће, за борбу против домаћих противника режима, односно, владара. Такве службе развијале су се неријетко из дворских стражарских јединица, које су сматране највјернијима владару, а укључивале су и мрежу доушника и ухода који су обилазили земљу и пратили понашање становништва и истакнутих појединаца”.²⁷² Наравно да су контраобавјештајне, односно „сигурносне службе добиле значење стварањем великих царстава и поковањем страних народа, чије је расположење и понашање требало надзирати”.²⁷³

Можемо се сложити да су се ствари отприлике одвијале на тај начин. Шта су данас контраобавјештајне службе, које су њихове основне карактеристике, шта је њихова улога?

По др Озрену Жунецу, „модерне сигурносне службе карактеризирају јасна одвојеност од редовне полиције у чијем дјелокругу остаје јавна сигурност, упораба специфичних јавних и тајних метода и техника, концентрација и акумулација овласти којима редовна полиција не располаже а које укључују истражне,

Кисељак, 2017, стр. 228.

²⁷¹ Ђорђевић, Обрен: *Основи државне безбедности – општи део*, ВШУП, Београд, 1987, стр. 98.

²⁷² Озрен Жунец, Дарко Домишљановић: *Обавјештајно-сигурносне службе Републике Хрватске*, Наклада Јасенски и Турк, Загреб, 2000, стр. 17, алинеја 1–10.

²⁷³ Исто, стр. 17. алинеја 15–17.

тужитељске, судске и извршне овласти те неограниченост досега дјеловања при чему од надзора није изузета ни власт ни њени највиши дужносници”.²⁷⁴

У сагледавању проблема којим ћемо се бавити, тј. контроле обавјештајне службе, сасвим је маргинална ствар да ли је нека служба обавјештајне или контраобавјештајне природе. У том смислу, нећемо их ни разликовати, иако би нам занимљивије могле бити контраобавјештајне, будући да је њихово дјеловање више усмјерено према властитим грађанима, те су тиме „склоније” кршењу људских права и слобода.

5.1.2. Обавјештајно-безбједносна служба

Термин обавјештајно-безбједносне службе је новијег датума, а употреба се у двојаком смислу. У првом значењу, мисли се на државне дјелатности којима је циљ прикупљање података о другим државама или унутрашњим противницима који тајно дјелују, а у другом значењу, то су специјализоване институције које те податке прикупљају за потребе државе. Ова кованица даје шире одређење обавјештајним службама и отвара могућност да се њихово дјеловање не посматра уско, у смислу окренутости према спољним противницима државе.

Др Озрен Жунец сматра да су „обавјештајно-сигурносне службе дјелатности и организације које за потребе државе, посебно њеног политичког и војног водства, а ради остваривања политичких циљева и вањскополитичких интереса земље, прикупљају и анализирају податке о могућностима, намјерама и дјелатностима страних сила и других обавјештајно и сигурносно занимљивих субјеката, те штите од њихових обавјештајних и других дјелатности, изузимајући отворену оружану агресију, које могу угрозити националну сигурност”.²⁷⁵ И у овој дефиницији, која прилично пластично одсликава позицију обавјештајне службе, служба се везује искључиво за државу. Уједно, изједначавају се обавјештајна и контраобавјештајна служба.

5.2. Развој обавјештајних служби у БиХ

Институција коју је држава овластила да предузима мјере у циљу заштите уставног устројства БиХ јесте Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ (ОБА). „Предмет рада обавјештајне службе у модерном добу не може се са прецизношћу

²⁷⁴ Исто, стр. 18. алинеја 25–31.

²⁷⁵ Озрен Жунец, Дарко Домишљановић: *Обавјештајно-сигурносне службе Републике Хрватске*, Наклада Јасенски и Турк, Загреб 2000, стр. 11.

одредити. То због чињенице да обавештајни рад није само усмерен на живот у националним оквирима једне државе, већ се обавештајно покривају читави региони, континенти, чак и космичка пространства.”²⁷⁶ Међутим, када се ради о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, највеће проблеме намећу неријешени политички односи унутар БиХ, који се одражавају и на сам политички врх, који треба Агенцији да одреди приоритете, односно, смјернице за рад. „Обавештајна служба је увек економски условљена и као делатност перманентно стоји уз оне структуре чијим интересима служи. Без обзира на њене специфичности и организацију, својим методама рада и другим својствима у реалној је могућности да истовремено материјализује одређени интерес, и повратно утиче на садржај концепција владајућег фактора што је чини његовим саставним делом.”²⁷⁷ С обзиром на велики број ситуација и важних питања о којима је Предсједништво БиХ у јавност изашло са подвојеним ставом, тешко је дефинисати садржај у раду²⁷⁸ Агенције о којем ће бити постигнут консензус. На примјер, „Босна и Херцеговина је једна од земаља у којима је радикална интерпретација ислама коју испољавају припадници вехабијског покрета наишла на плодно тло. Њени барјактари били су ратници одреда Ел Муџахида, у рату пристигли из више арапских земаља.”²⁷⁹ Међутим, припадници овог одреда нису процесуирани ни за најтеже ратне злочине, као што је ритуално одсијецање глава заробљеним српским војницима у Возући. Разлог је у дубокој исполитизованости поља безбједности те сваки безбједносни проблем брзо поприми политичку конотацију. Други примјер: „Вехабијски покрет, као и свака идеологија, без обзира да ли се ради о вехабизму, комунизму или глобализму, примјењује исту идеологију: мисионарски рад и, по потреби, тероризам.”²⁸⁰ Али, када је у питању ова глобална пошаст тероризма, у БиХ су подијељени политички ставови, у смислу да ли су се у БиХ догађали терористички напади. Обавјештајна агенција се у већини случајева држала по страни, не изјашњавајући се.

²⁷⁶ Милашиновић, Радомир: *Тајне паралеле – обавештајна служба у међународним односима*, Четврти јул, Београд, 1981, стр. 21.

²⁷⁷ Милашиновић, Радомир: *Амерички поход на свет*, ЗАД, Београд, 1996, стр. 193.

²⁷⁸ За разлику од претходне деценије, када су биле врло ријетке јавно публиковане књиге о обавјештајном раду, односно, о методологији рада обавјештајних служби, данас то није случај. У том контексту вриједи напоменути следеће књиге: Ронин, Р.: *Обавештајни рад*, Јавно предузеће Службени гласник: Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009; Алексејевич Ставицки, В.: *Обавештајци и шпијуни*, Paideia, Београд, 2003; Левков, М.: *Израелска тајна служба*, Филип Вишњић, Београд, 2001; Деспот, З. (приредио): *Њемачка обавјештајна служба у Независној држави Хрватској*, Вечерњи едисија, Загреб, 2011.

²⁷⁹ Ђеранић, Предраг: *Ко ме то сметају „мали Руси”*, Филип Вишњић, Београд, 2018, стр. 281.

²⁸⁰ Ђеранић, Предраг: *Ко ме то сметају „мали Руси”*, Филип Вишњић, Београд, 2018, стр. 284.

И сам настанак Агенције је неуобичајен. Ентитетски обавјештајни системи престали су да постоје након што су оба дома Парламентарне скупштине БиХ марта 2004. године донијела *Закон о обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине*.²⁸¹ Овим законом су ентитетске обавјештајне службе, Федерална обавјештајно-сигурносна служба (ФОСС) и Обавјештајно-безбједносна служба Републике Српске (ОБС) уједињене у једну обавјештајну службу. За развој обавјештајних служби Босне и Херцеговине пресудно је било неколико фактора: правно, политичко и друштвено наслеђе служби безбједности СФРЈ; грађански рат; политичко уређење са специфичним обликом међународне управе које је установљено Општим мировним споразумом, потписаним у Дејтону новембра 1995. године (у даљем тексту: Дејтонски споразум). Ријеч је о врло тешком периоду оптерећеном политичким и националним сукобима, о којем је много писано, али је релативно мало непристрасних анализа и свједочења. Рад обавјештајних служби у овом периоду, њихова употреба и утицај на актуелна дешавања је слабо истражено подручје а извођење закључака је отежано.

Од завршетка Другог свјетског рата па до средине 2000. године ни у једном правном акту СФРЈ, односно, њене наследице СРЈ, није децидно именована ниједна служба безбједности као носилац обавјештајних послова. Све службе, и савезне и оне на републичком нивоу, дјеловале су у својеврсној правној празнини. У СФРЈ, обавјештајна служба је буквално схваћена као „тајна полиција” што је у свијету углавном њен колоквијалан назив. Једини законски пропис који се на ту област односио био је Закон о основама система државне безбједности из 1984. године, који је у свему био чедо комунизма. Одређивао је искључиво општа мјеста а све друго било је препуштено извршној власти да одреди својим подзаконским актима, интерним правилницима који су регулисали суштину ове материје. У свом дјеловању, Служба државне безбједности ослонац је налазила у Кривичном закону који је дефинисао неколико кривичних дјела као напад на уставни поредак. Своју улогу у друштву СДБ није крила и чак се истицало да је СДБ „ударна песница партије” што говори о прожимању државе од стране службе, односно, о партијској служби.

Корективни орган служби безбједности, односно, контролно тијело СДБ-а био је Савез комуниста. Како се подразумијевало да су сви припадници СДБ-а чланови СК, организацијске јединице Службе имале су и своје „партијске ћелије”, што значи да су сви припадници једног центра СДБ-а били припадници исте партијске организације. Тако се и одговорност за најтеже преступе мјерила аршинима СК, односно, најтеже мјере биле су оне које је изрицала „Партија”.

Формална контрола СДБ-а била је одређена Законом о основама система државне безбједности. „Скупштина друштвено-политичке заједнице,

²⁸¹ Службени гласник БиХ бр. 12/04.

чији органи обављају послове државне безбједности, обавља контролу над законитошћу рада тих органа преко посебног тијела.”²⁸² Посебна тијела и њихове ингеренције регулисао је члан 17 истог закона. „Ради обављања контроле над радом савезних органа управе који обављају послове државне безбједности, Скупштина СФРЈ образује Комисију за контролу службе државне безбједности. Комисија остварује увид над законитошћу рада органа који обавља послове државне безбједности, нарочито са гледишта поштовања Уставом СФРЈ и законом утврђених права и слобода човјека и грађанина, право организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких заједница и њихових органа, као и у погледу метода и средстава које органи користе у обављању послова из своје надлежности: разматра проблеме уочене у раду органа, о томе подноси извјештај и приједлоге Скупштини СФРЈ.”²⁸³ Законом је било одређено и да предсједника и чланове Комисије именује Скупштина СФРЈ, а Комисија је била дужна да о свом раду најмање једном годишње извјештава Скупштину. Међутим, парламентарна контрола била је посве формална, а суштинска контрола била је у рукама неколицине људи. Све државе настале на простору СФРЈ наслиједиле су дио безбједносног апарата бивше СДБ, њен законодавни оквир, полицијску праксу и политичку културу као и социјални миље тоталитарног менталног склопа.

На дан када је Европска заједница признала независност Босне и Херцеговине, 6. априла 1992. године, БиХ је већ била земља у рату. Стога сматрамо да је за почетак анализе развоја босанскохерцеговачких служби сврсисходније узети одржавање првих вишестраначких избора у овој републици.²⁸⁴ У овом раздобљу, дјеловање обавјештајно-безбједносних служби БиХ можемо посматрати кроз четири фазе:

- период националног подвајања (од 1990. до априла 1992);
- рад националних служби у рату (1992–1996);
- послеријатни период (од 1996. до 2004);
- стварање јединствене обавјештајне службе БиХ (2004).

²⁸² Закон о основама система државне безбједности, „Службени лист СФРЈ” број 15/84

²⁸³ Закон о основама система државне безбједности, „Службени лист СФРЈ” број 15/84

²⁸⁴ Први вишестраначки избори у БиХ одржани су 18. новембра 1990. Од 238 посланичких мјеста у Парламенту БиХ, 201 мјесто освојили су националисти: Странка демократске акције 35,75 одсто или 86 посланичких мјеста, Српска демократска странка 29,25 одсто или 70 посланичких мјеста и Хрватска демократска заједница 18,75 одсто, односно, 45 посланичких мјеста. У седмочлано Предсједништво БиХ изабрани су: Алија Изетбеговић, Фикрет Абдић (СДА – Муслимани), Биљана Плавшић, Никола Кољевић (СДС – Срби), Стјепан Кљујић, Фрањо Борас (ХДЗ – Хрвати) и Ејуп Ганић (СДА – Југословен). Ове три странке су потписале споразум о заједничкој подјели власти.

Након побједе на изборима 1990. године у БиХ, три националне странке преузимају кључне полуге власти, па тако и Службу државне безбједности. СДБ БиХ и даље функционише као дио Републичког секретаријата за унутрашње послове. Како су значајан дио партијских структура у све три националне странке чинили бивши дисиденти комунистичког режима или „унутрашњи непријатељ”, у периоду предизборне кампање и одмах по доласку на власт, нове политичке снаге тражиле су отварање досијеа СДБ-а и санкционисање припадника служби који су их исљеђивали. Међутим, у истицању ових захтјева, нове снаге нису биле нарочито истрајне и они су губили значај у каснијој борби за расподјелу власти и утицај по национално-партијском кључу. Убрзо ће националне тензије и сукоби постати једини садржај политичког живота у БиХ, а потпуна контрола додијељених институција, приоритет у дјеловању националних партијских структура.

До почетка рата, СДБ БиХ функционисаће формално у уставно-правном оквиру какав је био и у доба СФРЈ. Кључне промјене у служби дешавају се ванинституционално а основа им је национално престојавање. Како су у кратком временском периоду припадници службе, који су регрутовани уз посебну провјеру лојалности Савезу комуниста, лојалност идеји социјализма замијенили националном идеологијом, питање је које би могло бити тема посебне научне опсервације. За потребе овог рада, важно је констатовати да је СДБ БиХ као јединствена служба безбједности престала да постоји већ са првим оружаним сукобима у марту 1992. године а њени припадници су се сврставали уз националне политичке елите искључиво по основу националне припадности.

Након проглашења независности и избијања ратних сукоба, на простору Босне и Херцеговине развили су се паралелни обавјештајни системи:

- на простору под контролом власти у Сарајеву, односно, Армије Босне и Херцеговине, наставила је са дјеловањем СДБ као дио Министарства унутрашњих послова. У оквиру Армије БиХ формирају се обавјештајни и безбједносни органи;
- на територији под контролом Српске Републике Босне и Херцеговине (касније Републике Српске) у склопу Министарства унутрашњих послова дјеловала је Служба националне безбједности (СНБ). Крајем 1993. промијенила је назив у Ресор државне безбједности (пресликана је организација РДБ Србије)²⁸⁵ док су у оквиру Војске Републике Српске дјеловали војни обавјештајни и безбједносни органи;

²⁸⁵ Законом о унутрашњим пословима, који је донијела Народна скупштина српског народа у БиХ на сједници од 28. 2. 1992. „уређује се јединствена служба јавне безбједности, уређује и организује служба националне безбједности у оквиру права и дужности Српске Републике Босне и Херцеговине”. (Службени гласник Републике Српске, бр. 4/92)

У члану 18 каже се да „послове и задатке националне безбједности врши Министарство” те

- на подручју Хрватске заједнице Херцег-Босне, касније Хрватске Републике Херцег-Босне, развијао се и дјеловао самосталан обавјештајно-безбједносни систем по узору на Републику Хрватску и њена искуства а чинили су га Служба националне сигурности (СНС) Министарства унутрашњих послова и Сигурносно-информативна служба (СИС) као војна служба.

Иако постоје одређене разлике, општа карактеристика овог периода је да службе безбједности у БиХ губе значај и утицај у односу на оружане формације, као што су војска и полиција а то се током ратова дешавало и у другим земљама. То је нарочито било изражено у Републици Српској гдје је војна обавјештајна служба била много организованија од цивилне обавјештајне службе. Власт у РС већ крајем 1992. године постаје изразито једнопартијска. У страху од војног удара од стране Војске Републике Српске, која је углавном сачувала унутрашњу структуру и официрски кадар бивше ЈНА а на коју СДС није имао утицај, власт у РС јача полицију у којој су руководне структуре углавном попуњене страначки лојалним кадровима. Припадници Службе државне безбједности били су у ситуацији да се боре за властиту позицију у систему. За разлику од обавјештајаца РС, њихове колеге на територији под контролом Армије БиХ добијају значајнију позицију истраживањем и прикупљањем документације о злочинима припадника српских формација, што ће касније постати основа за многе оптужнице Међународног кривичног суда за ратне злочине почињене на простору бивше Југославије али и домаћих тужилаштва.²⁸⁶ Међутим, и овдје су чести били сукоби између цивилних и војних обавјештајних служби.²⁸⁷

Остало је много непознаница које се односе на ангажовање припадника служби безбједности током рата, њихову употребу и злоупотребу. Формално, у

да „за вршење послова и задатака националне безбједности у Министарству остаје Служба националне безбједности као посебно организована служба” (стр. 76). Служба националне безбједности врши послове и задатке заштите уставног уређења и у том циљу прикупља податке и обавјештења како би спријечила „угрожавање уставног уређења и безбједности земље, и у вези с тим предузима потребне мјере и радње у складу са законом и прописима донесеним на основу закона” (стр. 76). Службом руководи подсекретар у Министарству, односно, руководилац Службе националне безбједности, а њена унутрашња организација утврђује и програме рада Службе националне безбједности, што је наставак начина рада из доба социјализма. Припадници службе имају и полицијска овлашћења.

²⁸⁶ Алибабић, Мунир – Муња: *Босна у канџама КОС-а*, Бехар, Сарајево, 1996. године

²⁸⁷ У мемоарским списима сажетим у књизи *Лукава стратегија* (Сефер Халиловић: *Лукава стратегија*, Матица, Сарајево, 1998. године), Сефер Халиловић, бивши командант Армије БиХ пише о сукобима са Алијом Изетбеговићем, председником БиХ и атентату који је на њега организован а у којем су погинули његова супруга и син. За овај догађај он директно оптужује Изетбеговића.

РС су припадници Ресора државне безбједности²⁸⁸ могли примјењивати мјере прислушкивања или надзора комуникација по одобрењу Врховног суда РС, а на захтјев јавног тужиоца или министра унутрашњих послова.²⁸⁹

Министар унутрашњих послова имао је овлашћења да, на основу рјешења Врховног суда, одреди врсту, обим и трајање мјере којом се одступа од начела неповредивости тајности писма и других средстава општења, што је отварало могућност за самовољу и злоупотребе. Служба државне безбједности интерним правилником министра 1994. године стиче одређену организацијску самосталност потпуним раздвајањем центара јавне и државне безбједности у оквиру министарства. Временом постаје потпуно лојална владајућој партији и њеном руководству концентрисаном на Палама. Коју врсту обавјештајне активности су њени припадници обављали, више је у сфери претпоставки. Архива РДБ, из овог периода, уколико је сачувана, још је недоступна јавности. У РС се углавном због истрага за почињене ратне злочине не појављује мемоарска грађа или ратне исповијести. Рад РДБ у РС дијелом је демистификовала Биљана Плавшић када је 1997. године објавила извјештај о пословању Селект-импекса²⁹⁰ а у којем је објелодањено да је једно од кључних питања безбједности у овом ентитету било држање монопола на трговину са бившим непријатељем.

Дејтонским мировним споразумом функција безбједности остала је на ентитетском нивоу, укључујући полицијске структуре али и обавјештајне службе. Реформи обавјештајног сектора приступило се 2004. године. До 2002. године

²⁸⁸ Нови Закон о унутрашњим пословима донесен је 1994. године, а чланом 18 одређено је да „послове и задатке државне безбједности врши Министарство (унутрашњих послова), а које за те послове има специјализован Ресор државне безбједности као посебно организован ресор (Службени гласник Републике Српске, бр. 6/94)

²⁸⁹ Члан 33 истог закона дословно каже: „Ако је то неопходно за вођење кривичног поступка или за безбједност земље, на образложен предлог републичког јавног тужиоца, односно министра, Врховни суд Републике може донети решење да се у погледу појединог лица предузму одређене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писма и других средстава општења” (Службени гласник Републике Српске, бр. 6/94, стр. 196).

²⁹⁰ Бијељина, 30. јуна (ОНАСА). Предсједница Републике Српске, Биљана Плавшић, у борби против организованог привредног криминала доставила је документацију о незаконитом пословању фирме „Центрекс” што је потврдио тужилац Окружног суда у Бијељини, Милан Тешић. Уз фирму „Центрекс”, са сједиштем у Бијељини, покренут је поступак и против фирме „Селект импех” из Бањалуке.

Бањалука, 4. јула (ОНАСА). Распуштање Скупштине Републике Српске био је једини начин да спасем државу, за шта сам пред народом и по Уставу одговорна и што сам, након дугог двоумљења, и учинила, изјавила је синоћ предсједница Републике Српске, Биљана Плавшић. На конференцији за новинаре у Бањалуци, она је рекла да није било никаквог знака да ће се „престати са организованим криминалом и шверцом под покровитељством Министарства унутрашњих послова (МУП) Републике Српске”, које „само извршава одлуке (бившег лидера босанских Срба) Радована Караџића и клике око њега”.

(www.idoconline.info/digitalarchive/public/serve/restricted)

у БиХ су функционисале три националне службе безбједности, АИД, РДБ РС (касније ОБС) и СНС. У свакој су запошљавани углавном припадници једне нације, зависно да ли је ријеч о АИД-у (Бошњаци) или СНС-у (Хрвати), РДБ-у, односно, ОБС-у (Срби).

По завршетку рата, у јануару 1996. године, одлуком предсједника БиХ, Алије Изетбеговића, СДБ БиХ како се званично звала бошњачка обавјештајна служба у Сарајеву, издвојена је из састава МУП-а и формирана као Агенција за истраживање и документацију (АИД). Припадници АИД-а овом реформом губе полицијска овлашћења а кључни посао био им је документовање ратних злочина. Паралелно са АИД-ом дјеловала је СНС са сједиштем у Мостару. Службе су дјеловале као националне службе два конститутивна народа Федерације БиХ, а одвојено су издвајана и буџетска средства.

Под утицајем међународне заједнице, 2002. године, Законом о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине, АИД и СНС уједињени су у једну обавјештајно-сигурносну службу (ФОСС) те од тада у Босни и Херцеговини дјелују двије ентитетске службе.

Дјелокруг Обавјештајно-сигурносне службе Федерације Босне и Херцеговине био је: обавјештајни рад у питањима интересантним за заштиту уставног уређења Федерације Босне и Херцеговине, контраобавјештајна дјелатност, прикупљање и обрада обавјештења, чињеница и других података о тероризму, илегалној производњи и продаји наркотика и недозвољеној трговини нуклеарним материјалом, прикупљање и обрада података о међународном и међуентитетском организованом криминалу, прикупљање и обрада података о дјелима кажњивим по међународном ратном и хуманитарном праву, контраобавјештајна заштита лица и објеката Федерације Босне и Херцеговине и други послови који се односе на заштиту уставног поретка.

Као што је видљиво из ових законских одредаба, дјелокруг рада ФОСС-а допуњен је питањима тероризма и организованог криминала, али је задржана обавеза заштите уставног поретка што је припадницима ове службе, али и њеним управљачима, могло да послужи за разне оперативне захвате према унутрашњим непријатељима неприхватљиве националне или политичке припадности. ФОСС нема полицијска овлашћења али има право да користи мјере електронског надзора и врши претресе уз одобрење Јавног тужилаштва Федерације.²⁹¹

²⁹¹ Чланом 9 Закона дефинисано је да „Служба може примјењивати електронски надзор и физички претрес према грађанину Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Федерације) уз одобрење надлежног тијела ако постоје основи сумње да је та особа учинила или да се бави кажњивим радњама или дјелима из члана 2 овог закона или помаже или то чини у договору са другом особом. Одобрење на захтјев Службе даје Федерално тужилаштво (Закон о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине)”.

