

*Радојица Лазић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

МЕХАНИЗМИ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ ДЕМОКРАТСКЕ И ЦИВИЛНЕ КОНТРОЛЕ НАД СЛУЖБАМА БЕЗБЕДНОСТИ

Сажетак

У савременим државама на почетку 21. века промена глобалног безбедносног окружења довела је до пораста претњи као што су: пролиферација оружја за масовно уништење, међународни тероризам, међународни организовани криминал, илегална трговина људима и робом која подлеже контроли, масовна имиграција, прање новца и сл. Ове претње доносе и нове изазове у погледу функционисања система националне безбедности, а то се природно одражава и на нове сложености у успостављању ваљаних механизма за њихову контролу. У таквим околностима безбедносно-обавештајни системи морају да се прилагоде новонасталој ситуацији и да побољшају своју ефикасност. Ипак, то ствара и потенцијалне претње равнотежи између ефикасности система националне безбедности и његове демократске и јавне контроле.

Кључне речи: држава, демократија, национална безбедност, службе безбедности, савремени безбедносни изазови, цивилна контрола и надзор.

Уводна разматрања

Познато је да су терористички напади који су изведени у свету почетком новог миленијума, а нарочито они „од 11. септембра 2001. интензивирали расправе у вези са тенденцијама које во-

* Докторант

де ка смањењу транспарентности служби безбедности и слабљењу ионако исувише неодређеног и нејасног система јавне контроле.”¹⁾

Полазећи од посла којим се баве службе безбедности требале би бити предмет одговарајуће демократске и цивилне контроле. Пропитујући овај сложен друштвени феномен, сасвим разложно намеће се као питање: да ли постоји универзални, општеприхватљив и примењив модел за њихову контролу? Многи истраживачи покушали су да пронађу одговор на ово питање. Ипак, скоро сви сложили су се у једном: Не постоји јединствен нити општепримењив модел за демократску и цивилну контролу служби безбедности.²⁾ Начелно, постоје само општи обрасци и полазна начела, који би могли бити заједнички за све службе у свету.

Даље, за ефикасну контролу и надзор, сами закони нису довољни. Морају бити успостављени делотворни и јасни начини и процедуре за тумачење и спровођење донетих закона, али и утврђен однос између нормативног и стварног.

Оно у чему се слаже већина научника и истраживача из ове области: Ханс Борн, Филип Флури, Марина Капарини, Јанг Лин, Тимоти Едмундс, Питер Гил, Овен Грин, Хејнер Ханги, Мирослав Хацић и многи други³⁾ - без обзира који облик контроле у демократским друштвима је доминантан, у већини земаља контролу активности служби безбедности спроводе законодавне, извршне и судске власти. Сваки сегмент контроле има своју специфичну улогу и чини само један део у систему контроле, одговорности, надгледања и надзора, чија је сврха да обезбеди законитост, пропо-

1) Види: **Andrzej** Karkoszka, “Security Sector Reform - the Concept, its Political Usefulness and Growing Importance”, In: *Cetting the 21st Century Security Agenda*, Peter Lang publ., Bern, Switzerland, 2003, p. 84.

2) Опширније о томе: *Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner's View*, Occasional Paper 3, DCAF-Intelligence Working Group, Geneva, July 2003, p. 37.

3) Већина од наведених су и сарадници Женевског демократског центра за контролу наоружања (DCAF). DCAF је међународна фондација основана 2000. године на иницијативу Швајцарске Конфедерације. Центар подстиче и подржава државне и недржавне институције у напорима за јачање демократске и цивилне контроле оружаних и безбедносних снага и промовише међународну сарадњу у овим областима. Центар сакупља информације, врши истраживања у циљу идентификовања проблема, утврђивања научених лекција и предлаже најбоље праксе у области демократске контроле оружаних снага и цивилно-војних односа. Он даје савете и подршку заинтересованим странама, владама, парламентима, војним властима, међународним организацијама, невладиним организацијама и академским круговима. Руководи се принципима неутралности, непристрасности, поштовања родне равноправности, као основу за подршку легитимним одрживим процесима реформе. Седиште му је у Женеви са сталним канцеларијама у Бејруту, Бриселу, Љубљани, Рамали и Тунису. Има преко 100 запослених из више од 30 земаља. Тренутно у чланству окупља 61 државу.

ационалност и исправност за активности које службе безбедности, због природе свога посла извршавају у тајности.

Изабране власти на основу уставних и законских овлашћења одговорне су за функционисање служби безбедности. Основни проблем који се у том ланцу појављује је „потреба за тајношћу“. Отуд и питање: Како обезбедити делотворну демократску и цивилну контролу над службама безбедности, а да се истовремено не повреди „принцип тајности“?

До средине 70-тих година прошлог века, за обавештајне и безбедносне службе већине европских земаља, САД и Канаде, могло се поуздано рећи да није постојала контрола законодавне и судске власти над њима. Наиме, у скоро свим демократским државама тога времена, сматрало се, а и у пракси је било тако, да је то искључиво право извршне власти.

Такве службе, у многим земљама, попут САД, Канаде, Аустралије, Велике Британије, СР Немачке, Француске, па и СФРЈ, функционисале су на основу уредби или декрета извршних власти (најчешће поверљивог карактера).

Примера ради, парламентарни надзор националних служби безбедности у СР Немачкој почео је да се спроводи 1978. године,⁴⁾ а у већини других западноевропских земаља (искључујући Холандију у којој је нека врста спољног надзора уведена још 1952. године), као и у Канади и Аустралији 1980-их, у Великој Британији тек 1994. године,⁵⁾ а у Француској још није уведен.⁶⁾

Крај Хладног рата и нестанак блоковске поделе света, представљају нову фазу у развоју контролних механизма и надзора служби безбедности, која је започела у пост-комунистичким и постконфликтним друштвима. Она се нарочито односила на земље које су настале распадом бившег Совјетског Савеза. Многе од њих, посебно оне у Источној и Југоисточној Европи - су уз охрабрење и помоћ западних демократија реформисале своје обавештајне и безбедносне службе стављајући их, неке по први пут, у законски оквир, под надзор извршних и законодавних власти.

4) На основу Закона о контроли обавештајне делатности и Закона о контролним телима од 11.04.1978. године. Опширније о томе види: Андеја Савић, Младен Бајагић, *Безбедност света - од тајности до јавности* (друго измењено и допуњено издање), Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2005, стр. 180-181.

5) *Intelligence Service Act 1994*, Chapter 13, 10, 26, May 1994.

6) *Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner's View*, Occasional Paper 3, DCAF, Intelligence Working Group, Geneva, July 2003, p. 42.

Тај процес донео је и нове дилеме у текућем процесу редефинисања концепта безбедности, јер је безбедност и безбедносне студије у Европи и САД померио с бриге само за опстанак државе (тврди приступ) на бригу за економско благостање и укупан просперитет и, што је најважније, ставља појединца у само средиште пажње (меки приступ).⁷⁾ Актуелизацији „меког“ приступа безбедности посебно су допринеле асиметричне претње безбедности као што су тероризам и организовани криминал, односно процес социјалне нестабилности, економски проблеми, проблеми у вези с миграцијама, угрожавањем животне средине, пандемијама заразних болести и другим појавама и процесима који у традиционалном концепту „тврде“ безбедности нису препознавани као безбедносни процеси и појаве.

У већини источноевропских држава парцијалне реформе⁸⁾ направљене су у изузетно тешким околностима пост-комунистичке транзиције. Новоуспостављени политички режими и институције, заједно са демократским вредностима и нормама које их потврђују, биле су крхке. Свеобухватне политичке промене и процес изведене лустрације, углавном је регрутовао непрофесионално особље. Посебан фокус односио се на лојалност пост-комунистичким властима и непријатељству према претходном режиму. У многим случајевима то је довело до губитка институционалног капацитета, интерним поделама у службама безбедности и имало је за последице дубоке и често неконструктивне политизације међу запосленима. Да би обезбедиле правну основу, законске одредбе врло често су на некритички, на несистематичан и чак на контрадикторан начин копиране или нестручно импровизоване из законодавстава развијенијих демократија.⁹⁾ Наведени проблеми још више су погоршани недостатком демократске културе. Један број некадашњих припадника служби безбедности, који је остао

7) Више о томе види у: Richard Cohen and Michael Mihalka, *Cooperative Security - New Horizons for International Order*, George C. Marshall Center, 2005.