Чланови Предсједништва Босне и Херцеговине из реда бошњачког и хрватског народа утврђивали су програмску усмјереност Службе, а предсједник и до-предсједник Федерације „давали смјернице за спровођење утврђене политике у питањима значајним за заштиту уставног уређења Федерације” а имали су право и „одлучивати о дугорочнијем концепцијском развоју Службе”.²⁹²

У Републици Српској, РДБ функционише у саставу МУП-а све до јуна 1998. године када је донесен Закон о Обавјештајно-безбједносној служби Републике Српске. Законом се конституише ОБС као „посебан републички орган за обавјештајни и контраобавјештајни рад у циљу заштите уставног уређења и безбједности Републике Српске”.²⁹³ У њеној надлежности је, слично као и код ФОСС-а, прикупљање, анализирање и презентовање података о обавјештајним и терористичким активностима, о покушајима стварања илегалних оружаних формација, о организованом међународном криминалу, о повреди међународног и хуманитарног права, као и о свим другим пословима интересантним за заштиту уставног поретка и безбједности Републике. Службом руководи директор којег, заједно са његовим замјеником, помоћником и главним инспектором, именује предсједник Републике (измјеном Закона о ОБС-у одређено је да руководство Службе поставља Влада).

Припадници ОБС-а немају полицијска овлашћења, услуге те врсте служби пружа Министарство унутрашњих послова које је сходно члану 6 Закона „обавезно да на основу података Службе предузме мјере из своје надлежности”. Примјену прислушне технике, на захтјев руководиоца ОБС-а одобрава предсједник Врховног суда РС (члан 10 Закона).²⁹⁴

Иако су на први поглед правне и институционалне позиције ентитетских служби безбједности биле сличне, неке разлике су изнијансиране и оне говоре о политичким збивањима у ентитетима а потом и на нивоу БиХ. Прво, постојање националних сукоба у ФБиХ најјасније се илуструје постојањем националних служби безбједности у Сарајеву и Мостару чак пуних осам година од успостављања Федерације.²⁹⁵ Иако су током рата, а касније и у миру, службе безбједности изгубиле онај значај који су имале у држави ограничених слобода каква је СФРЈ, оне за националне политичке структуре Бошњака и Хрвата и даље представљају драгоцјен апарат у заштити њихових интереса и формално га се

²⁹² Закон о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 23/02.

²⁹³ Закон о Обавјештајно-безбједносној служби РС, Сл. гласник РС бр. 21/98.

²⁹⁴ Ако интереси безбједности републике захтијевају, на образложени приједлог руководиоца Службе, предсједник Врховног суда Републике Српске, може донијети рјешење да се у погледу појединог лица, предузму одређене мјере којима се одступа од начела неповредивости тајности писма и других облика комуникација.

²⁹⁵ Вашингтонским споразумом 22. фебруара 1994. конструисана је Федерација БиХ.

одричу тек 2002. године под притиском Вијећа за имплементацију мира у БиХ и ОХР-а који је неколико година водио жестоку кампању за смањење политичке самосталности Хрвата у западној Херцеговини. Ово је добар показатељ политичке контроле и употребе обавјештајних служби у овом ентитету. Пред крај свог постојања, ФОСС ће доживјети најјачи ударац у такозваној афери „државни удар” током које ће се разобличити методологија рада достојна „најбоље праксе” њихових „очева” из доба комунизма. О овој афери подробније ћемо се бавити у поглављима о излагању служби из законских оквира и кршења људских права.

Занимљива је и анализа законска одредба по којој чланови Предсједништва БиХ из реда хрватског и бошњачког народа утврђују програмску усмјереност ФОСС-а који је ентитетска служба. Ова законска одредба одсликава интенције хрватског и бошњачког политичког миљеа да службама у Сарајеву дају државни а не ентитетски значај с једне, а с друге стране, то је јасан показатељ дубоких националних подјела у БиХ.

5.3. Контрола и надзор над обавјештајним службама

Док се за шпијунирање каже да је друга најстарија професија, обавјештајна одговорност је новија појава. Можемо рећи да је од средине седамдесетих почео процес надзора над службама безбједности у готово свим демократским државама. Прије тога, парламентарцима су готово све информације обавјештајних служби биле ускраћене, а утицај парламента на рад ових служби био је миноран.²⁹⁶

Формално-правно, током цијелог периода од 1992. до 2004. године, рад ентитетских обавјештајних служби одвијао се под контролом извршне власти, влада и предсједника и подлијегао парламентарном надзору и судској провјери законитости рада. У Републици Српској, законодавац је предвиђао парламентарни надзор од стране трочлане комисије која се звала Комисија за праћење и контролу рада Обавештајно-безбједносне службе Републике Српске.²⁹⁷

Комисију је формирала Народна скупштина на приједлог предсједника Републике. Директор обавјештајне службе био је обавезан да Комисији пружи све информације, а најмање једанпут годишње поднесе извјештај о раду на начин који омогућава увид у законитост рада Службе и обезбјеђује тајност

²⁹⁶ Hans Born and Ian Leigh: *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) POLICY PAPER – №19, стр 1. <http://www.dcaf.ch> 8. 9.2020.

²⁹⁷ Закон о Обавјештајно-безбједносној служби Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/98.

података.²⁹⁸ У пракси, Комисија за праћење и контролу рада ОБС-а, као тијело парламентарног надзора, никада није засједала нити у домаћој штампи постоји траг о њеном дјеловању, именима њених чланова или било којим другим детаљима везаним за парламентарни надзор.

У вријеме апсолутне власти СДС-а, односно, до 1997. године, извршна власт, предсједник и Влада, службе у овом ентитету контролисали су избором руководећег кадра и запошљавањем агената привржених владајућој странци. Сукоби су настајали на релацији: министар МУП-а – руководиалац РДБ-а, али су рјешавани унутар странке, слично као у вријеме СФРЈ.

Ситуација је била знатно компликованија након 1998. године када су кључне позиције извршне власти (предсједник Владе – предсједник РС) подијелиле супротстављене политичке опције. Сходно законском рјешењу, директора Обавјештајно-безбједносне службе РС постављао је предсједник Републике. Влада није имала повјерење у директора ОБС-а којег је именовао предсједник Републике, који је представљао други политички блок. Након неколико мјесеци, на иницијативу Владе, Скупштина РС је усвојила измјену закона, која се састојала једино у томе да је сад Влада постављала директора ОБС-а. Генерално, моћ и утицај обавјештајне службе у српском ентитету знатно је смањена након оптужби које је о њеном раду изнијела бивша предсједница РС, Биљана Плавшић, током 1997. године.

Са аспекта контроле, може се посматрати значајна улога судске власти која је једина могла одобрити припадницима службе мјере прислушкивања и тајног надзора. Међутим, како свих ових година у РС није било озбиљних захтјева за контролом рада обавјештајне службе, нити захтјева за разјашњењем неких (иако не нарочито бурних) афера, нема ни званичних информација да ли је ОБС поштовала закон приликом примјене ових мјера.

Закон о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине²⁹⁹ много је детаљније од Закона о ОБС-у регулисао питање парламентарног надзора. Према законском рјешењу, надзор над радом службе обавља посебна Комисија (легислативно повјеренство) од шест чланова, три члана из Представничког дома и три члана из Дома народа.³⁰⁰ Директор Службе најмање једанпут годишње има обавезу да поднесе извјештај Комисији а рад Комисије се регулише посебним прописима које утврђује Парламент Федерације.³⁰¹ Члан 53 наглашава да ће „Комисија уз договор с директором и његовим замјеником

²⁹⁸ Исто.

²⁹⁹ Закон о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 23/02.

³⁰⁰ Исто.

³⁰¹ Исто.

установити писану процедуру која ће онемогућити неовлашћено разоткривање повјерљивих информација које су достављене Комисији. Ове процедуре могу овластити повјеренство да спроводи истрагу и да у том циљу има добити, ако затражи, и резултате свједочења и документе, сукладно сигурносним потребама”.³⁰²

И поред прецизније регулативе, парламентарни надзор над радом ФОСС-а није био ништа ажурнији и квалитетнији него у Републици Српској, све до 2002. године када је у афери познатој као „државни удар”³⁰³ јавност натјерала Комисију да реагује. Ипак прво и једино парламентарно саслушање припадника ФОСС-а провешће специјално формирана комисија Представничког дома Парламентарне скупштине. Афера „државни удар”³⁰⁴ потврдила је да, иако детаљно одређена, судска провјера у овом ентитету није функционисала у складу са законом, као ни контрола од стране извршне власти, јер је допустила да ФОСС потпадне под утицај једне политичке странке.

5.4. Механизми контроле и надзора Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ

Ентитетски обавјештајни системи престали су да постоје након што су оба дома Парламентарне скупштине БиХ марта 2004. године донијела **Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине**.³⁰⁵ Овим законом ФОСС и ОБС су уједињени у једну обавјештајну службу, а укинуте су националне и ентитетске службе. Нонсенс је што су се у једној служби нашли обавјештајци који су се претходно пуних дванаест година углавном бавили једни другима и радили једни против других.

³⁰² Исто.

³⁰³ Обавјештајна афера „државни удар” потресала је босанскохерцеговачку јавност пуних десет мјесеци, од јуна 2003. до марта 2004. године. Ова афера обиљежава почетак демократизације обавјештајног система у БиХ; био је то први случај парламентарне истраге рада обавјештајне службе у постдејтонској БиХ. Друга важна чињеница у вези с овом афером јесте то што је парламентарна истрага била јавна, грађани су о саслушањима пред комисијом информисани из дана у дан. Истрага је разобличила тоталитаристички ментални склоп руководства ФОСС-а, али и дијела политичког естаблишмента у Сарајеву који се у обрачуна са политичким противницима користио методама својственим тоталитарним системима. Иако њен епилог није донио изрицање мјера по основу политичке и кривичне одговорности виновника афере, у знатној мјери је умањио недодирљивост обавјештајних служби и демистификовао њихову дјелотворност. Такође, објелоданио је постојање политичке злоупотребе обавјештајних служби.

³⁰⁴ Видјети шире у: Ћеранић, Предраг: *Ко контролише обавјештајне службе*, Бесједа, Бања Лука, 2008.

³⁰⁵ Службени гласник БиХ бр. 12/04

По Закону, Агенција је одговорна за прикупљање обавјештајних података у вези са пријетњама по безбједност Босне и Херцеговине, како унутар тако и ван Босне и Херцеговине, њихово анализирање и преношење овлашћеним функционерима, као и за прикупљање, анализирање и преношење обавјештајних података с циљем пружања помоћи овлашћеним службеним лицима како је дефинисано законима о кривичном поступку у Босни и Херцеговини, те осталим надлежним тијелима у Босни и Херцеговини када је то потребно ради сузбијања пријетњи по безбједност Босне и Херцеговине.

Поред питања безбједности, Агенција треба да се бави и глобалним пријетњама, као што су: тероризам, укључујући међународни тероризам; шпијунажа усмјерена против Босне и Херцеговине; саботажа усмјерена против виталне националне инфраструктуре; организовани криминал, као што су трговина дрогама, оружјем и људима и незаконита међународна производња оружја за масовно уништење или њихових компоненти као и материјала и уређаја који су потребни за њихову производњу, потом радње кажњиве по међународном хуманитарном праву и дјела организованог насиља или застрашивања националних или вјерских група у Босни и Херцеговини. Дјелокруг рада Агенције, дакле, доста је опсежан и широк и дјелимично се преклапа са дјеловањем класичне полиције, а у избору кључних људи Агенције уведен је институт јавног конкурса, што је новина, па чак и неуобичајена пракса у обавјештајним службама. Међутим, константне политичке тензије, неусаглашеност носилаца највиших функција о многим безбједносним питањима, усложњавају рад Обавјештајне агенције.³⁰⁶

Генералног директора Агенције и замјеника генералног директора, на основуведеног јавног конкурса, именује и разрјешава дужности Савјет министара, на приједлог предсједавајућег и у консултацијама са члановима Предсједништва, Извршног обавјештајног одбора Савјета министара и Безбједносно-обавјештајне комисије.

Примјена специјалних мјера као што су „праћење на мјестима која немају јавни карактер, праћење комуникација путем телекомуникационих и других облика електронских уређаја, као и претрес имовине без пристанка власника или лица које привремено заузима ту имовину” може се вршити само у случајевима за које је добијено претходно овлашћење од предсједника Суда Босне и Херцеговине или судије Суда Босне и Херцеговине којег је одредио предсједник Суда Босне и Херцеговине. Судија доноси одлуку у року од 48 часова након подношења захтјева. Није могуће уложити жалбу против ове одлуке.

³⁰⁶ О политичким подјелама у безбједносном сектору указивао сам у више текстова у књизи „*У дворцишту малих Руса*”, Филип Вишњић, Београд, 2019.

Грађанин Босне и Херцеговине који је био предмет праћења или прислушкивања треба да, по окончању праћења или прислушкивања, буде обавијештен о предузетим мјерама најдуже у року од 30 дана по окончању поступка”,³⁰⁷ што је значајна новина у помјерању границе јавности рада службе. ОБА нема полицијска овлашћења.

За разлику од претходног периода, при процесу трансформације обавјештајних служби у БиХ и формирања Обавјештајно-безбједносне агенције, законодавац је прецизно и детаљно разрадио механизме контроле, надзора и провјере рада службе, по узору на рјешења у земљама западне демократије, дајући законским рјешењима велике надлежности законодавној власти.

5.4.1. Контрола коју обавља извршна власт

Предсједништво Босне и Херцеговине одобрава годишњу платформу обавјештајне политике. Платформу обавјештајне политике припрема Савјет министара, а усваја је Парламентарна скупштина БиХ. Платформа садржи опште смјернице за рад Агенције у складу са међународним стандардима.

Предсједавајући Савјета министара искључиво је одговоран за надзор и усмјеравање рада Агенције као и обезбјеђење законитости у обављању њеног рада. То подразумева давање општих смјерница Агенцији за извршавање задатака који се убрајају у дјелокруг дужности Агенције. Предсједавајући не може, било у цјелини било дјелимично преузети одговорност и права генералног директора.

Законом се оснива и *Обавјештајно-безбједносно-савјетодавна служба* у оквиру Савјета министара, која подноси извјештаје предсједавајућем, а коју предсједавајући оснива искључиво у циљу савјетодавне помоћи, како би могао обављати дужности које се односе на Агенцију. Запослени у Обавјештајно-безбједносно-савјетодавној служби не могу давати упутства, нити на било који начин усмјеравати рад генералног директора, замјеника директора, главног инспектора и осталих запослених у Агенцији. На запослене у Обавјештајно-безбједносно-савјетодавној служби примјењује се Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине. Њихово именовање у Обавјештајно-безбједносно-савјетодавну службу обавља предсједавајући уз консултацију са генералним директором. Ова служба дјелује у својству секретаријата Извршном обавјештајном одбору.

У циљу савјетовања и лакше координације обавјештајно-безбједносних питања, предсједавајући Савјета министара сходно члану 12 Закона о ОБА,

³⁰⁷ Службени гласник БиХ бр. 12/04

успоставља *Извршни обавјештајни одбор*. У састав Извршног одбора, поред предсједавајућег Савјета министара, улазе два замјеника предсједавајућег или два министра из Савјета министара, тако да састав Извршног одбора на тај начин одражава и заступљеност сва три конститутивна народа Босне и Херцеговине. Предсједавајући Савјета министара предсједава Извршним одбором.

Надлежности Извршног одбора су: савјетовање предсједавајућег Савјета министара о његовим задацима; разматрање свих питања из надлежности Савјета министара у вези са Обавјештајно-безбједносном агенцијом прије разматрања ових питања на засједању Савјета министара и рјешавања владиних и министарских интересорних питања када се односе на обавјештајно-безбједносну област. Извршни обавјештајни одбор прегледа извјештаје предсједавајућег у вези са питањима из његове надлежности; извјештаје генералног директора у вези са операцијама Агенције и извјештаје главног инспектора који се односе на његову функцију унутрашње контроле у Агенцији. Извршном одбору и члановима Одбора није допуштено да доносе упутства или да на други начин усмјеравају рад генералног директора, замјеника генералног директора, главног инспектора или других запослених у Агенцији.

5.4.2. Парламентарни надзор

Заједничка безбједносно-обавјештајна комисија за надзор над радом Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ конституисана је сходно члану 18 Закона, који налаже да Представнички дом и Дом народа Парламентарне скупштине БиХ заједнички оснивају *Безбједносно-обавјештајну комисију*³⁰⁸ за надзор над Агенцијом. Заједничка безбједносно-обавјештајна комисија основана је 6. априла 2004. године, а има дванаест (12) чланова, по шест (6) из сваког дома. Првобитним законским рјешењем било је одређено да кандидати који су предложени за чланство у Комисији пролазе безбједносну провјеру коју врши Агенција, међутим, измјеном Закона ова одредба је стављена ван снаге.

На челу Комисије налази се предсједавајући који се бира из реда чланова Комисије и он мора бити члан странке заступљене у једном од домова Парламентарне скупштине БиХ, која није дио владајуће коалиције. Чланови Комисије кандидују се у складу са принципом пропорционалне заступљености политичких странака у Представничком дому. У комисији су заступљена сва три конститутивна народа. По Закону, Комисија треба најмање два пута годишње да одр-

³⁰⁸ Ступањем на снагу Закона о измјенама и допунама закона о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ Комисији за надзор над радом Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ, промијењен је назив у Заједничка безбједносно-обавјештајна комисија за надзор над радом Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ.

жава сједнице. Предсједавајући Комисије сазива сједнице на своју иницијативу или на писани захтјев најмање седам (7) чланова Комисије. Сједнице Комисије су затворене за јавност, изузев ако Комисија не одлучи другачије.

Заједничка безбједносно-обавјештајна комисија надлежна је да:

- врши надзор над законитошћу рада Агенције;
- одржава расправе о именовању генералног директора и замјеника генералног директора Агенције и даје мишљење о том именовању;
- разматра извјештаје предсједавајућег Комисије о питањима из његове надлежности, укључујући мјере предузете у циљу рјешавања свих проблема у Агенцији утврђених приликом спровођења инспекцијске контроле, ревизије или истраге;
- разматра извјештаје генералног директора о раду и трошковима Агенције, те посебно анализира начин трошења буџетских средстава;
- разматра извјештаје главног инспектора;
- даје мишљење о детаљном приједлогу буџета Агенције;
- спроводи истрагу о раду Агенције уколико има основане сумње да Агенција обавља своје дужности на незаконит начин.

Ако установи да је рад Агенције био незаконит, Комисија може позвати генералног директора да предузме потребне мјере и покрене испитивање одговорности. Предсједавајући, односно, генерални директор обавезан је да обавијести Безбједносно-обавјештајну комисију о резултатима тог испитивања.

У извршавању својих функција, Заједничка безбједносно-обавјештајна комисија може од предсједавајућег, генералног директора, сваког запосленог у Агенцији или у Обавјештајно-безбједносно-савјетодавној служби, тражити информације о раду Агенције. Комисија, такође, може да нареди предсједавајућем, односно, генералном директору да изађу пред Комисију и дају усмени извјештај о активностима Агенције. Током парламентарног надзора који Комисија обавља, обавеза предсједавајућег и генералног директора да пружи податке не подразумијева одавање информација, чије би откривање угрозило виталне националне безбједносне интересе, који су везани за заштиту извора и метода у конкретном случају.

Током истраге коју спроводи Заједничка безбједносно-обавјештајна комисија о активностима Агенције, за које се сумња да су незаконите, Комисија може, уз пристанак најмање седам својих чланова, обавезати предсједавајућег и генералног директора да пружи информације, чије би познавање било суштински важно за вршење надзора над законитошћу рада Агенције. Информације прикупљене током овог поступка могу се користити само у поступку који спроводи Комисија.

Чланови Комисије су под обавезом чувања тајности информација које се тичу службених тајни, а у које су имали увид у својству чланова Комисије. Ова

обавеза остаје на снази и након престанка њиховог чланства у Комисији. Када то оцијени потребним за заштиту јавног интереса, Комисија може донијети одлуку о ослобађању од обавезе чувања тајне. Та одлука захтијева сагласност најмање осам чланова Комисије.

Ниједан службеник Комисије или Парламентарне скупштине не може добити приступ ниједном повјерљивом податку осим ако се то лице није у писаној форми и под заклетвом обавезало на поштивање безбједносних правила Комисије, како током тако и по престанку радног односа у Комисији или Парламентарној скупштини, и прошло безбједносну провјеру и добило дозволу како је утврдила Комисија у консултацији са генералним директором Агенције.

5.4.3. Судска контрола Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ

У систему безбједности, рад судова и тужилаштва представљају значајан сегмент, јер судови и тужилаштва имају кључну улогу у сузбијању свих видова криминалитета. Уједно, органи правосуђа имају контролну улогу, они треба да обезбиједе начело законитости у раду подсистема безбједности, и да заштите грађане од злоупотребе система безбједности. „У области обавештајно-безбедносних послова судска власт има изузетно важну контролну улогу у заштити људских права од незаконитог рада служби безбедности.”³⁰⁹

Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ у неколико чланова дефинише контролну улогу судских органа. У члану 77 стоји да се праћење на мјестима које немају јавни карактер, праћење комуникација путем телекомуникацијских и других електронских уређаја, као и претрес имовине без престанка власника или особе која привремено заузима ту имовину, може вршити само у случајевима за које је добијено претходно овлашћење од предсједника Суда Босне и Херцеговине или судије Суда Босне и Херцеговине којег је одредио предсједник Суда Босне и Херцеговине.

Генерални директор Обавјештајно-безбједносне агенције упућује писмени захтјев судији за добијање одобрења за таква праћења и претресе, а сви такви захтјеви морају садржати: врсту комуникације за коју се предлаже употреба мјере прислушкивања, врсту информација, евиденција, докумената или ствари које су предложене за прикупљање и средства која ће у ту сврху бити употребљена; име особе или особа које су предложене као предмет праћења или претреса; општи опис мјеста или мјеста која се предлажу за вршење праћења или претреса, уколико је могуће дати општи опис таквог мјеста; информацију

³⁰⁹ Драгишић, Зоран: *Безбедносни менаџмент*, Јавно предузеће „Службени гласник” и Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 160.

којом се образлаже оправданост примјене мјере праћења или претреса како би омогућила Агенцији да проведе истрагу о пријетњи по безбједност Босне и Херцеговине, изјаву да се тражене информације не могу прикупити у потребном временском периоду ни на један други начин; рок не дужи од 60 дана на који се тражи важење налога.

Судија доноси одлуку у року од 48 сати након подношења захтјева. Грађанин Босне и Херцеговине који је био предмет праћења или прислушкивања треба, по окончању праћења или прислушкивања, бити обавијештен о предузетим мјерама најдуже у року од 30 дана по окончању поступка. Налог који донио судија мора да садржи: врсту комуникације која се намјерава прислушкивати, врсту информација, евиденција, докумената или ствари које се морају прикупити те овлашћења која ће се примијенити у те сврхе; имена особе или особа за чије праћење је налог издат; општи опис мјеста или мјеста на којима се налог треба извршити уколико се такав опис може дати; рок важења налога. Када то сматра одговарајућим, судија такође може прописати одређене услове за извршење налога. Налог не може бити одобрен за период дужи од 60 дана. У оправданим случајевима, судија може продужити важење налога на додатне периоде од по 30 дана уколико је увјерен да је налог и даље потребан.³¹⁰

Наведена законска одредба Суду БиХ даје двоструку улогу: он је дио система безбједности и истовремено има контролну улогу у том систему. Суд БиХ рад Агенције контролише и кроз вођење парничних поступака у радним споровима.