8) Термин „Реформа сектора безбедности“ први пут је употребила у британском парламенту Клара Шорт 1998. године, лабуристички посланик и министар за развој. Концепт су касније, у оквиру теорије безбедносних студија, разрадили британски научници на Краљевском колеџу у Лондону и на Брадфорд универзитету (Мајкл Кларк, Ентони Форстер, Овен Грин, Тим Едмундс, Малколм Чалмерс, Дилан Хендриксон и др).

9) Као пример могу се, рецимо, узети балтичке земље које су образац за комплетна законска решења у сектору безбедности преузеле од западних демократија. И поред тога имале су озбиљних проблема, јер већи део тих решења није било могуће применити и уклопити у националне оквири.

без посла, затражио је запослење у приватним компанијама које се баве пословима безбедности. Та појава резултирала је формирањем паралелног безбедносног сектора,¹⁰⁾ који је стварао озбиљан проблем новоформираним службама у тим државама.¹¹⁾

Дакле, у првој половини деведесетих година 20. века, у пост-комунистичким земљама Средње и Источне Европе одвијала се транзиција, а један од њених приоритета била је деполитизација инструмената политичке моћи и увођење демократске и цивилне контроле над службама безбедности. Чак су се и у многим земљама у развоју Трећег света дешавали процеси везани за пост-конфликтну стабилизацију и обнову, при чему је овим процесима пажња усмерена на питања везана за функционисање тог система. Стварање структура и механизма је заједничка одлика таквог развоја, кроз које ће легитимне политичке власти бити у стању да врше управљање институцијама безбедности.

Терористички напад од 11. септембра 2001. године на циљеве у САД може се означити као још један нови моменат који је важан у даљем развоју и реформи безбедносно-обавештајних служби у свету. Већина земаља поучена горким америчким искуством своје безбедносне системе, укључујући и службе безбедности, морала је „устројити” (реорганизовати) према новим безбедносним изазовима и претњама (међународном тероризму и нарастајућем организованом криминалу, пролиферацији оружја за масовно уништење, трговини људима и наркотицима). У таквим околностима службе безбедности, добиле су шира овлашћења, нарочито у примени одговарајућих мера, метода и поступака, које су у директној колизији са прокламованим начелима о људским правима и слободама.

Многе земље суочене са новим облицима безбедносних претњи и чињеницом да се њима не могу супротстављати на дотадашњи начин биле су принуђене на широку размену оперативних безбедносних података и информација са државама из свих делова света. Међународна сарадња на плану благовременог идентификовања потенцијалних безбедносних опасности добила је после наведених

10) Таквих примера било је у Бугарској, Румунији, Чехословачкој и неким државама из бившег СССР.

11) О томе под тачком 63 говори и Извештај Венецијанске комисије, усвојен на 71 пленарној седници, у Венецији, 1. и 2. јуна 2007. године. Текс је доступан на: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp).

терористичких аката, потпуно нову и изузетно значајну димензију. Истина, подаци добијени кроз сарадњу са страним партнерским службама подлежу и одговарајућим правилима заснованим на поштовању устројених договора и процедура о размени таквих података и информација.¹²⁾

Тако су службе на основу безбедносних процена, добиле, већ поменуто, много већа овлашћења, нарочито у примени одговарајућих мера, метода и поступака, која су у директној колизији са прокламованим начелима о правима и слободама човека. Ако се службама безбедности дају превелика овлашћења за поступања у интересу „обезбеђења мирног и просперитетног живота и благостања у одређеној друштвеној заједници”, онда се, сасвим разложно, намеће и потреба за успостављањем нових и још делотворнијих поступака и механизма за контролу тих овлашћења.

Да би биле делотворне, службе користе тајна средства и методе. Како би адекватно и благовремено се супротставиле новим безбедносним ризицима и претњама од политичких власти захтевају додатна овлашћења. Демократија, међутим, тежи транспарентности у обављању јавних послова и тражи стриктно поштовање људских слобода и права. „Иако постоје да би штитиле безбедност и имовину грађана и њихових политичких заједница у којима грађани живе, у таквим околностима постоји и опасност да саме службе постану потенцијални извор претњи“.¹³⁾ Како би се све то предупредило, владајуће политичке елите успостављају сложени и компламентарни систем процедура и контролних механизма за спречавање таквих могућности.

Тиме се жели осигурати подређеност служби безбедности цивилним властима и општем интересу. Такав систем, демократске и цивилне контроле, данас је прихваћен као неизоставно обележје демократског уређења. Уграђен је у уставе савремених држава,

12) Рецимо, на такав начин добијени подаци не могу се уступати на коришћење некој другој служби безбедности. Одређеним законским или подзаконским актима регулише се њихово чување. У неким државама парламентарним одборима за контролу рада служби није дозвољен приступ тим подацима. Такав пример имамо и у Канади и у Аустралији. Чланови Одбора за одбрану и безбедност Народне скупштине Републике Србије, на основу Закона о основама уређења служби безбедности, не могу од служби безбедности, приликом непосредног надзора, „тражити податке и информације који су прибављени разменом са страним службама и међународним организацијама”.

13) Hans Born, *Democratic and Parliamentary oversight of the Intelligence Services, Practices and Procedures*, Working Paper Series, no. 20, Geneve, May 2002.

ослањајући се, поред сопствених правних аката, између осталог, и на бројна међународна документа.¹⁴⁾

О успостављеном систему контроле, коју омогућавају постојећа законска решења, недостацима и мањкавостима у њиховом нормирању, као и о томе како се у пракси примењују над службама безбедности у Србији, детаљније ће бити изложено у наредним деловима овог рада.

Шта је то демократска и цивилна контрола?

Кроз историју, било је много случајева злоупотребе моћи од институција државне власти. Најчешће, то су биле оружане снаге, које су се „отеле” контроли као најјачи инструмент моћи. Модерно доба донело је постепено јачање осталих институција као што су полиција, а нарочито службе безбедности. Паралелно са овим јачањем расла је и претња да ће наведене институције вршити злоупотребе: насилно рушење владе је екстремна демонстрација мешања инструмената моћи у функционисање државе. Постоје и други типичнији случајеви, попут утицаја на политички живот, дискриминације унутрашњих противника, или остварење неких посебних финансијских или економских користи. Доминантна улога неких од тих институција у политичком систему довела је до социјалних криза и ширења негативних појава као што су корупција и клијентализам.

Предуслов за демократски систем и за функционисање тржишне привреде је демократска и цивилна контрола и јавни надзор над органима државне власти. Први кључни задатак тих механизма јесте да спрече сваку манипулацију инструмената моћи од политичких група, које покушавају да остваре своје партикуларне интересе. Други кључни задатак је да се онемогући свака потенцијална злоупотреба тих институција од њихових чланова или њихових старешина и руководилаца. На основу наведених чињеница, цивилно друштво и демократска држава стварају комплекс формалних односа и неформалних правила како би се обезбедило одговорно и транспарентно функционисање укупног апарата моћи. У традиционалним демократијама и земљама које пролазе

14) Преглед најзначајнијих међународних докумената о овој теми види у: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, 2005.

кроз процес демократске трансформације, једно правило је важје - механизми политичке контроле и јавног надзора над оружаним снагама, полицијом и службама безбедности су предуслови за ефикасну државну управу, и „угаони су камен“ за развој цивилног друштва. У овом раду задржаћемо се искључиво на службама безбедности.

У протеклих четрдесет година у Европи, Америци, а спорадично и у другим деловима света стално се поставља као питање: како установити демократску и цивилну контролу над радом служби безбедности. Начелно, постојала су два основна разлога за ове промене.

У земљама „стarih“ демократија (Северна Америка, Западна Европа, Аустралија), главни подстицаји за промене у начину рада служби безбедности били су скандали у вези са злоупотребом власти и права од стране служби безбедности. Истина, ово је послужило као повод за парламентарне или судске истраге које су резултирале или доношењем нових закона или извршних налога и установљење нових механизма за контролу националних служби безбедности.

Најпознатији примери истрага о незаконитом деловању и прекорачењу овлашћења, у том периоду, биле су у САД. То су конгресне истраге током 1975. и 1976. године, које су водили сенатор Черч¹⁵⁾ и заступник Пајк.¹⁶⁾ Односиле су се на прекорачење овлашћења америчких служби безбедности (пре свих ФБИ и ЦИА). Оне су резултирале формирањем (до тада непостојећих) нових контролних тела у оба дома парламента.¹⁷⁾ Слична ситуација и у Канади довела је до истрага (1977-1981) о незаконитим поступањима тадашње Канадске безбедностне агенције (РЦМП), која

15) Одбор којим је председавао сенатор Черч (познатији као Черчов одбор) покушао да примени „кривични стандард“ на домаћи обавештајни рад, ограничавајући истраге домаће обавештајне службе на оне ситуације где је дошло до повреде закона или ће до њега ускоро доћи. САД су усвојиле кривични стандард пошто је Черчов одбор утврдио да је било доста примера инструзања ФБИ од стране Беле куће за истраживање политичких противника америчког председника. Поменути извештај никада није предочен јавности.