6. ОРУЖАНЕ СНАГЕ КАО ПОДСИСТЕМ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

6.1. Појам оружаних снага

Оружане снаге прате историју људског друштва и широко су прихваћене као заштита сваке државе. Мали је број држава које немају регуларну војску и оружане снаге. Наравно да су историјске прилике, технолошки напредак и развој друштвених односа утицале и на мјесто, улогу и значај оружаних снага у друштву. „Политичко-безбедносна ситуација која је настала после завршетка хладног рата, у великој мери је изменила улогу и мисије војске и оружаних снага широм света. У овом периоду, оружане снаге су добиле нова задужења, а морале су да наставе да извршавају и старе задатке, само на другачији начин.”³¹¹

³¹⁰ Члан 78 Закона о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ.

³¹¹ Даниловић, Неђо: *Савремени системи безбедности и заштите*, Скрипта, Слобомир П уни-

У модерној војној теорији присутно је увјерење да оружане снаге имају неколико мисија и да се оне свode на: заштиту независности државе, њеног територијалног интегритета или још шире њених грађана; међународне мировне мисије; помоћ при природним катастрофама; пружање помоћи цивилним властима у извршавању задатака унутрашње безбједности, прије свега, при одржавању реда у изузетним случајевима када цивилне власти нису у могућности да то обезбиједe; учешће у изградњи друштва. Основна мисија оружаних снага јесте у заштити државе, не само њене територије већ и друштва. У околностима које су створене након хладноратовског периода, опасност за сваку државу представљају и невојне пријетње као што су то: тероризам, грађански рат, организовани криминал...

6.2. Стварање Оружаних снага БиХ

Босна и Херцеговина је земља настала дисолуцијом СФР Југославије. Због националних подјела вођен је четворогодишњи рат, крвав сукоб зараћених страна током којег су формиране оружане снаге сукобљених народа: Војска Републике Српске (ВРС)³¹² као војска српског народа у БиХ; Армија Републике Босне и Херцеговине (Армија БиХ), војска муслиманског, касније бошњачког народа, која се формално прокламовала као војска суверене и независне БиХ те Хрватско вијеће одбране (ХВО) – оружана формација хрватског народа.

Рат је окончан потписивањем мировног споразума у Дејтону. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, познатији као Дејтонски мировни споразум, мировни је договор потписан у ваздухопловној бази Рајт-Патерсон код Дејтона, у америчкој држави Охајо.³¹³ Мировни пакет садржи и Устав Босне и Херцеговине, као Анекс четири и то је свакако најзначајнији дејтонски документ. Уставом је Босна и Херцеговина одређена као сложена држава која своје постојање заснива на међународном праву. Уставом је утврђено да се БиХ састоји од два ентитета, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, а Дејтонски споразум је регулисао и постојање ентитетских оружаних снага.

верзитет, Слобомир, Бијељина, 2007, стр. 146.

³¹² Војска Републике Српске је била оружана сила Републике Српске. Постојала је од 12. маја 1992. до 1. јануара 2006. године, након чега је интегрисана у Оружане снаге БиХ. Настала је упоредо са оснивањем Републике Српске, а услјед почетка грађанског рата у Босни и Херцеговини (1992–1995).

³¹³ Конференција је трајала од 1. новембра до 21. новембра 1995. године. Главни учесници су били тадашњи председник Србије – Слободан Милошевић, председник Босне и Херцеговине – Алија Изетбеговић, председник Хрватске – Фрањо Туђман, амерички посредник – Ричард Холбрук и генерал Весли Кларк. Споразум је званично потписан у Паризу, 14. децембра.

Тако је Војска Републике Српске задржала континуитет војске српског народа у БиХ, а Војска Федерације БиХ (ВФБиХ) постала је војска Федерације Босне и Херцеговине, а састојала се од двије компоненте: Армије Републике Босне и Херцеговине (АРБиХ) и Хрватског вијећа обране.³¹⁴

Током наредне деценије, постепено долази до приближавања босанскохерцеговачких политичких снага у ставу да БиХ не може приступити европским интегративним процесима ако у њој и даље буду егзистирале двије одвојене војске. Представници међународне заједнице, присутни у БиХ, непрекидно су указивали на потребу за реформом система одбране и при томе се служили различитим врстама притисака.

Тако је у октобру 2002. године основан Генерални секретаријат Сталног комитета за војна питања, а у мају 2003. формирана је Комисија за реформу одбране у БиХ. Исте године је донесен и први Закон о одбрани БиХ, којим је основано Министарство одбране БиХ. У марту 2004. године именован је први министар одбране БиХ, а у мају исте године одржана је прва заједничка војна вјежба јединица Војске Федерације БиХ и Војске Републике Српске.

Крајем 2005. године у Босни и Херцеговини усвојен је други Закон о одбрани БиХ, по основу којег је од 1. јануара 2006. године, Војска Републике Српске ушла у састав Оружаних снага Босне и Херцеговине, као њихов трећи пук. Сходно томе, укинута су и Генералштаб, као и Министарство одбране Републике Српске. Вијест о интеграцији Војске Републике Српске у Оружане снаге БиХ изазвала је бурне реакције јавности које су биле присутне и наредних година.³¹⁵

Иста судбина задесила је и Војску Федерације БиХ те тако Оружане снаге Босне и Херцеговине постају званичне војне снага БиХ.³¹⁶ Ове снаге се састоје из три компоненте (три бригаде)³¹⁷ које су наследице „традиција” трију оружаних снага, активних у протеклом рату у БиХ 1992–1995, Армије

³¹⁴ 1991. године ХДЗ оснива ХЗ Херцег-Босна кроз коју се организује одбрана утемељењем војне компоненте ХВО: Хрватско вијеће обране. ХВО долази у сукоб са ХОС-ом који је био лојалан Предсједништву БиХ. Након убиства Блажа Краљевића, ХОС је престао да постоји. Уставни суд Босне и Херцеговине проглашава Херцег-Босну нелегалном.

³¹⁵ Тако је 2008. године премијер Републике Српске Милорад Додик изјавио да Оружане снаге БиХ данас нису војска БиХ него НАТО-а. Навео је и да Оружаним снагама БиХ више управљају људи из НАТО-а него домаће структуре и да генерали не могу да буду постављени док не добију одобрење Алијансе. www.enovosti.info.rs 17. август 2008.

³¹⁶ Парламентарна скупштина БиХ је на сједници Представничког дома одржаној 28. септембра 2005. и сједници Дома народа одржаној 5. октобра 2005. године усвојила други Закон о одбрани Босне и Херцеговине.

³¹⁷ 1. пјешадијски (ренџерски) пук ОС БиХ

2. пјешадијска гардијска пуковнија ОС БиХ

3. пјешадијски (Република Српска) пук ОС БиХ.

Републике Босне и Херцеговине, Хрватског вијећа одбране и Војске Републике Српске. Свака од ове три компоненте редовно обиљежава ратну годишњицу свог стварања.

6.3. Правни оквир за дјеловање Оружаних снага БиХ

Закон о одбрани Босне и Херцеговине³¹⁸ регулисао је јединствен одбрамбени систем одбране БиХ, ланац командовања и улогу свих елемената у њему. Заједно са овим законом на истом засједању Парламентарне скупштине БиХ, усвојен је и Закон о служби у Оружаним снагама БиХ.³¹⁹ Законом о служби у оружаним снагама уређује се састав Оружаних снага, служба, пријем у службу те права и обавезе лица на служби у Оружаним снагама.

Законом о одбрани дефинисане су улога министра и замјеника министра одбране, али и најважнијег стручног тијела Оружаних снага – Заједничког штаба Оружаних снага. Као прва надлежност министра одбране, наведено је да „предлаже и доноси прописе, издаје директиве и наређења, која се односе на организацију, администрацију, персонал, обучавање, опремање, размјештање и употребу Оружаних снага како би се обезбиједила максимална интероперабилност у оружаним снага и интероперабилност са снагама НАТО-а.”³²⁰

Заједнички штаб је одговоран за планирање, организовање и спровођење директива и наређења министра одбране. Ланац командовања и контроле почиње од Предсједништва БиХ до министра одбране БиХ, затим преко начелника Заједничког штаба оружаних снага, команданата Оперативне команде Оружаних снага и Команде за подршку Оружаних снага до команданата подређених команди и јединица.³²¹

Војнообавјештајни рад регулисан је као војно обавјештавање за које Закон каже да је „род војних снага који прикупља, обрађује и дистрибуише информације у вези са оружаним снагама”.³²² Законом су предвиђене и активности које представљају посебне истражне радње, при чему је наглашена употреба техничких средстава за надгледање, али је истакнуто да ће се такве активности обављати искључиво преко Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ у складу са Законом о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ.

Законом је дефинисана и улога Сталног комитета за војна питања који „разматра и даје савјете о Безбједносној политици и Одбрамбеној политици

³¹⁸ Службени гласник БиХ број 88/05.

³¹⁹ Исто.

³²⁰ Закон о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ број 88/05, члан 15.

³²¹ Закон о одбрани БиХ, члан 8.

³²² Закон о одбрани БиХ, члан 9.

Босне и Херцеговине које се припремају према упутству министра одбране”.³²³ Стални комитет за војна питања даје савјете и Предсједништву БиХ, који се односе на постављање командног кадра, а како је Законом наглашено „уколико Предсједништво не одобри постављање или смјену официра са чином генерала, такве жалбе разматра цијели Стални комитет за војна питања и могу се преиначити у складу са Пословником Сталног комитета за војна питања”.³²⁴

Када је ријеч о контроли и надзору над Оружаним снагама, у члану 7 Закона штуро се каже да „Босна и Херцеговина обезбјеђује транспарентну, демократску, цивилну контролу над Оружаним снагама”. Оружане снаге састоје се од професионалних војних лица, припадника резервног састава који су ангажовани у војну службу и цивилних лица и кадета.³²⁵

6.4. Активности Оружаних снага БиХ

У складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, Оружане снаге БиХ се декларишу као професионална, јединствена војна сила коју организује и контролише Босна и Херцеговина. Оружане снаге, као институцију БиХ, чине припадници из реда сва три конститутивна народа и реда осталих, у складу са Уставом и законима БиХ. Такође, по Закону, Босна и Херцеговина организује, развија и одржава војни капацитет и спремност Оружаних снага ради обезбјеђења суверенитета, територијалне цјеловитости, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, ради унапређења циљева спољне политике БиХ, испуњења међународних обавеза БиХ, као и заштите држављана БиХ. У том смислу, као мисија Оружаних снага БиХ, дефинисано је: обезбјеђење суверенитета, територијалне цјеловитости, политичке независности и међународног субјективитета БиХ; унапређење циљева спољне политике БиХ, испуњење међународних обавеза БиХ и заштита држављана БиХ.

Уједно, као задаци Оружаних снага БиХ, одређени су: учешће у операцијама колективне безбједности и учешће у операцијама за подршку миру и самоодбрани, укључујући и борбу против тероризма; пружање војне одбране БиХ и њеним држављанима у случају напада; помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе и несреће; противминско дјеловање у БиХ; испуњење међународних обавеза БиХ. У склопу учешћа у операцијама колективне безбједности и учешће у операцијама за подршку миру и самоодбрани, Оружане снаге БиХ учествују у мировним мисијама УН.

³²³ Закон о одбрани БиХ, члан 32.

³²⁴ Исто.

³²⁵ Исто, члан 33.

Тако, Оружане снаге БиХ учествују у мировној мисији УН-а у Демократској Републици Конго (MONUC) од 2002. године. У овој мисији УН-а до сада је учествовало 30 официра. Улога припадника Оружаних снага БиХ састоји се у пружању помоћи цивилним органима, прије свега, у пружању помоћи у случајевима елементарних непогода и инжењеријске подршке локалним органима власти, затим пружању помоћи и учешћу припадника ОС БиХ у хуманитарним активностима, евакуацији унесрећених те помоћи у реализацији вјерских, културних и спортских манифестација. Помоћ коју Оружане снаге БиХ пружају састоји се и у уступању ресурса и кориштења смјештајних капацитета ОС БиХ те у организовању посјета на локацијама и објектима које користе Оружане снаге БиХ.

У Мировној мисији УН-а у Етиопији – Еритреји (UNMEE), Оружане снаге БиХ су учествовале од 2001. године. До сада је учествовало 59 официра (по девет официра од 2001. до 2006. године, у току 2007. године пет официра, а у 2008. години су била два официра). Статус Мисије UNMEE је ријешен Резолуцијом Савјета безбједности УН-а број 1827 од 30. јула 2008. године, по којој је окончана ова мисија.

На основу одлука Предсједништва БиХ и Парламентарне скупштине БиХ, у операцији подршке миру „Ирачка слобода”, у Ираку од 1. јуна 2005. године у оквиру састава Мултинационалних снага у Ираку учествује Јединица Оружаних снага Босне и Херцеговине за уништавање неексплодираних убојних средстава, која се састоји од 36 припадника. Такође, у складу са одлукама Предсједништва БиХ и Парламентарне скупштине БиХ, у операцији Коалицијских снага у Ираку од 18. 8. 2008. године учествује Пјешадијска јединица ОС БиХ са 49 припадника и једним официром за везу при Команди 39. пешадијске бригаде у Мултинационалној дивизији Багдад. Јединица извршава задатак обезбјеђења дијела базе „Викторија”.

У складу са улогом и задацима Оружаних снага БиХ, дефинисаним Законом о одбрани БиХ, а који се односе на пружање помоћи цивилним органима власти и становништву у случајевима природних и других катастрофа, ОС БиХ су активно учествовале на гашењу пожаром угрожених територија општина у БиХ. На свим локацијама гдје су били ангажовани припадници ОС БиХ, пожари су ефикасно угашени.

Активности припадника Оружаних снага БиХ у случајевима природних и других катастрофа дефинисане су у склопу надлежности Одјељење за цивилно-војне операције. Одјељење за цивилно-војне операције је дио Оперативне команде примарно одговоран за надгледање цивилно-војних и психолошких операција, за надгледање над припремом цивилно-војних анекса свим оперативним плановима и наређењима. Ово одјељење надгледа постављање и рад центра за цивилно-војне операције ради одржавања везе, и координише операцијама бо-

санскохерцеговачких владиних агенција, смјешта националне цивилне и војне власти, владине, приватне добровољне и међународне организације у подручју операција. Уједно, надгледа подршку цивилне одбране и цивилних активности, надгледа хуманитарну цивилну помоћ, подршку код елементарних непогода и операције код неборбених операција, надгледа операције у циљу обезбјеђења хране, склоништа, одјеће и горива у хитним ситуацијама. Одјељење за цивилно-војне операције надгледа јавни мир и ред који се односи на војне операције, савјетује команданта код ангажовања војних јединица које могу вршити цивилно-војне операције, савјетује команданта по питању његових правних и моралних обавеза које се тичу утицаја војних операција на локално становништво.³²⁶

Припадници Министарства одбране и Оружаних снага БиХ школују се на престижним војним школама у САД, Француској, Великој Британији, Њемачкој, Турској, Грчкој, Хрватској, Србији, Малезији и другим партнерским државама.³²⁷ Значајан сегмент у едукацији и обуци припадника Оружаних снага БиХ заузима и Центар за обуку за операције подршке миру (*Peace Support Operations Training Centre – PSOTC*) у Бутмиру код Сарајева.

PSOTC је намјенски успостављена образовна установа која пружа војно образовање и штабну обуку за официре Оружаних снага БиХ и међународне официре. Главна сврха успостављања Центра је да пружи војну обуку за нове генерације младих официра подржавајући процес реструктурисања Оружаних снага земље домаћина, али и разноврсне курсеве из области подршке мировним операцијама, као и семинара за друге циљне групе који су били или ће бити изведени. PSOTC је успоставио Мобилне тимове за обуку који пружају могућност Центру да изводи обуку изван сједишта у Сарајеву. Фокус мобилних тимова за обуку је: обука бригадног особља, обука штабног особља виших команди и наставна подршка регионалним институцијама.³²⁸

³²⁶ <http://www.mod.gov.ba> 5. 7. 2023.

³²⁷ На школовање ван земље је одмах након конституисања PSOTC-а упућено 35 ПВЛ и то: Грчка (Школа националне одбране – 1 лице, Ратни колеџ – 3 лица, Командно-штабна школа – 2 лица), Србија (Генералштабна школа – 3 лица, Командно-штабна школа – 2 лица), Хрватска (Ратна школа – 1 лице, Командно-штабна школа – 1 лице, Војно-дипломатско школовање – 2 лица, Висока подофицирска школа – 1 лице), Малезија (Командно-штабни колеџ – 1 лице), Естонија (Балтички колеџ – 3 лица), Њемачка (Штабни колеџ – 1 лице), Турска (Академија оружаних снага – 2 лица), САД (Академија главних наредника – 4 лица, Ваздухопловно командно-штабни колеџ – 1 лице, Командно-штабни колеџ – 2 лица, Постдипломске студије – 2 лица, Државно-ратни колеџ – 1 лице), Француска (Школа главног штаба – 1 лице), Пакистан (Постдипломске студије – 1 лице). <http://www.mod.gov.ba> 23. 7. 2023.

³²⁸ Свечаном церемонијом у Дому ОС БиХ у Сарајеву је 27. 9. 2013. године завршен пројекат изградње капацитета између Центра за сигурносне студије (ЦСС) у Сарајеву и Центра за обуку за подршку мировним операцијама (PSOTC), чиме је обиљежан и завршетак пројекта сарадње, који је фокусиран на изградњу људских ресурса те обучних капацитета и способности PSOTC-а од стране ЦСС-а. Садржај пројекта је био усмјерен на развој капацитета PSOTC-а

Најважнији курс у Центру је Штабни курс за операције подршке миру, односно, о правилима, процедурама, планирању и извођењу међународних операција које су у функцији остваривања подршке мировним напорима. Предмети које полазници курса на 14-недјељном курсу изучавају су: Међународни односи, Неоперативни штабни рад, Сврха доктрине, Позадина и теорија доктрине, Неборбене операције, Улога оружаних снага у неборбеним операцијама, Штабне процедуре у рјешавању процедура у неборбеним операцијама, Вођење командовања у неборбеним операцијама, Улога УН-а у неборбеним операцијама, Нетрадиционалне пријетње и Управљање демократским системима одбране.³²⁹

6.5. Механизми контроле и надзора Оружаних снага БиХ

За један од основних принципа демократије сматра се цивилна контрола војске. Ради се о праву демократски изабраних власти на цивилну контролу оружаних снага, што подразумева размјену информација које се односе на одбрамбене послове, питање буџета и стране војне помоћи, јавност међуармијске војне сарадње и отвореност према органима цивилне власти, невладином сектору и средствима информисања. „Контрола безбедносних структура јесте услов добре владавине.”³³⁰

Семјуел Хантингтон у својој књизи „Војник и држава” указује на двије основне методолошке претпоставке у објашњавању цивилно-војних односа. Хантингтон указује да се цивилно-војни односи у било ком друштву морају изучавати као систем кога чине међузависни елементи. Као главне компоненте тог система, Хантингтон означава формалну, структурну позицију војске у власти, неформалну улогу и утицај војних група у друштву у цјелини те природу идеологије и војних и невојних група. Друга методолошка претпоставка, по Хантингтону, јесте да је могуће апстрактно дефинисати посебну врсту равнотеже – објективну цивилну контролу која максимизује војну безбједност.³³¹

кроз подршку, реализацију и акредитацију курсева везаних за евроатлантску безбједност с акцентом на ЕУ безбједносне и одбрамбене политике (два курса) те модула владавине права унутар курса за УН полицију (два курса). Поред ових планираних активности, захваљујући партнерима, ЦСС је успио организовати допунски семинар о евроатлантској безбједности за генералски кор из састава ОС БиХ уз Семинар о реформи сектора безбједности за експерте у овој области из региона Западног Балкана. http://www.mod.gov.ba/OS_BIH/struktura/Komanda_zu_podrsku 23. 7. 2023.

³²⁹ Види на: http://mod.gov.ba/OS_BIH/struktura/Komanda_zu_podrsku/KOid/PSOTC

³³⁰ Радојевић, Мијодраг: *Парламентарна контрола безбедносног сектора*, Ревиза за безбедност, број 08/08, Београд, <http://www.cbs-cbs.org>

³³¹ Хантингтон, П. Семјуел: *Војник и држава – теорија и политика цивилно-војних односа*, Прометеј, Београд, 2007.

Према Раду Жугићу, аутору књиге „Цивилна контрола војске – контрола буџета”³³² у области цивилне контроле војске још увијек нема међународно прихваћених стандарда, јер се одбрана сматра дијелом националне суверености. Жугић истиче да се због тога цивилна контрола војске разликује у свакој земљи понаособ, али указује да постоје одређени општеприхваћени принципи који уређују цивилну демократску контролу војске:

- држава је једини чинилац у друштву који има легитиман монопол силе;
- парламент је суверен у односу на извршну власт, самим тим и у односу на војску;
- парламент има уставно право одобравања и контроле буџета одбране;
- парламент има уставно право проглашења и укидања ванредног стања;
- војска је политички неутрална.³³³

Контрола Оружаних снага Босне и Херцеговине је у надлежности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, која контролу спроводи преко Заједничке комисије за одбрану и безбједност Босне и Херцеговине. Комисија разматра и прати спровођење безбједносне и одбрамбене политике Босне и Херцеговине; прати рад и разматра извјештаје Сталног комитета за војна питања, надзире рад Министарства одбране БиХ, Министарства безбједности БиХ и других извршних тијела која се баве питањима из области безбједности и одбране.

Са посебним освртом на извјештаје, краткорочне и дугорочне планове у вези са структуром Оружаних снага БиХ, кадровском политиком, образовањем и обуком припадника Оружаних снага БиХ, Комисија упознаје Парламентарну скупштину. Комисија надгледа опремање војске, рад војне индустрије, увоз и извоз оружја и војне опреме, уговоре са страним фирмама које пружају услуге одбрамбеним институцијама на комерцијалној основи.

Комисија има надлежности и у погледу борбене готовости, војних вјежби и операција, укључујући извршење међународних обавеза и међународних операција подршке миру. Комисија разматра законе и амандмане на законе из надлежности Комисије, разматра и доставља мишљења и препоруке, измјене и допуне на приједлог буџета за одбрану, као и извјештаје о ревизији институција из области одбрамбене и безбједносне политике Босне и Херцеговине, те разматра и друга питања из области безбједности БиХ.³³⁴

Комисија је конституисана првенствено ради рјешавања питања из области Министарства одбране и Оружаних снага, иако је њена надлежности

³³² Цивилна контрола војске – контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд, 2007.

³³³ Жугић Раде : *Контрола буџета у функцији цивилне контроле војске*, Ревизија за безбедност, број 06/08, Београд, <http://www.cbs - cbs.org>

³³⁴ <http://parlament.ba> 30. 4. 2023.

и над: Министарством безбједности; Министарством за спољну трговину и економске односе БиХ (које се тиче увоза, извоза и производње оружја); Граничном полицијом; Државном агенцијом за истраге и заштиту (СИПА); Државним уредом Интерпола и Центром за уклањање мина БиХ. Са сједница Заједничке комисије, чланови у јавност често излазе са опречним ставовима и када се директно или индиректно ради о питањима која се тичу оружаних снага. У неким ситуацијама, чланови Заједничке комисије за одбрану и безбједност наступали су са усаглашеним ставом.

Активности Оружаних снага БиХ у потпуности су подређене политичкој тежњи Босне и Херцеговине за укључење у НАТО. Закон о одбрани Босне и Херцеговине садржи неколико чланова у којима се недвосмислено истиче ово одређење. Оружане снаге БиХ у јавности не побуђују пажњу. Њиховим активностима даје се маргиналан значај, неопажене пролазе чак и акције помоћи цивилном становништву, као што је учешће у гашењу љетњих пожара.