16) Пајков комитет основан је ради спровођења јавних истрага о активностима америчких обавештајних служби, које су се тикале злоупотреба и пропуста у раду. Комитет је 19. јуна 1976. године усвојио закључке који су се односили на учињене пропусте у раду служби безбедности.

17) у Сенату преко Изабраног комитета за обавештајне активности (основан 1976. године) и Изабраног комитета за процену владиних операција у домену обавештајне активности (основан 27. јануара 1975. године) и у Представничком дому преко Стално изабраног комитета за обавештајне активности (основан 19. фебруара 1975. године).

је поверена МекДоналдс Комисији.¹⁸⁾ У Аустралији због злоупотреба и прекорачења овлашћења који су током осамдесетих година потресали ову државу у вези са радом националне службе безбедности (1976-77, 1984-85) истраге је водио судија Хоуп.¹⁹⁾

Поменуте истраге резултирале су доношењем нових закона (Канада и Аустралија) распуштањем службе безбедности (Канада), формирањем нових парламентарних контролних тела (САД, Канада, Аустралија) и успостављањем нових процедура за контролу законитости у раду од стране парламената, влада и судова. У неким државама (рецимо у Канади) тај процес је убрзао и формирање неких других контролних институција (независни комесар за истраге о поступањима службе безбедности) и сл.

У другим деловима света, овај помак је био централни, а понекад и болни, аспект демократизације ранијих ауторитативних цивилних и војних режима. На пример, Франкова смрт, 1976. године, убрзала је демократизацију у Шпанији, која је подразумевала и демилитаризацију службе безбедности. Војна управа у Бразилу престала је да постоји 1985, а Национална обавештајна служба (SNI), у којој је доминирала војска, као део континуираног процеса демилитаризације, замењена је тек 1990. године. Исто тако, у Јужноафричкој Републици током 1993. и 1994. године извршена је коренита трансформација безбедносних служби. Главни примери ове транзиције, од 1989. године, су земље бившег Варшавског уговора.²⁰⁾

18) Комисија је основана 6. јула 1977. године. На челу комисије био је истакнути судија Дејвид Каргли Мекдоналд. За време мандата (1977-81) сачинила је три извештаја. Први извештај: „Безбедност и информисање“ (26. новембар 1979); Други извештај: „Слобода и безбедност у складу са Законом“, 2 тома (23. јануар 1981.) и Трећи извештај: „Одређене активности Краљевске канадске коњичке полиције (РЦМП) и питање увида Владе у те активности“ (15. мај 1981). Додатак трећем извештају објављен је 30. јануара 1984. године. Извештаји Комисије препоручују да је полиција у обавези да поштује закон и да за отварање приватне преписке и мејлова мора бити претходно обазбеђено правосудно овлашћење од суда. Главна препорука је да се расформира дотадашња служба безбедности која је била саставни део Канадске краљевске коњичке полиције и да се формира потпуно нова цивилна служба безбедности. Ова препорука резултирала је оснивањем Канадске Безбедносно-обавештајне службе (ЦСИС), почетком 1984. године.

19) Спроведене истраге допринеле су доношењу нових закона и успостављању чвршћих механизма за контролу законитости у поступању. Комисијом је руководио истражитељ Хоуп (Justice Robert Hope).

20) Варшавски пакт или Варшавски споразум, званично назван Споразум о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи, био је војна организација централноевропских и источноевропских социјалистичких земаља. Успостављен је 14. маја 1955. године, да би одбио могући напад НАТО (који је створен у априлу 1949). Стварање Варшавског пакта је било изазвано укључивањем поново наоружане Западне Немачке у

Док су скандали или процес демократизације били подстицаји за промене у регулисању рада и контроли служби безбедности, главни нагласак у процесу реформи био је на постизању вишег степена законитости у раду служби. У том смислу тежиште је било на прибављању делотворних обавештајних информација док је уопштени правац промена био ка бољој контроли и повећаној одговорности служби. Тиме је избегнута опасност да оне, као раније, буду усмерене ка надгледању политичких противника.²¹⁾

Демократија подразумева грађанску претежност у командовању „апаратима силе” - све што је мање од овога одређује као непотпуну демократију.²²⁾ Али шта тачно значи демократска и цивилна контрола и како је можемо појмовно одредити? Уопштено узевши, ми посматрамо државни систем демократског надзора као производ њеног система владавине, њене политике, историје и културе. Осим тога, будући да постоји много различитих култура и политичких система, постоји такође и мноштво различитих норми и пракси демократске контроле. “Следствено томе, било то добро или лоше, не постоји само један нормативни модел демократског надзора. Присутно је најмање неколико модела, од којих неки делују као да су контрадикторни другима.”²³⁾ Имајући ово у виду, сасвим разложно намеће се питање: Како се демократска и цивилна контрола може појмовно и суштински одредити или дефинисати?

Одређење значења појмова: „контрола“ и „надзор”

У последњих двадесетак година појавило се обиље литературе о демократској и цивилној контроли служби безбедности. Приметно је да она обилује различитим приступима и тумачењима у одређивању термилолошких појмова који упућују на улогу држа-

НАТО, усвајањем Париског споразума. Пакт је постојао током Хладног рата, све до колапса комунистичких земаља у Европи и политичких промена у Совјетском Савезу. Варшавски пакт је званично распуштен у јулу 1991. године. Чланице: СССР, Бугарска, Румунија, Мађарска, Пољска. Чехословачка, Албанија (напустила 1968), ДР Немачка (напустила 1990).

- 21) Види о томе у: Pitter Gill, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper No. 103, Geneva, 2003.
- 22) Види: Edward N. Luttwak, “From Vietnam to ‘Desert Fox’: Civil-Military Relations in Modern Democracies”, *Survival*, Vol. 41, No 1, 1999, str. 99-112. – B. Grbić
- 23) Види: Hans Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, DCAF, Working Paper No. 9, Geneva, April 2002, p. 1.

вних и недржавних актера у активности служби безбедности, па самим тим и у успостављању демократске и цивилне контроле. Сви ти концепти, ма колико били различити, садрже у себи синтагму „демократска и цивилна” и односе се на демократску и цивилну контролу рада сектора безбедности, па самим тим и служби безбедности.

Под контролом се у најширем смислу подразумева оцена постигнутог резултата. У ужем смислу, контрола подразумева посебну активност трајног праћења реализације постављених задатака и упоређивање остварених резултата са постављеним циљем, уз могућност исправке у случају одступања. На основу овога можемо рећи да, контрола представља једну трајну активност посматрања и оцењивања туђег рада. Када говоримо о контроли, намеће се, у пракси, термин надзор, који представља синоним израза контрола, али није редак случај да се употребљавају и са различитим значењем.

Термин надзор најчешће се одређује као: надгледање, вођење рачуна о коме или чему, служба и брига о чувању реда, закона, о вршењу послова и сл.

У страној терминологији, надзор је веома често синоним термину контрола. Тако нпр. у енглеској терминологији за означавање надзора користи се неколико термина - *supervision*, *custody*, *care*, али и термини *control* и *inspection*. Тако друштвени надзор се преводи као *social supervision*, право надзора - *right of inspection*, врховни надзор - *superintendence*.²⁴⁾

У француској терминологији, за означавање надзора, такође се користе неколико термина - *surveillance*, *garde*, *controle*, *gardiennage*, *inspection*. Тако друштвени надзор се преводи као *surveillance sociale*, право надзора - *droite regard*, а врховни надзор - *surintendence*.²⁵⁾

У енглеском језику термин контрола се најчешће означава као *control* и има три значења: контрола, надзор и власт.

24) Према речнику правних термина - *supervision* има три значења: надзор, надгледање, надзирање, а термин *custody* такође има три значења: чување, стража и надзор, док термин *care* означава: чување, надзор и пажњу.

25) Према речнику правних термина, *surveillance* има три значења: надзор, надгледавање и надзирање, термин *garde* такође има неколико значења: чување, стража, надзор, пажња; а термин *gardiennage* има два значења: чување и надзор.