7. ПРИВАТНА БЕЗБЈЕДНОСТ КАО ПОДСИСТЕМ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

7.1. Појам приватне безбједности

Дјелатност која се убраја у сектор приватне безбједности све је разноврснија по садржају. Процват ове индустрије огледа се у великом броју компанија чије се пословање сврстава у овај растући сектор, као и у широкој понуди услуга. Узлазна путања ове дјелатности лако је доказива. Конфедерација европских служби безбједности (Confederation of European Security Services – CoESS), европска кровна организација 27 националних удружења за приватно обезбјеђење, основана је 1989. године. CoESS је признала Европска комисија. Она представља 18 држава чланица ЕУ и укупно 25 земаља. Цијени се да окупља око 60 000 приватних безбједносних компанија које запошљавају укупно 2,2 милиона радника сектора приватне безбједности. Европске приватне службе безбједности остваре годишњи промет од око 34,2 милијарде евра.³³⁵ Организација је основана с циљем развоја приватног сектора безбједности у професионалном, нормативном и комерцијалном смислу, односно, да се унаприједи положај сектора приватне безбједности. У појединим земљама, број припадника приватног сектора безбједности надмашио је број полицајаца, а у многим се изједначио.³³⁶

³³⁵ <http://www.coess.org> 27. 7. 2023.

³³⁶ „У Аустрији, која броји око 200 компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији

Слична је ситуација и у земљама у окружењу. Према подацима Привредне коморе Србије (резултати анализе Центра за евроатлантске студије), у Србији број регистрованих компанија које тренутно раде у овом сектору је већи од 3000. „Имајући у виду да МУП званично запошљава 35 000 полицајаца (овлашћена службена лица), док Војска Србије према званичним подацима обезбјеђује посао за 28 000 лица (не рачунајући цивиле запослене у Министарству одбране – МО), бројчана предност приватног сектора безбједности је очигледна.³³⁷ Центар за евроатлантске студије из Београда у јавност је изашао са алармантним подацима који документују надмоћ приватног у односу на јавни сектор безбједности.³³⁸

Сектор приватне безбједности представља већи број актера и низ различитих дјелатности. Све већа присутност приватне безбједности у друштвеном животу манифестује се кроз рад приватних агенција за обезбјеђење објеката и личности, приватних детективских агенција, компанија за производњу и уградњу алармних уређаја и низ сродних послова. Сектор приватне безбједности могли бисмо сагледати и у ширем смислу. „У најширем смислу, актере који спадају у приватни сектор безбедности чини различити спектар људи, организација и активности. Неки од њих су веома значајни и легитимни, док су неки нелегитимни и спадају у тзв. сиву зону безбедности. У приватни сектор безбедности могли

безбедности на 523 грађана) и Чешкој, која броји око 5629 компанија (са односом 1 припадник приватне индустрије безбедности на 203 грађана и 1 полицајац на 238 грађана), не постоји кровни закон који би регулисао ову област, већ је делатност компанија регулисана одредбама других закона. Изузетак донекле представљају Шпанија, која броји око 1299 компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 1260 грађана и 1 полицајац на 565 грађана) и Шведска, која броји око 250 компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 467 грађана и 1 припадник полиције на 522 грађана), јер имају специфичне законе који се односе на ову делатност. У законима Немачке, која броји око 3700 приватних компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 484 грађана) и Белгије, која броји око 1300 приватних компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 526 грађана), Велике Британије, која броји око 2500 приватних компанија (са односом 1 радник у приватној компанији на 170 грађана) и Словачке (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 314 грађана), представљају изузетке у начину регулисања овог сектора.” De Waard, Jaap: *The Private Security Industry in an International Perspective*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (2), 2009, стр. 8. Према: *Нови век*, тромесечник Центра за евроатлантске студије – ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, стр. 9, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 7. 2023.

³³⁷ *Укорак са приватним сектором безбедности* – Анализа Центра за евроатлантске студије – ЦЕАС, јул 2013, страна 7, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 7. 2023.

³³⁸ Испред ове невладине агенције у јавности се огласила Јелена Милић: „С обзиром на то да Министарство унутрашњих послова запошљава 35.000 полицајаца, а српске оружане снаге запошљавају 28.000 војника, надмоћ приватног сектора безбедности, који запошљава између 25.000 и 60.000 људи који поседују, како се процењује, 47.000 комада оружја, постаје очигледна”. SETimes, <http://www.setimes.com> 17. 7. 2023. Аутор текста Ивана Јовановић.

бисмо да сврстамо плаћенике, добровољце, стране службенике етаблиране у националним армијама, разне врсте приватних армија и милиција, господаре ратова, компаније које се баве индустријом одбране, приватне агенције за безбедност, приватне војне компаније, као и многе друге актере.”³³⁹

Сарадња сектора јавне и приватне безбједности временом је постала неминовна. У појединим европским земљама, та сарадња је правно заснована кроз јасан законски оквир. Тако је у Великој Британији кроз три закона дефинисан однос приватне и јавне безбједности: Кривични закон о нередима, Акт о приватној безбједности, Акт о реформи полиције.³⁴⁰

Велике приватне компаније, у намјери да заштите свој капитал од различитих облика угрожавања, посежу за услугама приватних компанија које се баве пословима из области безбједности. Те компаније су, по правилу, мобилније и флексибилније од државних безбједносних служби, свој рад прилагођавају потребама власника компаније, односно, оног ко користи њихове услуге. Стога су приватне безбједносне компаније постале веома присутне у великим корпорацијама. То је уједно и разлог што се у дискурсу о приватној безбједности донекле увријежио термин *корпоративна безбједност*. Док поједини аутори између приватне и корпоративне безбједности стављају знак једнакости, други праве јасну дистинкцију између ова два појма у смислу да је приватна безбједност шири појам, док за корпоративну безбједност наводе да је „у савременим условима постала стратешка функција пословних субјеката и, као таква, дефинише интегрисану безбедносну политику корпорације и њено јединствено спровођење у пракси”.³⁴¹ Потпуно оправдано поставља се питање одређења дијапазона послова приватног сектора безбједности у једној корпорацији. Претјерана ревност безбједносног сектора може се негативно одразити на продуктивност. Увјерени смо да је у истакнутом односу кључна ријеч баланс, односно, равнотежа. „Безбедност предузећа је питање равнотеже. Услед сувише слабе заштите, компанија постаје рањива, али и претерано наглаша-

³³⁹ *Нови век*, тромесечник Центра за евроатлантске студије – ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изаови приватног сектора безбедности у новом веку*, стр. 2, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 7. 2023.

³⁴⁰ „Кривични закон о нередима (1998), који утврђује главне носиоце, специфична овлашћења и одговорност у пословима сузбијање криминала и јавних нереда, консолидацију и развој добре праксе; Акт о приватној безбедности (2001), који утврђује послове лиценцирања и услове за обављање послова безбедности (обука, регистрација особља, као и мониторинг; Акт о реформи полиције (2002) који утврђује да послове безбедности, поред професионалних полицајаца, обављају и „службеници за подршку локалне заједнице”, који су запослени у полицији, углавном на пословима одржавања реда, али немају статус полицијских службеника.” Дапчевић Марковић, Љиљана: *Право приватне безбедности*, Факултет за пословни менаџмент – Бар, Подгорица, 2010.

³⁴¹ Триван, Драган: *Корпоративна безбедност*, Досије, Београд, 2012, стр.85.

вање безбедности смета при пословању – кочи раст и просперитет предузећа. Изазов је наћи равнотежу између безбедности и продуктивности.”³⁴² Оправдано је корпоративну безбједност окарактерисати и као сегмент економског сектора безбједности.

„Приватну безбједност бисмо могли дефинисати као планску и организовану, самосталну или заједничку дјелатност и функцију појединаца, организација, приватних или професионалних агенција, усмјерених на сопствену заштиту или заштиту других, као и заштиту одговарајућих лица, простора, објеката, пословања или дјелатности, а који нису покривени ексклузивном заштитом државних органа.”³⁴³ Међутим, данас приватне компаније имају на располагању оклопна возила, артиљеријска оруђа, опрему за електронско извиђање те их називају „приватним војним компанијама” па се користе да за рачун појединих држава ратују у кризним свјетским жариштима, као што су Ирак и Авганистан. Најпознатија у том смислу је америчка фирма Academi (раније „Blackwater USA”) која има широк опсег операција у Ираку. Познате су и „Phoenix CP” коју су основали бивши официри британске специјалне јединице SAS, као и „Cybie Defence Applications”. „Према попису добављача који је 2006. године издало Министарство одбране САД, у Ираку је било преко 100.000 приватног особља које је радило заједно са 130.000 америчких војника.”³⁴⁴

Занимљива је анализа Јана Литавског³⁴⁵ који цијени да у сектору приватне безбједности највише пажње треба посветити трима категоријама: плаћеници, приватне компаније за безбједност и приватне војне компаније. Плаћенике је тешко разликовати од добровољаца, сем у једном – мотиву. Док је код плаћеника новац изразити мотив, код добровољаца је то идеологија. „Плаћеници су добровољци који се обично регрутују из трећих земаља, а остварују финансијску добит за учешће у борбеним јединицама или самостално обављање посебних задатака.”³⁴⁶ И друге дефиниције плаћеника су сличне. „Плаћеници су индивидуе које се боре за финансијску добит у страним ратовима (ратови које не

³⁴² Митник, Кевин; Сајмон, Вилијам: *Уметност обмане*, Микро књига, Београд, 2003, стр. 10.

³⁴³ Даничић, Милан и Стајић, Љубомир: *Приватна безбедност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2008, стр. 11.

³⁴⁴ Merle, R.: *Census counts 100,000 contractors in Iraq*, Washington Post, 5. December : DI, 2006. Према Вилијамс, Пол. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Авант Д., Д.: *Приватна безбедност*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 550.

³⁴⁵ *Нови век*, тромесечник Центра за евроатлантске студије – ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 7. 2023.

³⁴⁶ Bryden, A. and Caparini, M. (editors): *Private Actors and Security Governance*, Ulrich Schnechener: *Fragile Statehood. Armed Non – State Actors and Security Governance*, LIT&DCAF, Geneva, 2006. стр. 27.

воде државе чији су они држављани), њих примарно ангажују оружане групе, а повремено и државе.”³⁴⁷

Приватне војне и приватне безбједносне компаније разликују се по дјелатности. Док је код првих приоритетан ангажман у војним формацијама, односно, учешће у директним борбеним дејствима, код безбједносних компанија то је физичка заштита и обезбјеђење лица те заштита хуманитарних радника и заштита конвоја. Приватне војне компаније пружају обуку и тренинг, одржавају и поправљају опрему, пружају услуге деминирања терена. Приватне безбједносне компаније баве се детективском и истражном дјелатношћу, обављају физичко-техничке послове, постављају опрему за видео-надзор објеката и баве се инсталирањем техничке заштите. Термин „приватне безбједносне компаније” користи се од 2006. године, али се још није издвојила препознатљива дефиниција. Годард (Goddard) дефинише приватну безбједносну компанију као „регистровану цивилну компанију која је специјализована у пружању уговорних услуга комерцијалне природе домаћим и страним клијентима ради заштите људи, хуманитараца или индустријских комплекса у оквирима закона државе у којој се таква дјелатност одвија”.³⁴⁸ Једна од познатијих дефиниција приватних војних компанија гласи: „Компаније које пружају, за профит, услуге које су претходно спадале у домен државних војних снага, а обухватају војну обуку и тренинг, обавештајни рад, логистику и офанзивно вођење оружане борбе, као и пружање безбедности у конфликтним зонама”.³⁴⁹ Приватне војне компаније у Сједињеним Државама су формирале и свој синдикат под називом *International Stability Operations Association*.³⁵⁰

Најпознатије међународне приватне безбједносне компаније присутне су у БиХ гдје регрутују заинтересоване за обављање безбједносних послова у Ираку. Пошто немају отворена представништва у БиХ, њихов рад није правно регулисан, али га толеришу државни органи. Поводом све већег одласка добровољаца из БиХ на ратиште у Сирију, у Федерацији БиХ покренута је политичка иницијатива за доношење Резолуције којом се грађани позивају да не учествују у војним јединицама и ратовима на подручју других држава. Лидер Странке за

³⁴⁷ Schreier F. and Caparini, M.: *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – №6, DCAF, Geneva, 2005, стр. 20.

³⁴⁸ Goddard, S.: *The Private Military Company: A Legitimate International Entity Within Modern Conflict, A thesis presented to the Faculty of the U. S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, USA, 2001.* стр. 34, према *Нови век*, тромесечник Центра за евроатлантске студије – ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 8. 2013.

³⁴⁹ Schreier F. and Caparini, M.: *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – №6, DCAF, Geneva, 2005, стр. 26.

³⁵⁰ <http://www.stability-operations.org/>

бољу будућност (СББ), партије која је покренула поменућу иницијативу, Фахрудин Радончић је том приликом изјавио: „Држављани БиХ не би требали учествовати у било којем ратном сукобу, било гдје у свијету. У том смислу се појавила идеја да се законски регулише једна врста забране да грађани БиХ могу учествовати у страним војним снагама или на ратиштима изван БиХ”.³⁵¹ Повод за поменућу политичку иницијативу био је сиријско ратиште, а иницијатива је уродила плодом јер је на основу ње донесен закон којим је одлазак држављана БиХ на страна ратишта санкционисан.

Оно што је специфично за БиХ јесте да не постоји крoвни закон којим би био регулисан рад „домаћих” приватних безбједносних компанија. Постоје ентитетски закони, као и посебан закон који је усвојио Парламент Брчко дистрикта, што ствара тешкоће привредном друштву које је регистровано у једном, а жели да прошири послове из сектора приватне безбједности на територији другог ентитета или Брчко дистрикта.

7.2. Сектор приватне безбједности

Сектор приватне безбједности у Босни и Херцеговини регулисан је ентитетским законима и законом који важи на подручју Брчко дистрикта БиХ. Овај сектор није био предмет политичких расправа, није било артикулисаних захтјева да се донесе закон на нивоу Босне и Херцеговине, иако би такво рјешење поједноставило рад привредних субјеката активних на овом пољу. Закон који је регулисао рад у овом сектору³⁵² из 2002. године, Република Српска је замијенила новим 2011. године, који је увео нову терминологију (термин „привредна друштва”, на примјер), али суштинских измјена није било. У Федерацији БиХ, дужи низ година осјећало се одсуство закона којим се сектор приватне безбједности уређује, а што се постигло 2008. године. У Брчко дистрикту, закон којим се регулише рад агенција за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности донесен је 2004. уз двије измјене усвојене 2005. године. Вриједи истаћи да су у законским рјешењима присутним у БиХ уочљива ограничења у раду агенција за обезбјеђење лица и корисника њихових услуга. Док је у развијеним европским земљама као што су Велика Британија и Француска приватни сектор присутан у обезбјеђењу нуклеарних централа, лука и војних објеката, у БиХ се приватном сектору не смију повјерити на

³⁵¹ Радио Слободна Европа, прилог *Иницијатива за резолуцију о неучешћу у туђим ратовима*, аутор Ценана Халимовић, емитован 3. 9. 2013, преузето са <http://www.slobodnaevropa.org> 8. 7. 2023.

³⁵² Закон за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности, Службени гласник Републике Српске бр. 50/02

чување зграде органа управе, војни објекти, а забрана патролирања је посебно наглашена у оба ентитетска закона. Рад приватних детектива је под великим надзором и изложен је бројним лимитирајућим одредбама.

7.2.1. Сектор приватне безбједности у Републици Српској

Сектор приватне безбједности у Републици Српској уређен је Законом о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатност³⁵³ којим се, тако, уређује дјелатност обезбјеђења лица и имовине, услови за оснивање привредних друштава и јавних предузећа која обављају послове обезбјеђења лица и имовине, начин обављања послова обезбјеђења лица и имовине, надзор над пословима обезбјеђења лица и имовине који нису одређени као послови Министарства унутрашњих послова и других републичких органа управе, детективска дјелатност, начин обављања детективских послова у облику детективских агенција, права и обавезе приватних детектива, као и надзор над њиховим радом (члан 1 Закона). У закону је наглашено да је привредним друштвима и детективским агенцијама које имају одобрење за обављање послова обезбјеђења лица и имовине, односно, детективских послова, забрањено обављање тих послова за републичке органе управе и представничке, односно, извршне органе општина и градова (члан 3 Закона).

7.2.1.1. Детективска дјелатност

Детективска дјелатност у Републици Српској подразумијева послове прикупљања и обраде података и материјалних доказа (члан 35 Закона) што могу обављати лица која имају овлашћење за обављање детективских послова, односно, приватни детективи.

Законом је дефинисано и да се детективски послови обављају као самостална дјелатност и да се лице које се њима бави уписује у регистар самосталних дјелатности на основу издатог овлашћења за обављање детективских послова (члан 38 Закона). Два приватна детектива или више њих могу основати детективску канцеларију, а детективска канцеларија се оснива и послује као правно лице.

Законом су прописана права и дужности приватног детектива, а уочљиво је да је права мало док су дужности, односно, обавезе пренаглашене. Детективски послови смију се обављати само на основу уговора закљученог у писаној форми

³⁵³ Службени гласник РС бр. 06/11 од 15. 12. 2011.

између приватног детектива и наручиоца детективске услуге (члан 46 Закона). Једино право које се законом даје приватним детективима јесте да је приватном детективу дозвољено да прикупља податке од лица која су вољна да му уступе тражене податке. Даље слиједе нова ограничења у смислу стриктно прописаних послова које приватни детектив може обављати, а свODE се на прикупљање података:

- а) о несталим лицима или лицима која се скривају или лицима која су написала или послала анонимна писма или лицима која шире клевету, вријеђају или сумњиче некога;
- б) о лицима која су странци, а проузроковала су штету;
- в) о предметима који су изгубљени или украдени;
- г) о успјешности лица у обављању послова;
- д) о успјешности и пословности правних лица или предузетника (члан 48 Закона).

Овлашћено лице органа државне управе или правног лица које на основу јавних овлашћења води одређене евиденције те других правних лица, може приватном детективу дати податке у складу са Законом о заштити личних података:

- а) о стално и привремено пријављеним лицима;
- б) о полисама осигурања;
- в) о пореским пријавама;
- г) о власницима моторних возила и пловила;
- д) из републичког архива;
- ђ) о пензијском и инвалидском осигурању (члан 49 Закона).

Овлашћено службено лице којем се детектив обрати у вршењу својих послова, за шта претходно мора имати уговор и на прописан начин да се представи, може помоћи ако је вољно. С друге стране, за детективе је прописано сијасет забрана, упозорења и казних одредаба.

Тако је, на примјер, изричито наглашено да је приватном детективу:

- забрањено да при обављању детективских послова употребљава ватрено оружје и друга средства принуде, осим у случајевима личне заштите;
- забрањено да користи средства и направе за електронска снимања или прислушкивања (члан 51 Закона).

Уз све наведено, приватни детектив обавезан је да омогући увид у све прикупљене податке и доказе којима располаже овлашћеном службеном лицу Министарства унутрашњих послова које спроводи управни надзор сходно законској одредаба из члана 58 Закона. Уколико учини било који превид, за детектива је прописан низ казних одредаба, којима је одређена широка лепеза противмјера, од новчаног кажњавања до одузимања лиценце за рад.

Све наведено су разлози због којих се мало агенција бави искључиво детективском дјелатношћу. Детективска дјелатност је углавном споредна, ако се агенција уопште регистровала да, поред послова обезбјеђења, обавља и детективске послове. Измјена Кривичног закона РС (и БиХ) обавезивала је адвокате да у истрагама које обављају у корист одбране ангажују најмање једног истражитеља, међутим, с обзиром на то да у закону не постоји одредба о условима које треба да испуњава истражитељ, у смислу да је овлашћен за детективску дјелатност, адвокати су ангажовањем студената треће или четврте године права задовољавали форму. Исто су се понијели и у предметима у којима су оптужене за ратни злочин заступали пред Судом БиХ.

Детективска дјелатност је законским рјешењима маргинализована, видљиво је да су на доношење Закона о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности утицали људи из полиције, који су детективску дјелатност схватили као конкурентну. У Великој Британији, надзор над радом привредних друштава, и уопште, у индустрији приватне безбједности (како се у Великој Британији назива сектор приватне безбједности) обавља *Security Industry Authority* (SIA), посебна агенција која је изван подсистема полиције, а овлашћена је за издавање лиценци и надзор над свим субјектима у сектору приватне безбједности. Слично рјешење постоји и у Савезној Републици Њемачкој, односно, надзор не обавља полиција, јер полиција у обављању надзора лако улази у сукоб интереса.

7.2.1.2. Сектор приватне безбједности у Федерацији Босне и Херцеговине

Постоји низ аналогних рјешења онима из Републике Српске, али постоји и одређен број специфичности које се односе на регулисање сектора приватне безбједности у Федерацији БиХ. Тако је у члану 2 Закона о агенцијама и унутрашњим службама за заштиту људи и имовине³⁵⁴ наглашено да агенције не могу обављати послове заштите људи и имовине за потребе Оружаних снага Босне и Херцеговине и органа управе који обављају послове из своје надлежности на основу овлашћења утврђених посебним законима. Исто тако, чланом 6 Закона изричито се указује да агенција не може имати полицијска овлашћења нити овлашћења правосудних органа (судова, тужилаштва и друго), нити може обављати послове за домаће или стране државне одбрамбене, безбједносне или контраобавјештајне службе, као ни послове који спадају у надлежност органа унутрашњих послова.

³⁵⁴ Службене новине Федерације БиХ, број 78/08. Овај закон је измијењен и допуњен Законом о измјенама и допунама Закона о агенцијама и унутрашњим службама за заштиту људи и имовине, Службене новине Федерације БиХ број 67/13 од 30. 8. 2013. године.

Специфичност Закона јесте и да, кад је ријеч о условима који су прописани за стицање сертификата за обављање послова обезбјеђења, сертификат за обављање послова заштите може стећи лице које похађа одговарајућу обуку за обављање тих послова и положи испит из те обуке, која се изводи према програму који утврди федерални министар унутрашњих послова, у сарадњи са деканом Факултета криминалистичких наука (члан 17 Закона). Специфичност је и да је наглашено како је забрањено обављање послова заштите на основу уговора о дјелу (члан 21 Закона). Исто тако, прецизно је наведен калибар оружја које припадници обезбјеђења могу да користе те је тако дефинисано да калибар ватреног оружја може бити највише до 9 мм и да оружје неће имати пригушивач (члан 24 Закона).

Законом је предвиђено и да послове физичке заштите новчаних трезора, праћење, осигурање превоза новца и превоза новца, вриједносних папира и драгоцености, послове заштите правних лица у чијој структури капитала Федерација има власнички удио, као и правних лица која производе, користе и складиште радиоактивне твари, експлозив, нуклеарно гориво и отпатке те за људе и човјекову околину друге опасне и штетне материје, могу обављати само агенције или унутрашње службе заштите које уз одобрење за рад добију посебно одобрење Федералног министарства (члан 26 Закона).

Права и дужности припадника обезбјеђења су скоро идентична онима које имају припадници обезбјеђења у Републици Српској. За надзор над спровођењем закона надлежно је Федерално министарство и кантонална тијела унутрашњих послова. Прописане казнене одредбе такође су бројне.

7.2.1.3. Сектор приватне безбједности у Брчко дистрикту БиХ

Сектор приватне безбједности у Брчко дистрикту БиХ уређен је Законом о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности.³⁵⁵ Осим општих одређења, присутних у законима Републике Српске и Федерације, постоје и одређене специфичности, односно, рјешења присутна у законском оквиру Брчко дистрикта за сектор приватне безбједности. У том смислу, наглашено је да агенције не могу обављати послове за домаће или стране државне, одбрамбене, безбједносне или контраобавјештајне службе (члан 3 Закона). Агенција за обезбјеђење имовине и лица уписује се прво у судски регистар код Основног суда Брчко дистрикта БиХ чиме стиче својство правног лица. Са радом може почети када од Полиције Брчко дистрикта добије одобрење за рад.

³⁵⁵ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број 27/04 (Закон је незнатно измијењен и допуњен 2005. године).

За детективске агенције, у Закону је наведено да их могу основати правна лица регистрована на подручју БиХ и физичка лица која испуњавају услове прописане Законом. Детектив у Брчко дистрикту може се бавити истим пословима којима и детектив по Закону о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности, важећем у Републици Српској и има иста овлашћења и ограничења. Надзор над спровођењем Закона и надзор над радом агенција обавља Полиција Брчко дистрикта.

7.3. Нормативно-правна регулатива која регулише приватну безбедност

Облици заштите у већини савремених демократских земаља подразумевају заштиту лица; заштиту имовине; превоз и заштиту новчаних и других вриједносних пошљици; заштиту јавних скупова; управљање надзорним центром; планирање и извођење заштитних система. Заштитном дјелатношћу могу да се баве привредна друштва и предузетници, а послове заштите могу обављати само запослени у том друштву, односно, код предузетника.³⁵⁶ Послови приватне безбједности су одавно престали да буду само послови физичког или техничког обезбјеђења људи и имовине.

Детективска дјелатност подразумева послове прикупљања и обраде података и материјалних доказа. Детективску дјелатност могу обављати лица која имају овлашћење за обављање детективских послова и одобрење о почетку рада, чиме стичу статус приватних детектива.³⁵⁷

Закон о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности у Брчко дистрикту БиХ разликује се у томе што је за обављање

³⁵⁶ Овлашћење за обављање послова физичког обезбјеђења може се издати лицу које је: држављанин Републике Српске или БиХ и да има пребивалиште у Републици Српској; пунољетно; својим досадашњим начином живота, понашањем или активношћу указује да ће одговорно обављати послове, има општу здравствену способност и посебну душевну и физичку способност, што доказује потврдом овлашћене здравствене установе; има најмање средњу стручну спрему; има пред испитном комисијом Министарства положен стручни испит за обављање послова физичког обезбјеђења (члан 11 Закона за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности, Службени гласник Републике Српске бр. 50/02).

³⁵⁷ Овлашћење за обављање детективских послова може се издати лицу које је: држављанин Републике Српске или БиХ и има пребивалиште у Републици Српској; навршило 25 година живота; има високу или вишу стручну спрему; има завршен приправнички стаж код приватног детектива у трајању од 18 мјесеци; својим досадашњим начином живота, понашањем или дјелатношћу указује да ће савјесно и одговорно обављати детективске послове; има општу здравствену способност и посебну душевну и физичку способност, што доказује увјерењем овлаштене здравствене установе; има положен стручни испит за приватног детектива, који је положен пред испитном комисијом МУП-а (члан 31 Закона за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности, Службени гласник Републике Српске бр. 50/02).

детективских послова довољна и средња стручна спрема, а наглашено је и да се овлашћење за обављање детективских послова не може дати лицу које је Међународни суд за ратне злочине у бившој СФРЈ оптужио за ратне злочине. Детективски испит се може полагати пред испитном комисијом Министарства унутрашњих послова једног од ентитета Босне и Херцеговине. Од земаља које се налазе у окружењу Босне и Херцеговине, Хрватска је та која има потпуно уређену детективску дјелатност, док је у Србији и Црној Гори тек почео процес законског уређења ове дјелатности.

Иако је све до 1951. године на подручју бивше СФРЈ дјеловала тзв. „индустријско-заводска милиција“, која је била правно регулисана Законом о народној милицији, велике су правне празнине у регулацији сектора приватне безбједности. Предузећа су имала структуралне елементе безбједности, али углавном изван правне регулативе. Почетком седамдесетих година прошлог вијека, у тадашњој СР Босни и Херцеговини усвојен је Закон о друштвеној самозаштити. Поједине одредбе тог закона односиле су се и на регулисање организације, дјелатности и овлашћења службе обезбјеђења у предузећима те на мјесто и улогу органа унутрашњих послова (полиције) у систему самозаштите, са аспекта превентивне дјелатности. Било је то само дјелимично, а не и потпуно рјешење. Поменути закон о друштвеној самозаштити више је регулисао техничке и физичке елементе безбједности предузећа.³⁵⁸ Доношењем Закона о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и детективској дјелатности и на основу њега донесених подзаконских аката – правилника, приватна безбједност постаје подсистем система безбједности.

У Републици Српској, приватна безбједност уређена је Законом за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности и Законом о измјенама и допунама Закона за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности. Овим законима уређује се дјелатност обезбјеђења имовине и лица, утврђују услови за оснивање предузећа те обављање послова обезбјеђења лица и имовине; прописује надзор над радом предузећа која обављају послове обезбјеђења лица и имовине, а који нису одређени као послови Министарства унутрашњих послова.

У Брчко дистрикту БиХ, закон валидан за ову дјелатност је Закон о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности, који је у два наврата допуњен Законом о измјенама Закона о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности. У Федерацији БиХ, 2008. године донесен је Закон о агенцијама и унутрашњим службама за заштиту људи и имовине по којем је уређена приватна безбједност.

³⁵⁸ Врањеш, Невенко: *Правни положај корпоративне безбједности*, Зборник радова „Дани безбједности“ стр. 186, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2010.

7.4. Контрола и надзор система обезбјеђења лица, имовине и пословања

Трипартитна улога парламента, судских органа и извршне власти у надзору и контроли подсистема безбједности, кад је ријеч о приватним безбједносним компанијама, има једну специфичност. Наиме, тачно је да приватне безбједносне компаније „представљају (наоружане) субјекте који значајно утичу на јавну, државну и људску (не)безбедност, па је због тога разумљиво постојање захтева да буду подвргнуте строгој државној контроли”.³⁵⁹ Међутим, ове компаније су уједно и привредни субјекти који послују на комерцијалној основи, настојећи да повећају свој профит нудећи услуге из области безбједности „те свако мешање државе у њихове послове може бити посматрано и као ограничавање слободе тржишног пословања”.³⁶⁰ Сасвим је оправдано питање на који начин се може остварити надзор над овим компанијама, а да се при томе не угрози њихово пословање.

Иначе би се надзор и над сектором приватне безбједности могао одвијати према моделу који важи за остале подсистеме безбједности, по којем надзор над подсистемима безбједности реализују извршна, законодавна и судска власт.

Извршна власт сектор приватне безбједности надзире преко надлежног министарства унутрашњих послова, спроводи непосредну контролу са централног, регионалног или локалног нивоа, путем издавања:

- одговарајућих дозвола за рад приватних предузећа и агенција за обезбјеђење лица, имовине и пословања;
- дозвола за ношење ватреног оружја;
- инспекцијског надзора услова рада приватних предузећа и агенција за обезбјеђење лица, имовине и пословања.

Судска власт, односно, органи правосуђа, надзор и контролу приватних безбједносних компанија тј. предузећа и агенција за обезбјеђење лица, имовине и пословања, обављају кроз:

- вођење грађанских и кривичних поступака, ради утврђивања оправданости и законитости употребе силе од стране припадника приватних предузећа и агенција за обезбјеђење лица, имовине и пословања, као и накнаде штете настале тим поводом;
- вођење кривичних поступака за кривична дјела која изврше припадници приватних предузећа и агенција за обезбјеђење лица, имовине и пословања приликом обављања послова.

³⁵⁹ Петровић, Предраг, Ривија за безбедност, бр. 5/08, текст: *Контрола и надзор приватног сектора безбедности*, стр. 19.

³⁶⁰ Исто.

Законодавна власт, усвајањем закона који уређују овлашћења и надлежности, неопходна за рад приватних безбједносних компанија, спроводи скупштински надзор.

У већини држава које су нормативно уредиле област приватне безбједности, централно место у контроли овог сектора заузима систем лиценцирања. Лиценцирањем се одређује ко издаје и ко одузима дозволе за рад агенцијама за обезбјеђење лица и имовине, за који временски период се оне издају те којим се пословима компаније могу бавити.³⁶¹ У Босни и Херцеговини, у употреби је термин дозвола за рад, односно, сертификат.

Приликом лиценцирања, углавном се примјењују два главна модела: први, према коме дозволе за рад издаје и одузима МУП и други, према коме то право припада асоцијацији агенција за обезбјеђење лица и имовине. Први модел карактеристичнији је за континенталне системе државне управе и законодавства.³⁶²

У Републици Српској, управни надзор над спровођењем Закона за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности и прописима донесених на основу њега, над радом образовних установа које спроводе оспособљавање лица за обављање послова техничког или физичког обезбјеђења, те приватних детектива, спроводи Министарство унутрашњих послова. Овлашћени радници Министарства обављају инспекцијски надзор над обављањем послова обезбјеђења лица и имовине.

Овлашћени припадници Министарства унутрашњих послова у обављању послова надзора утврђују законитост пословања, провјеравају начин примјене прописаних заштитних и безбједносних мјера, прегледају евиденције и пословну документацију која им омогућује увид у пословање, пословне просторије, уређаје и техничку опрему, провјеравају начин чувања, примопредају и ношење ватреног оружја, провјеравају оспособљеност за руковање ватреним оружјем припадника обезбјеђења и радника унутрашње службе обезбјеђења, прегледају складиште ватреног оружја и муниције те спроводе и друге радње с циљем увида у пословање.

Надзор над провођењем Закона о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности у Брчко дистрикту спроводи Полиција Брчко дистрикта. Иако се ради о другом закону, начин надзора над агенцијама које се баве обезбјеђењем лица и објеката, као и детективском дјелатношћу, уређен је готово идентично као у Републици Српској, кроз неколико чланова Закона.

³⁶¹ Петровић, Предраг, Ревизија за безбедност, бр. 5/08. текст: *Контрола и надзор приватног сектора безбедности* стр. 19.

³⁶² Исто, стр. 20.

Надзор над провођењем Закона о агенцијама и унутрашњим службама за заштиту људи и имовине врши Федерално министарство и кантонални органи унутрашњих послова. Инспекцијски надзор, према овом Закону, врши Федерално министарство и кантонална министарства унутрашњих послова. Федерално министарство врши инспекцијски надзор над пословима заштите и за правна лица у чијој структури капитала Федерација има власнички удио. За те потребе, у склопу Федералног министарства, формиран је Инспекторат за надзор рада агенција за заштиту људи и имовине.

8. ЦИВИЛНЕ СЛУЖБЕ КАО ПОДСИСТЕМ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

8.1. Сектор за цивилну заштиту БиХ

8.1.1. Појам цивилне заштите

Цивилна заштита је самосталан и јединствен подсистем безбједности, у организацијском и нормативном смислу. У ову област заштите и спасавања укључене су све спасилачке активности и службе, и друге снаге за заштиту и помоћ. Цивилна заштита представља један од кључних садржаја безбједности и подразумијева припремање и учешће грађана, предузећа и других правних лица и професионалних служби, организација и удружења у заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, ратних разарања, тероризма и других опасности већих размјера.

У међународну легислативу заштите и спасавања убрајамо: Декларацију о забрани рата УН-а и Повељу Организације УН-а од 24. 10. 1945; четири Женевске конвенције од 12. 8. 1949. године и два Допунска протокола из 1977. године; Европска унија донијела је пет Резолуција о сарадњи у области цивилне заштите у природним и технолошким катастрофама од 1987. до 1991. и шест Резолуција и одлука о јачању цивилне заштите и сарадњи држава у цивилној заштити и увођењу броја 112 за хитне ситуације. Као посебан институт међународног хуманитарног права, цивилна заштита је установљена Допунским протоколима уз Женевске конвенције, 1977. године, првенствено намијењен за заштиту и збрињавање цивилног становништва у оружаном сукобу.

Цивилна заштита, као дио система заштите и спасавања, организује се и припрема у миру и рату, у складу са Допунским протоколом I из 1977. године уз

Женевске конвенције о заштити жртава рата из 1949. године и другим правилима међународног хуманитарног права.

Цивилну заштиту чине лична, узајамна и колективна заштита, мјере и задаци, повјереници цивилне заштите, замјеници повјереника и јединице цивилне заштите, систем осматрања, обавјештавања и узбуњивања, овлашћена и оспособљена правна лица, хуманитарне и друге организације опремљене и оспособљене за заштиту и спасавање и, с тим у вези, скуп активности које се односе на попуну, материјално опремање, обучавање, оспособљавање, мобилизацију и активирање цивилне заштите.

Основна мисија цивилне заштите јесте да реализацијом превентивних и оперативних мјера успостави ефикасан систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од посљедица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, ратних разарања и других већих опасности.

Цивилна заштита користи међународни знак распознавања: равнокраки троугао плаве боје на наранџастом пољу.

8.1.2. Правна регулатива

У бившој СФРЈ, цивилна заштита је била под утицајем једнопартијског политичког система, као и бившег СССР-а и држава социјалистичког лагера. Цивилна заштита се стављала у контекст доктрине општенородне одбране и друштвене самозаштите, односно, концепције да цивилна заштита до пуног изражаја долази у ратним условима. Припрема за рат као првенствена оријентација цивилне заштите повлачила је за собом принцип масовног учешћа грађана у снагама цивилне заштите, и настојање за подруштвљавањем система одбране и цивилне заштите.

У поратном периоду, битна карактеристика у односу на предратну организацију јесте да је цивилна заштита издвојена из ресора одбране и да су у систем цивилне заштите укључени органи и службе које се по природи своје дјелатности баве спасавањем и, уопште, заштитом.

Током трагичног сукоба у БиХ, једна страна у ратом захваћеној земљи, представљајући се као Босна и Херцеговина, примљена је 1994. године³⁶³ у Међународну организацију за цивилну заштиту (International Civil Defence Organisation – ICDO³⁶⁴) као 43. пуноправна чланица. БиХ је прихватила Устав ICDO,

³⁶³ На конференцији ICDO у Аману, 03.05.04.1994.

³⁶⁴ ICDO је основана 1. марта 1972. године

и задржала је чланство у ICDO и након рата, иако је Дејтонским мировним уговором добила сасвим другачију уставну структуру.

Дејтонски мировни уговор у Анексу 7 дотиче се цивилне заштите у смислу да цивилна заштита пружа помоћ и да се ангажује на деминирању. Цивилна заштита Федерације БиХ успостављена је 1996, а 1997. године конституисана је Цивилна заштита Републике Српске. У Српској је 1998. године Цивилна заштита издвојена из ресора одбране, а наредне године исто је учињено и у Федерацији БиХ.

Република Српска је 2002. године донијела нови Закон о цивилној заштити а Федерација БиХ је 2003. године донијела Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа који је 2006. године допуњен због реформе одбране спроведене 2005. године. Брчко дистрикт нема закон којим се регулише област цивилне заштите. Ова област, као и друге институционалне функције Брчко дистрикта, регулисане су Статутом Брчко дистрикта. У децембру 1998. и априлу 1999. године почеле су активности на успостави ентитетске сарадње и заједничком дјеловању Цивилне заштите, након чега је потписан Споразум о сарадњи у остваривању задатака Цивилне заштите (закључен 2001. године).

Цивилна заштита се најчешће организује на три нивоа: националном, регионалном и локалном нивоу. Да би остварили своју уставом одређену и законодавним оквиром зацртану функцију, неопходно је да органи цивилне заштите своје задатке извршавају у сарадњи са другим државним организацијама и службама, као и локалним властима. Цивилну заштиту у Босни и Херцеговини сачињавају: Цивилна заштита Федерације БиХ, Цивилна заштита Републике Српске и Одјељење за јавну безбједност Брчко дистрикта БиХ.

8.1.3. Републичка управа цивилне заштите Републике Српске

Сходно Закону о цивилној заштити, организација цивилне заштите у Републици Српској обухвата: личну и узајамну заштиту; мјере цивилне заштите; штабове и повјеренике цивилне заштите; службе, јединице и тимове цивилне заштите; руковођење и употребу снага и средстава цивилне заштите. Цивилну заштиту, у организацијском смислу, чине Републичка управа, служба цивилне заштите града-општине, чији су положај, овлашћења и одговорности уређена овим и другим законима, другим прописима и општим актима.

Републичка управа цивилне заштите је до 1997. године у Републици Српској била у саставу Министарства одбране РС. Од 1997. године Цивилна заштита се издваја из Министарства одбране РС и доноси се Закон о цивилној заштити у РС. Републичка управа цивилне заштите се у саставу Министарства унутрашњих

послова Републике Српске налази од 1. јануара 2009. године. Републичка управа цивилне заштите у организацијском смислу састоји се од сљедећих јединица: Сектор за организовање и планирање, Сектор за обуку и информисање, Сектор за правне, кадровске и опште послове, Сектор за финансијско-рачуноводствене послове и Менаџмент. У територијалном смислу, Републичка управа састоји се од сједишта и пет одјељења, у Бањој Луци, Бијељини, Добоју, Сокоцу и Требињу.

Републичка управа цивилне заштите Републике Српске у области цивилне заштите: прати, усклађује и спроводи утврђену политику и смјернице и осигурава извршавање закона и других прописа у области цивилне заштите; израђује програм цивилне заштите Републике; израђује процјену угрожености на цијелој територији Републике и предлаже план цивилне заштите Републике; припрема елементе плана одбране Републике из области цивилне заштите; организује, припрема и обучава службе и јединице цивилне заштите, у складу са програмима и плановима обуке; организује и опрема јединице цивилне заштите на нивоу Републике; врши избор и води научно-истраживачке пројекте у области цивилне заштите; пружа стручну помоћ и доноси упутства и инструкције за рад органа цивилне заштите града, односно, општине; врши инспекцијски надзор; врши послове уклањања неексплодираних убојних средстава (НУС) и де-минирања; води прописане евиденције и врши и друге послове из области цивилне заштите, у складу са законом.

Служба цивилне заштите у граду-општини врши стручне, управне и друге послове који се односе на: припрему програма цивилне заштите града-општине; предлагање плана цивилне заштите; организовање, извођење и праћење реализације обуке грађана на обављању личне и узајамне заштите; организовање и координацију спровођења мјера цивилне заштите, предлагање програма самосталних вјежби и израду елабората за извођење вјежби цивилне заштите, органа управе, привредних друштава и друго; вођење евиденције припадника цивилне заштите и вршење њиховог распоређивања у јединице цивилне заштите и за повјеренике цивилне заштите; вођење евиденција материјалних средстава грађана, привредних друштава, организација и служби која се могу ставити у функцију цивилне заштите; учествовање у набавци средстава и опреме цивилне заштите за потребе јединица и грађана и старање о њиховој исправности, ускладиштењу и чувању; давање стручних упутстава грађанима, привредним друштвима и другим правним лицима по питањима цивилне заштите; подношење редовних извјештаја о раду градоначелнику-начелнику; подношење полугодишњих и годишњих извјештаја о раду директору Републичке управе; вођење прописаних евиденција и вршење других послова из области цивилне заштите, у складу са законом, другим прописима и општим актима.

За руковођење акцијама цивилне заштите Републике, односно, на подручју града-општине, те за обављање других послова у заштити и спасавању, у складу

са законом и другим прописима, оснивају се штабови цивилне заштите као оперативно-стручни органи. Штабовне цивилне заштите оснивају Република, град и општина.

У руковођењу акцијама цивилне заштите, штабови одлучују о употреби снага и средстава цивилне заштите на заштити и спасавању угрожених подручја; наређују употребу јединица цивилне заштите и руководе акцијама заштите и спасавања те одређују друге мјере заштите и спасавања; усмјеравају, координирају и руководе акцијама заштите и спасавања свих учесника ангажованих на заштити и спасавању на своме подручју; обавјештавају становништво преко средстава јавног информисања о насталим опасностима и о мјерама које се предузимају.

Службе и јединице цивилне заштите, у правилу се организују у привредним друштвима и другим правним лицима чија је редовна дјелатност непосредно значајна за заштиту и спасавање. О образовању специјализованих јединица цивилне заштите у граду-општини одлучује градоначелник-начелник града-општине на приједлог службе цивилне заштите града-општине. Специјализоване јединице могу се образовати за заштиту од пожара, заштиту од поплава, прву медицинску помоћ, заштиту и спасавање од НУС-а и мина, РХБ заштиту, заштиту и спасавање из рушевина, асанацију терена. Према властитим процјенама могу се образовати и друге специјализоване јединице.

8.1.4. Федерална управа цивилне заштите

Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа дефинисао је да организација цивилне заштите обухвата: личну и узајамну заштиту грађана; мјере заштите и спасавања; штабове цивилне заштите; повјеренике цивилне заштите; службе заштите и спасавања, јединице цивилне заштите; руковођење и употребу снага и средстава цивилне заштите.

Организацију цивилне заштите сачињавају Федерална управа, кантоналне управе цивилне заштите и службе цивилне заштите општине, чији су положај, овлашћења и одговорности уређени Законом о заштити и спасавању и другим прописима и општим актима. Управне, стручне и друге послове у области заштите и спасавања из надлежности Федерације Босне и Херцеговине обавља Федерална управа цивилне заштите, као самостална федерална управа.

Федерална управа цивилне заштите састоји се из следећих организацијских јединица:

- Сектор за планирање, мјере заштите и спасавања и ватрогаство,
- Федерални центар за обуку структура заштите и спасавања,
- Сектор за материјално-финансијске и техничке послове,

- Сектор за нормативно-правне и опште послове,
- Инспекторат цивилне заштите,
- Сектор за организацију разминирања и уништавања НУС-а
- Федерални оперативни центар цивилне заштите.³⁶⁵

Федерална управа, у области заштите и спасавања, обавља сљедеће послове: проводи утврђену политику и осигурава извршење федералних закона и других федералних прописа у области заштите и спасавања; израђује процјену угрожености за територију Федерације; израђује Федерални програм развоја заштите и спасавања од природних и других несрећа у Федерацији; предлаже план заштите и спасавања од природних и других несрећа у Федерацији; доноси прописе о садржају, начину и роковима извјештавања о природним и другим несрећама; организује, припрема и обучава штабове, јединице и повјеренике цивилне заштите и службе заштите и спасавања; организује и усклађује провођење мјера заштите и спасавања те организује и проводи послове заштите од пожара и ватрогаство; организује Федерални оперативни центар цивилне заштите; остварује међународну сарадњу у области заштите и спасавања у складу са прописима у надлежности државних органа власти; кантоналним органима управе, кантоналним установама и општинским службама за управу издаје инструкције за извршавање федералне политике и других федералних прописа из области заштите и спасавања људи и материјалних добара; врши инспекцијски надзор у области заштите и спасавања; води прописане евиденције и обавља друге послове заштите и спасавања у складу са законом и другим прописима и општим актима.

Управне, стручне и друге послове у области заштите и спасавања из надлежности кантона обавља кантонална управа цивилне заштите као самостална кантонална управа. У свих десет кантона формиране су кантоналне управе цивилне заштите. Унутрашња организација кантоналних управа цивилне заштите постављена је тако да може одговорити свим обавезама у провођењу мјера заштите и спасавања утврђених Законом о заштити и спасавању и организује се кроз двије основне цјелине: а) одсјек за мјере заштите и спасавања; б) одсјек за правне, опште и материјалне послове, структуру и обуку.

У свакодневном дјеловању, тежиште активности се усмјерава на организацијском, кадровском и материјално-техничком јачању органа, служби и јединица цивилне заштите. Посебна пажња се посвећује едукацији на свим нивоима организовања и превенцији на елиминисању могућих узрока угрожавања живота и људи и материјалних добара. Приликом избијања већих природних и других несрећа кантоналне управе цивилне заштите, уз помоћ и ангажовање других кантоналних и општинских органа те кроз функционисање Кантоналног

³⁶⁵ <http://www.fucz.gov.ba/fucz> 13. 8. 2022.

штаба цивилне заштите, преузима активности руковођења и координацију на акцијама заштите и спасавања људи и материјалних добара.

Кантон у области заштите и спасавања разматра стање припрема за заштиту и спасавање и доноси мјере за организовање, развој и јачање цивилне заштите у кантону; доноси програм развоја заштите од природних и других несрећа кантона; доноси прописе о организовању и функционисању цивилне заштите кантона, у складу са овим законом и другим прописима; организује кантонални оперативни центар цивилне заштите у кантону, у складу са законом и обезбјеђује његово функционисање; уређује питања финансирања заштите и спасавања из надлежности кантона: доноси акте о оснивању кантоналног штаба цивилне заштите, постављењу команданта и начелника штаба и одређивању функција у кантоналним министарствима, кантоналној управи цивилне заштите и другим тијелима кантоналне управе – чији су носиоци по положају чланови кантоналног штаба цивилне заштите; доноси план заштите од природних и других несрећа у кантону; на приједлог кантоналног штаба цивилне заштите проглашава стање природне и друге несреће на подручју кантона и наређује употребу снага и средстава цивилне заштите, органа управе, привредних друштава и других правних лица са подручја кантона на превенцији, ублажавању и отклањању штетних посљедица по људе и материјална добра; врши и друге послове заштите и спасавања у складу са законом и другим прописима.

Управне, стручне и друге послове заштите и спасавања из надлежности општине врши служба цивилне заштите општине, која има статус општинске службе за управу. У остваривању права и дужности у области заштите и спасавања општина, односно, град: доноси одлуку о организовању и функционисању заштите и спасавања општине, односно, града и осигурава њено провођење у складу са овим законом и прописима кантона; доноси програм развоја заштите и спасавања од природних и других несрећа општине, односно, града; планира и утврђује изворе финансирања за извршавање послова заштите и спасавања из надлежности општине, односно, града; организује оперативни центар цивилне заштите у општини, односно, граду, у складу са овим законом и осигурава његово функционисање; доноси акте о оснивању општинског, односно, градског штаба цивилне заштите, постављењу команданта и начелника штаба и одређивању функција у општинским, односно, градским службама за управу и служби цивилне заштите општине, односно, града, чији су носиоци по положају чланови општинског, односно, градског штаба цивилне заштите; доноси план заштите и спасавања од природних и других несрећа општине, односно, града; проглашава стање природне и друге несреће и наређује употребу снага и средстава цивилне заштите, служби за управу, привредних друштава и других правних лица са подручја општине, односно, града на превенцији, ублажавању и отклањању штетних посљедица од природних и других несрећа по људе и материјална

добра на подручју општине, односно, града; обавља и друге послове заштите и спасавања у складу са законом, другим прописима и општим актима.

8.1.5. Одјелење за јавну безбједност Брчко дистрикта БиХ

Одјелење за јавну безбједност Брчко дистрикта БиХ извршава стручне, административне и друге послове из повјерених му надлежности Владе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, који се односе на: планирање заштите од пожара, заштите од акцидентних и других несрећа, цивилне заштите, заштите и спасавања од природних и других непогода, деминирања, уклањања и уништавања НУС-а и минско-експлозивних средстава (МЕС), осматрање, обавјештавање и физичко-техничко обезбјеђење објеката.

Исто тако, и издавање одобрења за грађење и одобрења за употребу грађевина, техничких и радних дозвола, издавање овлашћења предвиђених Законом о просторном планирању и грађењу, одобрења за обављање превоза за властите потребе и сагласности из надлежности одјелења, у складу са законом. Одјелење обавља и остале дужности из повјерених надлежности Одјелења у складу са законима и прописима Босне и Херцеговине, Скупштине Брчко дистрикта БиХ или дужности наложене од стране градоначелника Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.³⁶⁶

8.1.6. Надзор и контрола цивилне заштите

Законодавна власт надзор над сектором цивилне заштите спроводи тако што у оквиру своје надлежности у области цивилне заштите: доноси законе и општа акта из обје области; доноси програм цивилне заштите Републике Српске, односно, Федерације БиХ; обавља и друге послове утврђене законом и другим прописима. Уједно, парламентарни одбори за област безбједности, имају надлежност у смислу надзора и над сектором цивилне заштите.

Извршна власт надзор и контролу у области цивилне заштите остварује на тај начин што: обезбјеђује јединство и цјеловитост система цивилне заштите; предлаже програм цивилне заштите Републике (Федерације); доноси план заштите и спасавања од природних и других несрећа Републике (Федерације); прати и усмјерава припреме за извршење задатка цивилне заштите; доноси прописе о организовању, припремању и употреби снага цивилне заштите; проглашава стање природних и других несрећа у Републици (Федерацији) и наређује

³⁶⁶ <http://www.bdcentral.net> 13. 8. 2020.

употребу снага цивилне заштите; прати и усмјерава рад Републичке, односно, Федералне управе цивилне заштите; осигурава потребна финансијска средства у буџету Републике (Федерације) за финансирање послова цивилне заштите у надлежности Републике (Федерације); именује комисију за процјену штете већих размјера; доноси упутство о јединственој методологији за процјену штета од елементарних непогода; врши и друге послове из области цивилне заштите, у складу са законом.

На сличан начин спроводе се контрола и надзор Одјељења за јавну безбједност Брчко дистрикта БиХ од стране законодавне и извршне власти Брчко дистрикта. Судски органи воде поступак у случајевима када дође до повреде закона.

8.2. Управа за индиректно опорезивање

Управа за индиректно опорезивање (УИО) је самостална управна организација, с правима и дужностима утврђеним Законом о Управи за индиректно опорезивање, Законом о систему индиректног опорезивања у БиХ и другим законима којима се уређује индиректно опорезивање.³⁶⁷ УИО има статус правног лица а за свој рад путем Управног одбора одговара Савјету министара Босне и Херцеговине. УИО је овлашћен за примјену и спровођење законских прописа о индиректном опорезивању.

У оквиру права и дужности предвиђених законом, УИО је надлежан да: води јединствен регистар обавезника индиректних пореза и додјељује им одговарајући идентификациони број; врши пријем пореских пријава и других исправа, води обавезе по основу индиректних пореза у пореском књиговодству, врши наплату и поврат индиректних пореза; спречава, открива и истражује царинске, пореске и друге прекршаје те, у складу са упутствима надлежног тужиоца, води активности у вези са истрагом кривичних дјела везаних за индиректно опорезивање и надлежним органима подноси пријаве за повреду принудне наплате; води јединствени рачун и врши наплату прихода по основу индиректних пореза, дозначавање и расподјелу прихода по основу индиректних пореза на начин регулисан законом.

Послове из своје надлежности УИО врши у сједишту управе (Средишња канцеларија/Главна канцеларија) регионалним центрима који се налазе у Бањој Луци, Мостару, Сарајеву, Тузли и другим организационим јединицама.

³⁶⁷ Закон о уплатама на јединствени рачун и расподјели прихода; Закон о поступку индиректног опорезивања; Закон о поступку принудне наплате; Закон о царинској политици БиХ; Закон о царинским прекршајима; Закон о царинској тарифи БиХ; Закон о порезу на додату вриједност; Закон о акцизама.

8.2.1. Сектор за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа

Сектор за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа је сектор с посебном одговорношћу при Управи за индиректно опорезивање. Задатак Сектора је откривање, истраживање, документовање и процесуирање свих облика кријумчарења, царинских и пореских превара или на било који други начин извршених повреда прописа Босне и Херцеговине који се односе на царине, акцизе и порез на додату вриједност.

С циљем појачања контрола које се врше кроз одсјеке за контролу у секторима за порезе и царине, овај сектор планира, организује и координише активности прикупљања, сврставања, процјене, анализе и доставе свих података и информација релевантних за откривање и сузбијање кријумчарења или било којег облика илегалних активности везаних за кретање роба или наплату царинских и пореских дажбина.

Службеници Сектора овлашћени су да обављају дубинске контроле и извиђања те да предузимају све оперативно-тактичке и истражне радње у циљу откривања, доказивања и процесуирања кривичних дјела и прекршаја, укључујући претрес просторија и хапшења осумњичених лица. Унутрашње организацијске јединице Сектора су: Одсјек за сузбијање кријумчарења, Одсјек за истраге, Одсјек за обавјештавање и Одсјек за централизовано обавјештавање и сарадњу.

„Овлашћена службена лица” су лица одређена Правилником о овлашћењима и овлашћеним службеним лицима Управе за индиректно опорезивање, која обављају послове и задатке сузбијања кријумчарења, истрага, послове царинског надзора и царинске контроле, контроле путника и превозних средстава, ревизије и контроле наплате прихода те послове принудне наплате индиректних пореза.

„Лица са нарочитим овлашћењем” су лица која су, при обављању својих послова и задатака, овлашћена за предузимање радњи у складу са законима који регулишу кривичне поступке у Босни и Херцеговини.

Овлашћена службена лица у Сектору за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа (у даљем тексту – „лица са нарочитим овлашћењима”) су: у Главној канцеларији: помоћник директора, шеф одсјека за сузбијање кријумчарења, шеф одсјека за истраге, те лица која раде на пословима сузбијања кријумчарења и пословима истрага; у регионалном центру: шеф одсјека за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа, шеф групе за сузбијање кријумчарења, шеф групе за истраге те лица која раде на пословима сузбијања кријумчарења и пословима истрага. На овлашћена службена лица при извршавању дужности и обавеза, у вези са кривичним

поступцима, сходно се примјењују одредбе закона који регулишу кривичне поступке у Босни и Херцеговини.

Лице са нарочитим овлашћењима има право и обавезу да, сходно потребама службе и конкретних задатака, користи сва овлашћења наведена у члану 29 став 1 Закона о УИО, као и остала овлашћења утврђена другим законима и подзаконским актима. Само су лица са нарочитим овлашћењима овлашћена да користе сљедећа овлашћења из члана 29 став 1 Закона о УИО: употребити оправдану силу, када је то потребно за извршење његових службених дужности, носити лако оружје.

Лица са нарочитим овлашћењима су, нарочито, овлашћена да предузимају одређене радње у складу са Законом о кривичном поступку БиХ (у даљем тексту: ЗКП БиХ), односно, законима који регулишу кривичне поступке у ентитетима и дистрикту Брчко, и то: претресање стана, просторија и лица, у складу са чланом од 51 до 64 ЗКП-а БиХ; привремено одузимање предмета и имовине, у складу са чланом од 65 до 74 ЗКП-а БиХ; предузимање посебних истражних радњи, у складу са чланом од 119 до 122 ЗКП-а БиХ; пријављивање кривичног дјела, у складу са чланом 213 ЗКП-а БиХ; предузимање истражних радњи, у складу са чланом 218 ЗКП-а БиХ; узимање изјаве и прикупљање других доказа, у складу са чланом 219 ЗКП-а БиХ; задржавање на мјесту извршења кривичног дјела, у складу са чланом 220 ЗКП БиХ и друге радње, у складу са законом и упутствима надлежног тужиоца.

8.2.2. Механизми контроле и надзора над Управом за индиректно опорезивање

Како Управа за индиректно опорезивање за свој рад путем Управног одбора одговара Савјету министара Босне и Херцеговине, тако и Сектор за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа, у смислу парламентарне контроле, потпада под ингеренције Заједничке комисије за одбрану и безбједност Парламентарне скупштине БиХ. Јавности није познато да ли је Заједничка комисија расправљала о раду Сектора, нити се у годишњим извјештајима Заједничке комисије спомиње рад Сектора за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа.

Комисија за финансије и буџет једна је од седам сталних комисија Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ. Комисија је у склопу својих законодавних активности на 25 сједница које је имала током 2009. године разматрала више приједлога закона из области финансија, а, између осталог, и Приједлог закона о допуни Закона о систему индиректног опорезивања у БиХ. Међутим, у Извјештају о раду за 2009. годину, рад Сектора за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа УИО се не спомиње.

Парламентарна скупштина БиХ, као законодавна власт, доношењем и измјеном закона који се тичу рада Управе за индиректно опорезивање, односно, прописа који уређују овлашћења и надлежности радника УИО са нарочитим овлашћењима, такође остварује своју надзорну функцију.

Савјет министара БиХ, у својству извршне власти, посредством Управног одбора УИО, има могућност да спроводи непосредну контролу над радом УИО, односно, да надзире активности Сектора за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа.

Судска власт, односно, органи правосуђа, надзор и контролу над радом Управе за индиректно опорезивање, односно, Сектора за провођење и поштовање царинских и пореских законских прописа, обављају кроз вођење грађанских и кривичних поступака, ради утврђивања оправданости и законитости рада, нарочито у случају употребе силе од стране овлашћених радника као и накнаде штете настале тим поводом те кроз вођење кривичних поступака за кривична дјела која изврше овлашћени радници УИО приликом обављања послова.

IV КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

1. ВАЖНОСТ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Дјелотворан парламентаран надзор је постао веома битан како би одговори система безбједности на планетарне и регионалне пријетње били конципирани и спроведени уз пуну транспарентност и одговорност. Одсуство парламентарног надзора ствара опасност да би поједини подсистеми безбједности могли погрешно да протумаче своју улогу и да се понашају као држава у држави, а као такви увијек су озбиљна препрека развоју друштва. Контрола система безбједности од стране извршне власти је својеврстан управљачки начин контроле. Прије би се могло рећи да механизме контроле власт више користи за управљање елементима система безбједности, док је сама контрола углавном у другом плану. Контрола система безбједности од стране парламента има више значаја за заштиту грађана. Зато је потреба за отвореним демократским и парламентарним надзором над подсистемима безбједности велика. Контрола система безбједности од стране извршне власти не улива повјерење. Парламент је та институција која треба да заштити друштво од злоупотребе система безбједности у политичке сврхе, јер подсистеми безбједности треба да буду политички неутралне институције које се придржавају професионалне етике и да дјелују унутар граница свог законског оквира.

У Великој Британији, бројна су Влада тијела за надзор над системом безбједности. Постојање Трибунала, којем се грађани могу жалити на Службу безбједности, специфичан је вид надзора. У неким судским процесима које су грађани водили против обавјештајних служби, суд је пресудио у њихову корист.³⁶⁸ У Њемачкој, сходно државно-правном поретку, Њемачки парламент контролише обавјештајне и безбједносне службе.

У наведеним земљама, свака институција има другачију функцију. Извршна власт контролише систем безбједности тако што подсистемима безбједности

³⁶⁸ У судском предмету Харман и Хјуит против Уједињеног Краљевства.

даје смјернице за рад, односно, даје задатке и обезбјеђује ресурсе. Парламент је усмјерен на њихов надзор, те у ту сврху оснива комисије које треба да испитују скандале. Судство се бави провјером кориштења посебних овлашћења, односно, провјером злоупотреба у раду подсистема безбједности. Невладине организације, интелектуалци и грађани, такође имају могућност да утичу на рад система безбједности. „Грађанско друштво, интелектуалне организације и грађани могу ограничити дјеловање служби нудећи друкчији поглед на ситуацију (интелектуалне организације), разоткривајући скандале и кризне ситуације (медији) или подносећи тужбе у случају прекршаја (грађани)”.³⁶⁹

2. МОДЕЛИ КОНТРОЛЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

Успостављање институционализоване контроле над системима безбједности, како се показује на примјерима земаља које смо истраживали, јесте друштвени процес, отпочео након Другог свјетског рата, а који је интензивнији у посљедње три деценије XX вијека. Контрола система безбједности, првенствено обавјештајних или тајних служби, постао је друштвени императив у процесу демократизације друштва као један од предуслова заштите људских права и стварања одговорне власти.

Стога, намеће се закључак: када говоримо о контроли система безбједности, говоримо о друштвеном процесу који траје. Такође, ријеч је о друштвеном процесу који је резултат конфликта на различитим нивоима структуре друштва. У најједноставнијем објашњењу, демократска контрола система безбједности подједнако је резултат борбе за власт и борбе за контролу власти, што доприноси да се механизми контроле развијају дисперзивно и постају инкорпорисани у све дијелове трихотомне власти.

Постоје одређене несугласице између аналитичара, чији је предмет анализе посљедњих година процес успостављања контроле над системом безбједности. Тако, у предговору за студију Женевског центра за надзор над оружаним снагама *Правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних служби* аутора Ханса Борна и Јана Лија, амбасадор Леиф Мевик, предсједник Норвешког парламентарног одбора за контролу обавјештајних служби и др Теодор Винклер, директор поменутог центра, наглашавају да се „не може говорити о једном моделу демократског надзора који је употребљив за све земље” и

³⁶⁹ Ханс Борн, Јан Ли: *Подизање одговорности у обавјештајној реформи – правни стандарди и најбољи начини надзора обавештајних агенција*, Женевски центар за надзор над оружаним снагама, Женева, 2005, стр. 19.

упућују на закључак да систем демократског надзора система безбједности зависи од историје одређене земље, њеног уставног и правног поретка, демократске традиције и политичке културе. А сам Ханс Борн, један од аутора студије, описујући механизме контроле подсистема безбједности, не користи појам „модел” и пише о надзору, контроли и провјери подсистема безбједности апостофирајући ове активности на различите дијелове власти, парламентарну (надзор), извршну (контрола) и судску (провјера законитости).

У приступу овој теми определијели смо се да друштвену праксу коју истражујемо и анализирамо дефинишемо као „моделе контроле система безбједности” из три разлога:

- контрола система безбједности јесте друштвена пракса која припада савременој политичкој историји и процес је који траје али је толико свеобухватна да се, уз мање изузетке, дешава готово у свим земљама и политичким системима у свијету;
- ма колико процес успостављања контроле сектора безбједности, како аргументовано наводи Ханс Борн, а то потврђују и примјери које смо изнијели, био условљен историјом, политичким системом, степеном друштвеног развоја и политичком културом неке земље, он показује одређене тенденције у институционалним рјешењима, које су типичне и које можемо назвати моделима;
- иако је контрола система безбједности умногоме процес проистекао из политичког конфликта и борбе за моћ различитих политичких субјеката у хоризонталној структури власти (владајућих и опозиционих групација, извршне и парламентарне власти), ријеч је о друштвеном процесу који је и грађански и изузетно важан за стварање демократског друштва. Због његове идеације, хуманистичке тенденције, важно је примијенити у истраживању и метод моделовања да би се апстраховало оно што је најбоље, или најмање успјешно у једној друштвеној пракси.

Наше опредјељење је да, дефинитивно, *модели контроле система безбједности постоје*, и да их, поред нијанси и разлика од земље до земље, можемо подијелити на:

- модел парламентарне контроле;
- модел контроле од стране извршне власти;
- модел контроле од стране цивилног друштва.

2.1. Модел парламентарне контроле

У свим земљама чију смо контролу система безбједности анализирали, друштво је постојање надзора система безбједности од стране представника парламента препознало као битан сегмент уређења система. Чак и у систему бивше СФРЈ, који је имао све елементе једнопартијске диктатуре, законодавац је, бар формално, предвидио могућност парламентарне контроле служби безбједности, желећи на тај начин овај систем приказати као модеран и демократски.

Утицај и моћ парламентарног модела контроле је различита, у зависности од општих политичких прилика у држави. У процесима друштвених реформи које су послије пада социјализма захватиле државе настале на простору бивше Југославије, подсистеми безбједности били су први за које је јавност тражила да буду трансформисани и стављени под контролу парламента. Друштвени системи у овим земљама обликовани су по узору на земље западне демократије, зависно од актуелних политичких структура које су преузеле власт, али и од утицаја појединих западних земаља. Без обзира на те разлике, у свим земљама је законским рјешењем предвиђен парламентарни надзор подсистема безбједности.

Иако постоје одређене разлике од земље до земље, парламентарни модел контроле система безбједности обухвата:

- доношење закона којима се дефинишу рад, овлашћења и организација подсистема безбједности;
- одобравање годишњег буџета службе и контрола потрошње;
- одобравање платформе о раду подсистема безбједности;
- контролу законитости рада подсистема безбједности и контролу законитости примјене мјера за тајно прикупљање података, односно, кориштење посебних истражних радњи;
- заштиту људских права.

Парламентарна контрола одвија се на три нивоа: кроз рад парламента као законодавне власти, рад сталног парламентарног тијела које надгледа и контролише рад подсистема система безбједности и путем специјалне комисије коју парламент може да оформи у случајевима кризних ситуација, политичких афера или скандала. У овај опис модела парламентарне контроле уклапа се већина пракси у земљама чије смо механизме контроле анализирали, или је бар законима у том правцу регулисана.

Надлежности парламента над системом безбједности у смислу доношења закона, одобрења буџета или усвајања општих дискурса нису нове. Ријеч је о улози коју законодавна власт има и која је у природи њених надлежности. Пар-

ламентарни одбори за надзор као специјална тијела су новија институционална пракса, сама срж модела контроле о којем говоримо. Овлашћења која одбори имају над системом безбједности, њихов састав и дјелокруг рада, заправо су индикатор укупних овлашћења парламента неке земље над подсистемима система безбједности и односа између извршне и законодавне власти. Такође, ауторитет парламентарног одбора може да буде и индикатор нивоа развоја демократије у некој земљи, посебно у земљама у транзицији.

Дјелокруг рада парламентарних одбора за надзор разликује се од земље до земље. Нијанси и разлика има много и оне често свједоче о политичким приликама у земљи, страху од злоупотреба система безбједности, сталном конфликту између законодавне и извршне власти и о друштвеним приоритетима. Ове разлике индиректно свједоче и о отпорима који постоје да се парламент (најчешће лаици, представници грађана), бави високософистицираним пословима какве поједини подсистеми безбједности обављају, посебно наглашавајући питање безбједности информација које контролом долазе до посланика. Овакав став дијелом подржавају и аутори поменуте студије Женевског центра за надзор над оружаним снагама, Ханс Борн и Јан Ли. „У парламентарном надзору постоје неке опасности. Сигурносни сектор може бити увучен у политичка страначка неслагања – незрео приступ парламентарца може довести и до сензационализма у јавној расправи и до пласирања у јавност неоснованих оптужби и теорија завјере при чему се користи повлашћен положај парламента”, пише доктор Борн.

Но, упркос овим и сличним страховањима која су присутна у јавности, парламентарни модел контроле је постао дио модерног политичког система као одраз хтијења и грађана и политичара. Већина учесника у овој друштвеној дебати очито се сложила да је мање зло ако нека тајна „процури” у јавност, него опасност од злоупотреба које један моћан апарат принуде, као што је то полиција, може да произведе.

2.2. Модел контроле од стране извршне власти

Овај модел контроле има своја два основна сегмента: управљање системом безбједности и контрола подсистема безбједности у смислу законитости рада и ефикасности дјеловања. Поједини подсистеми система безбједности као што је обавјештајна служба су специјализовани, стручни и релативно самостални дијелови државног апарата, који својим методама дјелује као средство за реализовање политике, односно, политичких интереса земље. Феномен контроле система безбједности занима нас из два разлога: обезбјеђења законитости њиховог дјеловања и заштите људских права.

Јачање система безбједности и укупан технолошки развој пред извршну власт наметнуо је озбиљан задатак да обезбиједи квалитетну контролу сектора безбједности. Овај задатак пред извршне власти поставља и јавност, али он је веома битан и за саме владајуће гарнитуре које морају обезбиједити да елементи система безбједности одговорно извршавају додијелене задатке и да не злоупотребљавају овлашћења против својих наредбодаваца, дијелова власти или грађана.

У већини модерних држава, модел управљања и контроле над системом безбједности већ одавно се не одвија на релацији предсједник владе – руководиоци служби и агенција, односно, предсједник државе – руководиоци служби и агенција. Без обзира колико широка овлашћења у појединим државама имали предсједници или премијери, управљање системом безбједности и подсистемима, као његовим елементима, повјерава се специјализованим тијелима извршне власти чији су постојање и дјелокруг рада дефинисани законом.

Ова тијела проводе надзор над операцијама, обезбјеђују квалитетан проток информација и савјетодавно помажу предсједнику, односно, премијеру у управљању системом безбједности и његовим елементима. Такође, контролишу законитост рада подсистема безбједности.

За поменуте земље које имају веома развијене системе безбједности, рад контролних тијела извршне власти веома је важан како би се успоставила размјена и анализа прикупљених информација из различитих области. У контролна тијела извршне власти укључени су најодговорнији људи из других ресора владе који су битни за систем безбједности. На овај начин, постиже се принцип „подјеле одговорности”, а истовремено удовољава и захтјевима за одговорном управом и умањује могућност злоупотреба. Такође, у западним земљама, развијају се и специјална контролна тијела извршне власти која надзиру рад служби са аспекта законитости и заштите људских права.

У земљама у транзицији, паралелно теку процеси смањења (рационализације) безбједносног апарата и његове демократске реформе, а модел контроле од стране извршне власти најмање је развијен. Управљање службама одвија се углавном на релацији предсједник (премијер) – директор служби и агенција. Контролна компонента уграђена је у процедуре за избор руководилаца подсистема безбједности, али процес контроле и управљања није транспарентан ни за највише рангиране носиоце функција извршне власти. У земљама насталим на простору бивше СФРЈ није на адекватан начин ријешена ни координација подсистема безбједности. Али, сасвим је извјесно да ће ове земље копирати рјешења која су већ утемељена у системима западне демократије, дијелом због стварних потреба за ефикасном управом над системом безбједности, а дијелом и због текућег процеса интеграције у Европску унију.

2.3. Модел контроле од стране цивилног друштва

И аутор ове књиге је у дилеми да ли овдје можемо говорити о моделу, посебно ако се посматра пракса земаља чије смо системе безбједности анализирали. Прецизно, контрола система безбједности од стране цивилног друштва би подразумијевала независна, законом утемељена тијела у која би ушли представници грађанских група и јавне личности а имала би овлашћења у погледу надзора и контроле подсистема безбједности. Ова тијела би провјеравала законитост рада подсистема безбједности (посебно законитост примјене посебних мјера и овлашћења) и штитила људска права. Реаговала би на притужбе грађана, писање медија, али би могла да провјеравају рад елемената система безбједности на неки други, законом предвиђен начин. Захтјеви грађана, медија и грађанских организација у том смјеру, чести су и интензивни, а неки од механизма контроле, који су већ успостављени, иду у сусрет удовољавању ових захтјева.

У Великој Британији основан је Трибунал, посебно тијело на чијем челу је судија високог ранга. Трибунал је задужен за испитивање жалби грађана у случајевима примјене посебних мјера од стране обавјештајних и служби безбједности. Трибунал је независан од извршне и законодавне власти, његов рад регулисан је законом, а начин дјеловања разликује се од уобичајене судске провјере на какву наилазимо у земљама насталим на простору СФРЈ, гдје судије највишег ранга одобравају захтјеве за прислушкивање и друге мјере нарушавања грађанске приватности. Трибунал у Британији реагује по жалбама а не у току саме тајне операције, док у Њемачкој судови провјеравају мјере које проводи Савезна служба за заштиту уставног поретка и током саме операције, али и по жалбама грађана.

Значајан дио овог модела контроле чине медији, који су, иако неформалан механизам, у многим ситуацијама били много важни да се неке злоупотребе обавјештајних служби разоткрију. Извјесно је да модел контроле система безбједности од стране цивилног друштва постоји као идеја, али и као пракса. Његова институционализација утиче и на владе и на парламенте у смислу да механизме контроле чине још ефикаснијим.

2.4. Улога судске власти у контроли система безбједности

За разлику од простора бивше Југославије, гдје је у законима о раду подсистема безбједности улога суда и института судске провјере законитости примјене посебних овлашћења служби веома прецизно дефинисана, а то насљеђе присутно је и у Босни и Херцеговини. У западним земљама пракса је

различита. Судови се овдје радом подсистема безбједности баве само у случајевима грађанских тужби због повреде људских права. Вриједи закључити да су управо пресуде Европског суда за људска права значајно утицале на доношење закона о раду подсистема безбједности у европским земљама.³⁷⁰

Дакле, ријеч је о различитим приступима који су настали усљед разлика у политичком уређењу у овим друштвима. Надлежност судске власти над службама безбједности, стога, не можемо назвати моделом из простог разлога што је ријеч о мјерама које су саставни дио друштвене улоге судова.

Укупан јавни дијалог о функционисању система безбједности траје деценијама и допринио је демистификацији рада појединих подсистема безбједности, прихватању њихове сврсисходности, али и контролисању и ограничавању укупне моћи система безбједности. Иако се процес успостављања контроле у различитим земљама одвија на различите начине, извјесно је да се та различитост спаја у један кључни принцип: уколико друштво заиста жели да буде демократско – право на контролу система безбједности имају и владе и парламенти и грађани. Тај заједнички принцип утиче да се у различитим друштвима развијају слични механизми контроле и надзора који су постали и постају модели контроле система безбједности.

3. УЛОГА ПАРЛАМЕНТАРНИХ КОМИСИЈА У НАДЗОРУ НАД ПРИМЈЕНОМ ПОСЕБНИХ ИСТРАЖНИХ РАДЊИ

Доношењем нових кривичних закона и закона о кривичном поступку, БиХ је 2003. године на свим нивоима (БиХ, Република Српска, Федерација БиХ и Брчко дистрикт БиХ) кроз реформу кривичног законодавства, у свој правни систем увела специјалне истражне технике, које закон познаје као „посебне истражне радње”.

Основна особина рјешења које се односи на могућност предузимања посебних истражних радњи је његов синтетички карактер, јер се низ специфичних кривичнопроцесних радњи, које се одликују посебностима у односу на уобичајене доказне механизме, прописује заједно те уз исте материјалне и формалне услове, што представља прилично неуобичајено рјешење, с обзиром на то да у већини упоредних кривичних поступака постоје посебно установљени услови за различите радње, које имају специфичан доказни карактер, или бар за више сродних радњи.³⁷¹

³⁷⁰ Исто.

³⁷¹ Више о томе: Загорка Јекић, Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет

Примјеном посебних истражних радњи повећава се ефикасност органа кривичног поступка у откривању тешких кривичних дјела, али се, исто тако, њиховом примјеном нарушавају права и слободе грађана, нарочито право на приватност и заштиту породичног живота. Стога, посебне истражне радње представљају одређене начине прикупљања доказа који су по свом карактеру атипични те се примјењују само у односу на нека кривична дјела која су тешка и озбиљна, а уједно, имајући у виду психолошки профил починилаца, тешко до- казива кориштењем редовних доказних метода.³⁷²

Формални услов за предузимање посебних истражних радњи јесте од- говарајућа одлука суда којој претходи иницијатива надлежног органа. По- себне истражне радње одређује наредбом судија за претходни поступак, на образложени приједлог тужиоца који садржи: податке о лицу против којег се радња предузима, основе сумње који су дио материјалног услова, разлоге за предузимање одређене радње и остале битне околности које захтијевају преду- зимање радњи, навођење радње која се захтијева и начин њеног извођења, те обим и трајање радње. Наредба судије садржи исте податке као и приједлог ту- жиоца, као и утврђивање трајања наређене радње. Изузетно, ако се писмена наредба не може добити на вријеме и ако постоји опасност од одлагања, може се започети с извршавањем мјере и на основу усмене наредбе судије за претходни поступак. Писмени налог судије за претходни поступак мора бити прибављен у року од 24 сата од издавања усмене наредбе. Није јасно зашто законодавац користи термин „писмени налог” а не „писмена наредба”.³⁷³

Закон о кривичном поступку Републике Српске (члан 226 став 2 ЗКП-а РС) у посебне истражне радње убраја:

- надзор и техничко снимање комуникација;
- приступ компјутерским системима и компјутерско савјешње података;
- надзор и техничко снимање просторија;
- тајно праћење и техничко снимање лица, транспортних средстава и предмета;
- коришћење прикривеног истражитеља и коришћење информатора;
- симуловани откуп предмета и симуловано давање поткупнине;
- надзирани превоз и испоруку предмета.³⁷⁴

Универзитета у Источно Сарајево, Источно Сарајево, 2005, стр. 281

³⁷² Ђорђе Игњатовић, Милан Шкулић: Организовани криминалитет, Правни факултет Универ- зитета у Београду, Београд, 2010, стр. 270.

³⁷³ Више о томе: Загорка Јекић, Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Источно Сарајево, Источно Сарајево, 2005, стр. 283

³⁷⁴ Посебне истражне радње према члану 116 став 2 Закона о кривичном поступку БиХ су: надзор и техничко снимање телекомуникација; приступ компјутерским системима и компјутерско савјешње података; надзор и техничко снимање просторија; тајно праћење и техничко

Материјални услов за примјену посебних истражних радњи представља комбинацију два елемента која морају постојати кумулативно: одређена законом степенована сумња да је извршено неко од таксативно означених кривичних дјела и постојање одређених доказних тешкоћа у односу на та кривична дјела.³⁷⁵

Материјални услов за примјену посебних истражних радњи своди се на постојање основа сумње да је лице само или с другима учествовало или учествује у кривичним дјелима: против Републике Српске; против човјечности и међународног права; тероризма; за која се према Кривичном закону може изрећи казна затвора од најмање три године или тежа казна (члан 226 став 1 у вези са чланом 227 ЗКП-а РС).³⁷⁶

Закон не регулише начин спровођења посебних истражних радњи, већ је остављено да то одреди полицијски орган као орган надлежан за спровођење ових радњи. То омогућава полицијском органу да, када добије налог судије за претходни поступак, поменуте радње спроведе на начин који ће у конкретном случају дати најбоље резултате.³⁷⁷ Примјена посебних истражних радњи обуставља се писменим налогом судије за претходни поступак ако су престали разлози због којих су радње биле одређене. За наведени чин, судија за претходни поступак ће се одлучити у случају да су прикупљени потребни докази или ако тужилац обустави истрагу, лице против којег је мјера наређена сазна за примјену мјере па се на тај начин не може постићи жељени циљ итд.

Надзором и техничким снимањем комуникација ограничава се право човјека на неповредивост комуницирања и права на приватност и поштовање породичног живота. Овом посебном истражном радњом у праву на приватност не ограничава се само сумњива особа већ индиректно и друге особе с којима осумњичени контактира користећи средство комуницирања које се надзире. Ова посебна истражна радња подразумијева тајни надзор и техничко снимање телефонских разговора, као и надзор над употребом других техничких средстава за комуницирање на даљину.

снимање особа, транспортних средстава и предмета који стоје у вези с њима; кориштење прикривених истражитеља и кориштење информатора; симулирани и контролисани откуп предмета и симулирано давање поткупнине; надзирани превоз и испорука предмета кривичног дјела.

³⁷⁵ Више о томе: Загорка Јекић, Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2005, стр. 281.

³⁷⁶ Посебне истражне радње према Закону о кривичном поступку БиХ (члан 116 став 2) могу се одредити за кривична дјела: против интегритета Босне и Херцеговине; против човјечности и вриједности заштићених међународним правом; тероризма; за која се према закону може изрећи казна затвора од три године или тежа казна.

³⁷⁷ Симовић, Миодраг: *Кривично процесно право – увод и општи дио*, Правни факултет Универзитета у Бихаћу, Бихаћ, 2005, стр. 362.

Приступ компјутерским системима и компјутерско срањње података ограничава безбједност и тајност личних података као једно од основних људских права, пошто се лични подаци могу прикупљати само под условима предвиђеним законом.³⁷⁸ Посебном истражном радњом која се огледа у надзору и техничком снимању просторија ограничава се једно од основних људских права, право на приватност, поштовање приватног живота, као и друга права која су у вези са наведеним правима. Ова посебна истражна радња ограничава и право на приватност и других особа које су у контакту са осумњиченим, без обзира да ли су у вези са предметним кривичним дјелом.

Када је ријеч о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, односно, о њеном раду на тајном прикупљању података за које је потребно судско овлашћење, та питања дефинисана су чланом 77 Закона о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ. Тако се праћење на мјестима које немају јавни карактер, праћење комуникација путем телекомуникацијских и других електронских уређаја, као и претрес имовине без пристанка власника или особе која привремено заузима ту имовину, може вршити само у случајевима за које је добијено претходно овлашћење од предсједника Суда Босне и Херцеговине или судије Суда Босне и Херцеговине којег је одредио предсједник Суда Босне и Херцеговине.

И поред неспорне сврсисходности примјене посебних истражних радњи, у доказном поступку појаве се одређене дилеме. Могућност „фабриковања” лажних доказа, путем монтирања тонских или видео-снимака, фотографија и других носилаца аудио, визуелних и графичких информација су данас, захваљујући нараслим техничким могућностима изузетно велике и то службени актери кривичног поступка, а, прије свега, суд, увијек морају да имају у виду.³⁷⁹

Надлежност комисија које обављају надзор над системом безбједности нарочито је важна у ситуацијама у којима подсистеми безбједности предузимају мјере и радње којима се одступа од уставом загарантованих права и слобода. Наиме, поштовање права на приватност, поштовање породичног живота и стана, као и друга права која се доведе у везу са наведеним, предвиђена су и међународним документима о правима човјека као што су Међународна повеља о грађанским правима (члан 17) и Европска конвенција о људским правима (члан 8). Поменута права грађанина према општеприхваћеним стандардима морају да се поштују, осим у строго одређеним случајевима када је дозвољено законско ограничавање тих права од стране јавне власти. Ради се о ситуацијама када су те мјере неопходне ради заштите интереса националне безбједности,

³⁷⁸ Ова посебна истражна радња назива се „растерска потрага”, а њен назив потиче од ријечи „растер” (контролно обиљежје).

³⁷⁹ Шкулић, Милан: *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 261.

економске добробити земље, те ради спречавања нереда или злочина. Та права се нарочито ограничавају примјеном посебних истражних радњи.

У складу с принципом да се људска права и слободе могу угрозити само у случају заштите легитимних друштвених интереса и вриједности, посебне истражне радње слиједе одређена општеприхваћена начела која чине оквир правне заштите грађана од неовлашћених поступака полиције, служби безбједности и других елемената система безбједности једног друштва. Прво начело упозорава да примјена посебних истражних радњи³⁸⁰ увијек мора да буде регулисана законским прописима (начело легалности). Посебне истражне радње се примјењују само ако се на други начин не може постићи исти циљ (начело супсидијарности). Треће начело говори да се ове мјере могу примјењивати само у врло озбиљним и сложеним случајевима (начело сразмјерности). Затим, посебне истражне радње примјењују се само уз претходну сагласност суда и обављају се под његовим надзором. Надлежност за иницирање наведених мјера је у рукама тужиоца, а одобрити их може само суд, који уједно задржава и контролу законитости поступка примјене посебних истражних радњи (начело судског надзора).³⁸¹

³⁸⁰ За наведене методе користи се различита терминологија. У САД се називају „тајне методе”, у Немачкој „посебне истражне мјере”, „посебне полицијске истражне методе”. Различито се називају и у земљама насталим дисолуцијом СФРЈ. У Србији се користи назив „посебне доказне радње”; у Црној Гори „мјере тајног надзора”; у Хрватској „мјере којима се привремено ограничавају уставна права и слободе ради прибављања података и доказа за спровођење кривичног поступка”

³⁸¹ Више о томе: *Коментар Закона о кривичном поступку БиХ*, заједнички пројекат Савјета/Вијећа Европе и Европске комисије

V. КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ И ЊЕГОВЕ КОНТРОЛЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Систем безбједности Босне и Херцеговине не произлази ни из једног правног документа. Такође, не постоји ни политичка платформа којом би се систем безбједности у БиХ бар начелно дефинисао. Тако имамо ситуацију у којој се систем безбједности може одредити као неодређен, те и сарадња између подсистема који га чине више зависи од међусобних односа челних људи неголи од законских рјешења, којом би сарадња и координација свих елемената система била одређена. Коначно, у БиХ не постоји ни државно тијело које би координисало рад подсистема безбједности. Министарство безбједности које постоји на државном нивоу има надлежност над само једним дијелом елемената система безбједности и то над Граничном полицијом БиХ, Државном агенцијом за истраге и заштиту, Дирекцијом за координацију полицијских тијела и Одјељењем Интерпола БиХ. Поменута надлежност огледа се претежно у координирајућој улози. Под директном ингеренцијом Савјета министара БиХ налази се Обавјештајно-безбједносна агенција.

Под ингеренцијом Министарства одбране БиХ и под врховном командом Предсједништва БиХ егзистирају Оружане снаге БиХ. На ентитетском нивоу, у Републици Српској дјелује МУП РС, а у Федерацији Босне и Херцеговине МУП Федерације БиХ те десет кантоналних МУП-ова организованих кроз територијално размјештене полицијске управе. У Брчко дистрикту БиХ дјелује Полиција Брчко дистрикта БиХ. Ако занемаримо најновије успостављена полицијска тијела на нивоу БиХ, произашла из реформског процеса из 2008. године, може се рећи да у БиХ дјелује 13 полицијских структура на ентитетском нивоу, као и двије на државном нивоу, што указује на разбијеност и неуvezаност система безбједности у БиХ.³⁸²

³⁸² На новинарско питање о квалитету сарадње између полицијских агенција у БиХ, замјеник министра безбједности БиХ, Мијо Крешић, одговорио је: „Нажалост, веома често морам рећи да сам незадовољан и разочаран када је ријеч о степену сарадње. У БиХ још постоји

Стиче се утисак да у БиХ постоје три система безбједности (на нивоу БиХ, на нивоу ентитета и на нивоу кантона), односно, један који егзистира на три нивоа који нису у субординирајућем односу, већ између њих постоји координација. Оно што је карактеристично за систем безбједности БиХ јесте и да су готово сви подсистеми система безбједности БиХ на државном нивоу, као што су Гранична полиција БиХ, Дирекција за координацију полицијских тијела, Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА) БиХ, Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ, као и Оружане снаге БиХ, иако нису дефинисани Дејтонским мировним споразумом, створени у постдејтонском периоду, уз велико залагање и притисак међународне заједнице и кроз наметнуте процесе, који су означавани као реформски.

Питање које се намеће јесте да ли је могуће постићи бољу увезаност, односно, компактност система безбједности у БиХ и којим правним оквиром би се она могла постићи. У политичком амбијенту присутном у БиХ тешко да би се то могло остварити. Наиме, сва рјешења у БиХ постижу се по основу политичког и националног концензуса, а он се у БиХ не може постићи ни у мање значајним областима од безбједности.

Када је ријеч о обавјештајном сектору, не треба заборавити да су три националне обавјештајне службе, у рату међусобно супротстављене,³⁸³ по завршетку рата, а захваљујући утицају међународне заједнице³⁸⁴ интегрисане у једну обавјештајну службу. Колико је она јединствена, односно, да ли су унутар формално једне, и даље присутне три одвојене, националне службе, тј. да ли руководни кадрови сепаратно информишу носиоце политичких функција из редова своје нације?

Кад је ријеч о контролним механизмима, а највише се у том смислу очекује од законодавне власти, нагласићемо да је рад Заједничке комисије за одбрану и безбједност регулисан правилником, а не законским рјешењем, што цијенимо да је поље на којем треба радити. Наиме, за цјелисходан друштвени надзор над системом безбједности неопходно је доношење закона о надзору и контроли система безбједности у БиХ. Сједнице Заједничке комисије за

својатање одређених агенција и врло често је та сарадња условљена добром вољом челних особа тих агенција. Та сарадња мора да буде далеко већа и јача. Ниједна од агенција у БиХ сама не може да направи ништа што је од државног значаја ако одређене активности није спровела у сарадњи са другим агенцијама и полицијама. Размјена информација, сервисирање, међусобна сарадња и разумијевање морају бити далеко јачи.” Дневна новина Глас Српске, Бања Лука од 20. 9. 2010, текст „БиХ се недовољно бави проблемом тероризма” (интервју са замјеником министра безбједности БиХ, Мијом Крешћем) аутор Жељка Домазет, стр. 4.

³⁸³ Као и полиција и оружане снаге.

³⁸⁴ Представници америчке службе директно су били укључени у креирање Закона о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине. Извор: Нацрт закона достављен Представничком дому Федерације.

одбрану и безбједност су бурне, њени чланови у јавност често излазе са потпуно опречним ставовима. Насупрот томе, сједнице комисије надлежне за надзор над Обавјештајно-безбједносном агенцијом БиХ су хармоничне, без дисонантних тонова. Предсједавајући комисије у јавним иступима износи углавном похвалне ријечи о раду Агенције. Закон о Обавјештајно-безбједносној БиХ предвидио је конституисање Заједничке парламентарне комисије за надзор над Обавјештајно-безбједносном агенцијом БиХ. Комисија се састоји од дванаест чланова, бира се по шест из сваког парламентарног дома, док се предсједавајући бира из реда чланова Комисије и он мора бити члан странке заступљене у једном од домова Парламентарне скупштине БиХ, која није дио владајуће коалиције. Иако избор предсједавајућег из реда опозиционих странака сигурно представља напредак, то није задовољавајуће рјешење надзора над обавјештајном службом. Оно, чак може да завара и да створи заблуду. Рецимо, предсједавајући Комисије може да уочи одређену неправилност у раду Агенције и да кандидује проблем. Ако проблем дотиче интерес једне од странака владајуће коалиције, предсједавајући ће бити надгласан, можда и усамљен у свом ставу, што се у пракси и дешавало. Разлог је што се чланови Комисије бирају из реда посланика, којима је страначки став по одређеном питању пречи од потребе за објективним сагледавањем проблема. Остали недостаци законског рјешења, по нашем мишљењу, огледају се у сљедећем:

- прекомјерна бројност Комисије (дванаест чланова је превише у разматрању осјетљивих питања);
- Комисија не може под пријетњом казне позвати на разговор.

Све у свему, систем безбједности у Босни и Херцеговини, и поред свих мањкавости, а оне су се испојиле у скоро свакој кризној ситуацији, постоји и функционише. Како се безбједност развија у политичком контексту (поједини аутори сматрају да безбједност треба посматрати искључиво у политичким околностима³⁸⁵) с обзиром на то да је БиХ „ризично друштво”³⁸⁶ и да безбједносни проблем с „неподношљивом лакоћом” постане политички проблем, можда боље није ни могло.

³⁸⁵ Владимир Н. Цветковић

³⁸⁶ Урлик Бек: *Ризично друштво*, Филип Вишњић, Београд, 2001.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге и публикације:

1. Арент, Хана: *Извори тоталитаризма*, Феминистичка издавачка кућа, 1994, Београд, 1998.
2. Бабовић, Будимир: *Цивилна контрола и надзор над полицијом у Југославији*, рад објављен у зборнику Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији – нормативне претпоставке, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2001.
3. Бек, Урлих: *Ризично друштво*, Филип Вишњић, Београд, 2001.
4. Берк, Питер: *Историја и друштвена теорија*, Equilibrium, Београд, 2002.
5. Борн, Ханс и Ли, Јан: *Подизање одговорности у обавјештајној реформи – правни стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних агенција*, Женевски центар за надзор над оружаним снагама, Женева, 2005.
6. Борн, Ханс: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003.
7. Born, Hans: *Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services*, рад објављен у зборнику *Democratic control of intelligence services: containing, rogue, elephants*, приредили Hans Born, Marina Caparini, Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2007.
8. Born, Hans i Li, Jan: *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) POLICY PAPER – №19
9. Вебер, Макс: *Привреда и друштво*, Просвета, Београд, 1976.
10. Williams, Чык: *Principi menadžmenta*, Data statys, Beograd, 2011.
11. *Војна енциклопедија*, том 6. Београд, 1975.
12. Вујаклија, Милан: *Лексикон страних речи и израза*, 6. допуњено и редиговано издање, Просвета, Београд, 2003.
13. Вучковић, Б: *Људске слободе и мјере тајног надзора*, Интермекс, Тара, 2008.
14. Gates, M. Robert: *From the shadows: the yltimate insider's story of five pre-*

- sidents and how they won the Cold War*, TOUCHSTONE Rockefeller Center, New York, 1996.
15. Greg Hannah, Kevin O'Brien i Andrew Rathmell: *Intelligence and security legislation for Security Sector Reform*, Cambridge, RAND Europe, 2005.
 16. Гризолд, Антон, Синиша Таталовић, Влатко Цвртила: *Сувремени системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб 1999.
 17. Даниловић, Неђо, *Савремени системи безбедности*, скрипта, Слобомир П универзитет, Слобомир, Бијељина, 2007.
 18. Даничић, Милан, Стајић, Љубомир: *Приватна безбедност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2008.
 19. *Democratic Oversight of Intelligence Services*, Federation Press, Sidnej, 2010.
 20. Димитријевић, Предраг: *Управно право – општи део*, Књига прва, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008.
 21. Dominique Monjardet, *Le modele francais de police*, Les cahiers de la sicyrity intiriieyre, No 13, 1993.
 22. Donnelly, Jack: *Међународна људска права*, Хелсиншки одбор за људска права у Босни и Херцеговини, Сарајево, 1999.
 23. Драгишић, Зоран: *Безбедносни менаџмент*, Јавно предузеће „Службени гласник” и Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2007.
 24. Ђорђевић, Обрен: *Основи државне безбедности (општи део)*, Виша школа унутрашњих послова Београд, 1987.
 25. Ђорђевић, Обрен: *Лексикон безбедности*, Привредапублик, Београд, 1989.
 26. Ђорђевић, Обрен: *Основи државне безбедности (посебни део)*, Виша школа унутрашњих послова Београд, 1987.
 27. Edward G. Hinkelman: *Dictionary of International Trade*, World Trade Press, Novato, California, USA, 2005.
 28. *Encyclopedia Britannica*, том 18, London, 1964, књига XII
 29. Жугић, Раде: *Контрола буџета у функцији цивилне контроле војске*, Ревизија за безбедност, број 06/08, Београд
 30. Закић, Милорад: *Методологија права и економије*, Правни факултет – Центар за издавачку дјелатност, Бања Лука, 1988.
 31. Закић, Милорад: *Методологија научно-истраживачког рада: с посебним освртом на право и економију*, Правни факултет – Центар за издавачку дјелатност, Бања Лука, 2000.
 32. Зидар, Андраж: *Лустрација – уклањање противника демократије с јавних функција*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001.
 33. Игњатовић, Ђорђе и Милан Шкулић: *Организовани криминалитет*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
 34. Jan-Paol Brodeur: *Les visages de la police: pratiques et perceptions*, Less press de l' Universitete' de Montreal, 2003. Canada

35. Јекић, Загорка и Милан Шкулић, *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2005.
36. Јорданов, Марко: *Службе безбедности: колико знање страних језика доприноси борби против тероризма*, Војноиздавачки завод, Београд, 2008.
37. Коен, Морис и Ернест Нејгел: *Увод у логику и научни метод*, Јасен, Београд 2004.
38. *Коментар Закона о кривичном поступку БиХ*, заједнички пројекат Савјета/Вијећа Европе и Европске комисије – електронско издање, 2005.
39. Крстић, Остоја: *Криминалитет, безбедност и криминалистика*, рад објављен у зборнику радова Савремени облици угрожавања безбједности и стратегије супротстављања, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука, 2009.
40. Куба, Ли и Џон Кокинг: *Методологија израде научног текста; како се пише у друштвеним наукама*, ЦИД, Подгорица и Романов, Бања Лука, 2004.
41. Кукић, Славо и Брано Марић: *Методологија друштвених знаности: методе, технике, поступци и инструменти знанственоистраживачког рада*, Економски факултет Свеучилишта у Мостару, Мостар, 2006.
42. Левков, Миливоје: *Израелска тајна служба*, Филип Вишњић, Београд, 2001.
43. Левков, Миливоје: *Шпијунажа према међународном праву са освртом на праксу држава после II светског рата*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 1965.
44. Лилић, Стеван, Димитријевић, Предраг и Марковић, Милан: *Управно право*, треће измијењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 2007.
45. Li, Jan: *The accountability of security and intelligence agencies*, приредио Loch K. Johnson, Taylor&Francis, 2007, New York, USA
46. Лончар, Зоран: *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
47. Лопушина, Марко: *КОС – Тајне војне службе безбедности*, Евро, Београд, 2004.
48. Ludwig von Bertalanffy, *General Theory of System: Application to Psychology, in the Social Sciences – Problems and Orientations*, Moyton/UNESCO, The Hague, Paris, 1968.
49. Лукић, Радомир: *Методологија права*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995.
50. Марковић, Ратко: *Управно право*, општи део – друго поправљено и проширено издање, Београд, 2002.
51. Маслеша, Рамо: *Теорије и системи сигурности*, „Магистрат“, Сарајево, 2001.
52. Миловановић, Никола: *Кроз тајни архив УДБЕ*, Слобода, Београд, 1986.
53. Милосављевић, С. и И. Радосављевић, *Основи методологије политичких наука*, „Службени гласник“, Београд, 2000.

54. Милошевић, Милан: *Легислативни и практични аспекти оптимизације приватног обезбеђења у Републици Србији*, НБП, број 3/09, Криминалистичко-полицијска академија Београд, 2009.
55. Озрен Жунец, Дарко Домишљановић: *Обавјештајно-сигурносне службе Републике Хрватске*, Наклада Јасенски и Турк, Загреб, 2000.
56. *Опћа енциклопедија Југословенског лексикографског завода*, Загреб, том 6.
57. Пајевић, Маид: *Обавјештајне студије*, Висока школа ЦЕПС – Центар за пословне студије Кисељак, 2017.
58. Парезановић, Марко; Жељски, Реља; Јевтић, Зоран: *Тактика и методика рада служби безбедности*, Академија за националну безбедност, Београд, 2020.
59. *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама – верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003.
60. Пери, Марвин: *Интелектуална историја Европе*, CLIO, Београд, 2000.
61. Peter Gill, Mark Phythian: *Intelligence in an insecure world*, Polity, 2006, Cambridge
62. Peter Lessmann-Faust: *Policija i političko obrazovanje*, VS Verlag – Издавач за социјалне науке, Wiesbaden, 2008.
63. Петровић, Предраг: *Приватизација безбедности у Србији*, Безбедност Западног Балкана 4, Београд, 2007. стр. 13–21. У: Милошевић, Милан: *Легислативни и практични аспекти оптимизације приватног обезбеђења у Републици Србији*, НБП, број 3/09, Криминалистичко-полицијска академија Београд, 2009.
64. Петровић, Предраг, Ревиија за безбедност, бр. 5/08, текст: *Контрола и надзор приватног сектора безбедности*
65. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
66. Pyrg, Adam: *Primerjalni obveščevalni sistemi*, Visoka Policijsko-varnostna škola, Ljubljana, 2002.
67. Пусић, Еуген: *Управни системи I и II*, ГЗХ, Загреб, 1985.
68. Phythian, Mark: *Intelligence oversight in the UK – The case of Iraq*, рад објављен у студији *Handbook of intelligence studies*, коју је приредио Loch K. Johnson, Taylor&Francis, 2007, New York, USA
69. Радојевић, Мијодраг: *Парламентарна контрола безбедносног сектора*, Ревиија за безбедност, бр. 08/08
70. Рељић, Душан: *Media, Civil society and the Quest for Transparency and accountability of the security sector*, објављено у Marina Caparini, Philipp Fluri, Ferenc Molnar: *Civil society and security sector*, LIT Verlag Munster, 2006, Берлин
71. *Речник српскохрватског књижевног језика*, књига прва, 2. фототипско издање, Нови Сад, Матица српска (суиздавач Матица хрватска), 1990.
72. Риз, Вилем: *Речник филозофија и религија: источна и западна мисао*, Дерета, Београд, 2004.

73. Richelson, T. Jeffrey: *The U. S. Intelligence Community* (fourth edition), Boyl-
der, California, 1999.
74. Richelson, T. Jeffrey: *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*,
Oxford University press, New York, Oxford, 1995.
75. Ронин, Роман: *Обавештајни рад*, Јавно предузеће Службени гласник и
Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009.
76. Савић, Андреја, Милан Делић, Младен Бајагић: *Безбедност света од
тајности до јавности*, Универзитет безбедности, Виша школа унутраш-
њих послова, Полицијска академија, Београд, 2002.
77. Савић, Андреја: *Увод у државну безбедност*, „Виша школа унутрашњих
послова”, Београд, 2002.
78. Сакан, Момчило, *Утицај културе на људску безбедност*, излагање на
симпозијуму Безбедност и култура, Врњачка Бања, март 2008.
79. Симовић, Миодраг: *Кривично процесно право – увод и општи дио*, Правни
факултет Универзитета у Бихаћу, Бихаћ, 2005.
80. *Српска се брани и у Србији: десет београдских трибина о Републици Срп-
ској 2021–2022*, Представништво Републике Српске у Србији, Информа-
тивно-политички портал Све о Српској, Информативно-политички пор-
тал Факти, Београд, 2023.
81. Стајић, Љ.: *Основи безбедности*, „Полицијска академија”, Београд, 2004.
82. Станаревић, Светлана и Ејдус, Филип: *Појмовник безбедносне културе*,
Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
83. Станаревић, Светлана: *Основи безбедности*, Универзитет у Београду –
Факултет безбедности, Београд, 2018.
84. Стојановић, Стеван: *Правно-политички аспекти заштите политичке
елите од тероризма*, докторска теза одбрањена у јуну 2009. године на
Слободомир П универзитету у Бијељини
85. Тадић, Б.: *Несврстаност и међународна безбедност*, у: *Безбедност и
одбрана несврстаних земаља*, Центар оружаних снага за стратегијска
истраживања и студије, Београд, 1989.
86. Тучић, Борис: *Глобална безбједност и свијет који се мијења*, Универзитет
у Бањој Луци, Факултет безбједносних наука, Бања Лука, 2023.
87. *The Encyclopedia Americana*, Grolier Incorporated, Danbury, 1987, том XV.
88. Thomas C. Bryneay, Steven C. Boraz: *Reforming intelligence – obstacles to
democratic control and effectiveness*, University of Texas Press, Aystin, 2006.
89. Thomas C. Bryneay and Scott D. Tollefson: *Who gyard the gyardiand and how*,
University of Texas Press, Aystin, 2006.
90. Томић, Р. Зоран: *Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и
полиције*, рад објављен у зборнику *Демократска контрола војске и поли-
ције у СР Југославији* – нормативне претпоставке, Центар за цивилно-
војне односе, Београд, 2001.
91. Ћеранић, Предраг: *Ко контролише обавјештајне службе*, Бесједа, Бања
Лука, 2008.

92. Теранић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, ВЛС-Бесједа, Бања Лука, 2011.
93. Теранић, П.: *Коме то сметају „мали Руси?“*, Филип Вишњић, Београд, 2018.
94. Теранић, П.: *У дворишту „малих Руса“*, Филип Вишњић, Београд, 2019.
95. Теранић, П.: *Оружане снаге Босне и Херцеговине – пријетња или заштита грађана*, часопис Актуелности, бр. 10, издавач: Вања Лука College, Бања Лука, јули 2009, ISSN 0354 - 9852, УДК: 351.78 : 355 . 1(497.6) стр. 214–225.
96. Теранић, П., Сикимић, М.: *Енергетска безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 1/19, Бања Лука, 2019. стр. 3–17.
97. Теранић, П., Башкало, Д.: *Еколошка безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 2/19, Бања Лука, 2019. стр. 25–47.
98. Теранић, П.: *Економска безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 1–2/16, Бања Лука, 2016. стр. 35–49.
99. Теранић, П.: *Јавне политике Босне и Херцеговине у социјалној безбједности*, зборник VII Међународне конференције Јавне политике и политика као јавна ствар, Висока струковна школа за предузетништво Београд, Београд, 2015. стр. 259–268.
100. Теранић, П.: *Политичка безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 3–4/15, Бања Лука, 2015. стр. 25–42.
101. Теранић, П.: *Јавне политике Савезне Републике Њемачке у области безбједности*, часопис Безбједност, полиција, грађани, број 3–4/16, Бања Лука, 2016, стр. 25–45.
102. Теранић, Предраг: *Безбједносна политика: прилике у Босни и Херцеговини*, Универзитет у Бањој Луци, Факултет безбједносних наука, Бања Лука, 2020.
103. Urs E. Gattiken: *The information Secyrity Dictionary*, Klywer Academic Pyblishers, Dordrecht, The Netherlands, 2004.
104. Hantington, P. Semjyel: *Vojnik i država – teorija i politika civilno-vojnih odnosa*, Prometej, Beograd, 2007.
105. Harman, Michael: *Intelligence power in peace and war*, Royal Instityte of International Affaris, Cambridge, 1996.
106. Хацић, Мирослав, Филип Шварм: *Приручник с појмовником за новинаре – безбедносна питања*, Медија центар, Београд, 2005.
107. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Енциклопедија филозофијских знаности*, 2. издање, „Веселин Маслеша” – „Свјетлост”, Сарајево, 1987.
108. Hitz, Frederick P.: *Unleashing the Rogye Elephant: 11 September and Letting the CIA Be the CIA*, Harvard Joymnal of Law & Pyblic Polici 25, 2002. str. 756–781.
109. Caparini, Marina: *Controlling and Overseeing Inteligence services in Democratic States*, рад објављен у зборнику *Democratic control of intelligence*

- services: containing, rogye, elephonts*, приредили Hans Born, Marina Caparini, Ashgate Publishing Company, Barlington, USA, 2007.
110. Цу, Сун: *Свеобухватно умеће ратовања*, Алнари, Београд, 2005.
 111. Чошабић, Јасна, Теранић, Предраг: *Приручник за практикум у јавној управи*, БЛЦ: Бесједа, Бања Лука, 2009.
 112. Џамић, Драган: *ЦИА изнутра*, Књига-комерс, Београд, 2004.
 113. Шамић, Мидхат: *Како настаје научно дјело*, „Завод за издавање уџбеника”, Сарајево, 1968.
 114. Шкоро Певец, Катарина: *Национална сигурност: водич за новинаре*, Press Data, медијска агенција ХНД Загреб, 2003.
 115. Шиндлер, Џ. Р.: *Босански рат и терор*, Службени гласник, Београд, 2011.
 116. Шкулић, М.: *Организовани криминалитет: појам и кривичнопроцесни аспекти*, Ауторска издавачка задруга, Београд, 2003.
 117. Шкулић, Милан: *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.

Закони и други прописи:

1. Кривични закон Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ”, бр. 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, Сарајево
2. Кривични закон Републике Српске, „Службени гласник РС”, бр. 49/03, Бањалука
3. Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 12/04 и 20/04, Сарајево
4. Закон о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ број 88/05
5. Закон о основама система државне безбједности, „Службени лист СФРЈ” број 15/84.
6. Закон о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације БиХ”, бр. 23/02
7. Закон о Управи за индиректно опорезивање, „Службени гласник БиХ” бр. 89/05
8. Закон о измјенама и допунама Закона о Обавјештајно-безбједносној служби БиХ, „Службени гласник БиХ”, број 56/06, Сарајево
9. Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту, „Службени гласник БиХ”, бр. 27/04, Сарајево
10. Закон о Обавјештајно-безбједносној служби Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске”, бр. 21/98
11. Закон о полицијским службеницима БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 27/04, Сарајево
12. Закон о организацији органа управе у ФБиХ, „Службене новине ФБиХ”, број: 35/05)

13. Закон о Државној граничној служби, „Службени гласник БиХ”, бр. 50/04, Сарајево
14. Закону о комуникацијама, „Службени гласник БиХ”, бр. 33/02 и 31/03, Сарајево
15. Закон о измјенама и допунама Закона о државној граничној служби, „Службени гласник БиХ”, бр. 27/07, Сарајево
16. Закон о заштити тајних података, „Службени гласник БиХ”, бр. 54/05, Сарајево
17. Закон о унутрашњим пословима Републике Српске, „Службени гласник РС”, бр. 48/03, Бањалука
18. Закон о унутрашњим пословима Федерације БиХ, „Службене новине ФБиХ”, бр. 49/05, Сарајево
19. Закон о граничној контроли, „Службени гласник БиХ”, број 53/09
20. Закон о управи БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр.32/02, Сарајево
21. Закон о спречавању и сузбијању злоупотребе опојних дрога, „Службени гласник БиХ”, број 8/06, Сарајево
22. Закон о заштити личних података, „Службени гласник БиХ”, бр. 32/01, Сарајево
23. Закон о слободном приступу информацијама БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 28/02, Сарајево
24. Закон о слободном приступу информацијама РС, „Службени гласник РС”, бр. 20/01, Бањалука
25. Закон о слободном приступу информацијама ФБиХ, „Службене новине ФБиХ”, бр. 32/01, Сарајево
26. Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 5/03, Сарајево
27. Закон о државној служби у институцијама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 12/02, 2/06, Сарајево
28. Закон о Суду Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ”, бр. 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, Сарајево
29. Закон о судовима Брчко дистрикта БиХ, „Службени гласник Брчко дистрикта БиХ”, бр. 4/00, 1/01, 10/01 и 5/02, Брчко
30. Закон о високом судском и тужилачком вијећу БиХ, „Службени гласник БиХ”, бр. 15/02, Сарајево
31. Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине „Службени гласник БиХ”, број 25/04
32. Закон о намјештеницима у органима државне службе у ФБиХ („Сл. новине ФБиХ”, број: 49/05)
33. Закон о казненом поступку (Хрватска), „Народне новине”, бр. 62/03, Загреб
34. Закон о Републичкој управи („Службени гласник Републике Српске” 118/08)
35. Конвенција о заштити људских права и основних слобода, „Службени гласник БиХ”, Међународни уговори, бр. 6/99

36. Међународно хуманитарно право, Приручник за парламентарце, МКЦК, 1999.
37. Службени гласник БиХ (бројеви: 03/03, 32/03, 36/03, 44/03, 12/04, 26/04, 27/04, 50/04, 52/04, 56/04, 63/04, 13/05, 48/05, 49/05, 88/05, 89/05, 33/06, 36/06, 41/06, 46/06, 76/06, 81/06, 91/06, 27/07, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 91/07, 15/08, 58/08, 78/08 и 53/09)
38. Службени гласник Брчко дистрикта БиХ (бројеви: 10/03, 27/04, 15/05, 37/05 и 17/08)
39. Службени гласник Републике Српске (бројеви: 26/02, 50/02, 48/03, 25/05, 92/05 и 63/07)

Остали извори

Дневна штампа:

Политика, Београд; *Независне новине*, Бања Лука; *Дневни аваз*, Сарајево.

Недјељници и ревијална штампа:

Национал, Загреб; *Глобус*, Загреб; *Слободна Босна*, Сарајево; *Дани*, Сарајево; *САФФ*, Сарајево; *НИН*, Београд; *Еуропљанин*, Београд; *Ривија за безбедност*, Београд, *Актуелности*, Бања Лука; *Ослобођење*, Сарајево; *Нови репортер*, Бања Лука.

Интернет адресе:

<http://www.bia.sr.gov.yu> – Безбедносно-информативна агенција Србије
<http://www.sigov.si/sova> – Словеначка обавјештајно-безбједносна агенција (Словенија)
<http://www.fsb.ru> – Федерална служба безбједности Руске Федерације (Руска Федерација)
<http://www.sisde.it> – Обавјештајна служба за заштиту демократије (Италија)
<http://www.mi5.gov.uk> – Служба безбједности (Велика Британија)
<http://www.cia.gov> – Централна информативна агенција (Сједињене Америчке Државе)
<http://www.dia.gov> – Обавјештајна агенција одбране (Сједињене Америчке Државе)
<http://www.fbi.gov> – *Federalni istražni biro (Sjedinjene Američke Države)*
<http://www.vijesti.co.yu> – Дневне новине *Вијести*, Подгорица
<http://www.glas-javnosti.co.yu> – Дневне новине *Глас јавности*, Београд
<http://www.aimpress.ch> – Новинарска агенција АИМ
<http://www.tyzilastvobih.gov.ba> – Тужилаштво Босне и Херцеговине
<http://www.sydbih.gov.ba> – Суд Босне и Херцеговине
<http://www.myp.vladars.net> – Министарство унутрашњих послова, Влада Републике Српске

<http://www.fyp.gov.ba> – *Federalna uprava policije*
<http://www.sipa.gov.ba> – *Државна агенција за истраге и заштиту*
<http://www.osa-oba.gov.ba> – *Обавјештајно-безбједносна агенција Босне и Херцеговине*
<http://www.projyris.org> – *Organizacija za pravnu edukaciju i kulture prava*
<http://www.informator.rs> – *Правни информатор, часопис за савремене правнике*
<http://www.bezbednost.org> – *Безбедност по мери грађана и грађанки*
<http://www.dcaf.ch> – *Центар за демократску контролу оружаних снага*
<http://www.iscg.org/> – *International Standard Chain Gyide mount*
<http://www.met.police.yk> – *Metropolitan police*
<http://www.psni.police.yk> – *Police Service of Nothern Ireland*
<http://www.soca.gov.yk> – *Serious Organised Crime Agency*
<http://statewatch.org> – *Intelligence and Security Committee*
<http://www.parlament.ba> – *Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине*
<http://www.parliament.yk> – *Парламент Уједињеног Краљевства*
<http://www.byndestag.de> – *Deytscher Byndestag (Njemački parlament)*
<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de> – *Deytschen Institut für Menschenrechte*
<http://www.economy-point.org> – *Обавјештајна агенција, Француска*
<http://www.parlamentfbih.gov.ba> – *Сајт парламента Федерације Босне и Херцеговине*
<http://www.fmyr.gov.ba> – *Федерално министарство унутрашњих послова*
<http://www.mypks.ba> – *Министарство унутрашњих послова Кантона Сарајево*
<http://www.granpol.gov.ba> – *Гранична полиција Босне и Херцеговине*
<http://www.skypstinabd.ba> – *Скупштина Брчко дистрикта Босне и Херцеговине*
<http://www.oscebih.org> – *The Organization for Security and Co-operation in Europe*
<http://www.mod.gov.ba> – *Министарство одбране Босне и Херцеговине*
<http://www.fmyr.gov.ba> – *Федерално министарство унутрашњих послова*
<http://www.fycz.gov.ba> – *Федерална управа цивилне заштите*
<http://www.bdcentral.net> – *Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине*
<http://www.dcaf.ch> – *A centre for security, development and the rule of law*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

327.56:351.861(100)
351.861

ЋЕРАНИЋ, Предраг

Системи безбједности и питање контроле : монографија /
Предраг Ћеранић. - Бања Лука : Факултет безбједносних наука,
2023 ([Б.м. : б.и.]). - 209 стр. : табеле ; 24 cm

На врху насл. стр.: Универзитет у Бањој Луци. - Тираж 100. -
Напомене и библиографске референце уз текст. -
Библиографија: стр. 199-208.

ISBN 978-99976-805-1-8

COBISS.RS-ID 139333633