У француском језику - контрола се најчешће преводи као - *controle* и означава најчешће: контролу и надзор. Као што се може приметити, у француском језику, термин *controle* је веома неодређен и у ширем смислу може бити синоним другим терминима као што су: *inspection, regulation, verification*.

Интересантно мишљење у појмовном одређењу ових термина износи Зоран Р. Томић.²⁶⁾ Према његовом становишту, контрола значи исто што и надзор, али је могуће и нијансирање тог значења. Тако, није погрешно рећи да је код надзора, у поређењу са контролом, тежиште више на сталности, континуитету.²⁷⁾ Ипак, и надзор и контрола подразумевају субординацију њихових вршилаца. Обе појаве имају одређен предмет и укључују утицај надзорног, контролног органа на лице које трпи надзор, односно контролу.

*Међународни стандарди за демократску
и цивилну контролу служби безбедности*

Већина држава са простора Источне и Југоисточне Европе ушле су у процес транзиције, а да нису имале нити демократску, нити друштвену, нити политички утемељену традицију демократске и цивилне контроле сектора безбедности.²⁸⁾ Из тих разлога нису ни постојале довољне нити потпуно јасне правне претпоставке за реформу служби безбедности, од којих је демократска и цивилна контрола само једна али и суштинска компонента. Ако поглед-амо међународно право ни оно није пружио много у давању и одређењу основних смерница за дефинисање и успостављање нових механизма.

Већина ранијих докумената међународног карактера, почев од Повеље УН, докумената Савета Европе, ОЕБС, као и бројни међународни споразуми и разновразне конвенције нигде и не по-

26) Види: Зоран Р. Томић, „Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције”, у: *Демократска и цивилна контрола војске и полиције у СРЈ* (приредио Мирослав Хаџић), ЦЦВО, Београд, 2001, стр. 11.

27) Исто, стр. 11, према: G. Lescuyer *Le controle de l'Etat sur les entreprises nationales*, Paris, стр. 35-36, глагол „surveiller” - у односу на „controler” - указује у већој мери на једну сталну акцију.

28) Види: Валериј Зоркин (члан Руске федерације), „European Commission for democracy through law (Benice Commission)”, *Comments on democratic oversight of special services in Eastern Europe, Strasbourg*, 10 May 2007, Cstudy, no. 388/2006.

мињу демократску и цивилну контролу. Истина, први такав политички документ усвојен је на састанку држава - чланица ОЕБС у Будимпешти 3. децембра 1994. године, под називом: Кодекс понашања о политичко-војним аспектима безбедности.²⁹⁾ Тако је обезбеђена основа за почетак постављања правних норми у овој области.

Он истиче важност успостављања демократске и цивилне контроле над свим апаратима који користе силу и тражи од држава - чланица да “демократску политичку контролу војних, паравојних и унутрашњих снага безбедности, као и обавештајних служби и полиције сматрају неопходним елементом стабилности и безбедности”. Тиме је наглашена потреба да се спречи злоупотреба оружаних снага, изнутра, односно стављен је нагласак на унутрашњу димензију демократске и цивилне контроле.

У време када је интересовање за демократску и цивилну контролу служби безбедности почело да се повећава, није постојао универзални теоријски модел или образац за то. У свету се појављује обиље литературе писане на ту тему. На различитим скуповима научници и практичари покушавају да дефинишу кључне актере, механизме и процедуре за успостављање цивилне контроле.

У теоријском смислу, према неким истраживачима, идеја потиче још од старих мислилаца из грчке класичне филозофије и познатог Платоновог питања, “Ко чува чуваре?”. Значајна полазна тачка могла би бити и у студији Семјуела Хантингтона “Војник и држава” (из 1957. године),³⁰⁾ који уводи поделу на субјективну и објективну цивилну контролу. Генерал Карл фон Клаузевиц у познатом делу “О рату” дао је теоријско образложење цивилне контроле, односно да “војник мора да прихвати становиште да је политика ‘репрезентант свих интереса укупног друштва’ и да им се као таквима повинује“. Морис Јановиц мање тумачи цивилну контролу

29) Документ је политички и обавезујући за све земље чланице и има за циљ, како стоји у глави 7, став 21. да „у сваком тренутку обезбеди и одржава ефикасно вођење и контролу својих војних, паравојних и безбедносних снага, на основу уставом успостављених органа власти које имају демократски легитимитет“ и наглашава да „све земље учеснице имају обавезу да успоставе контролне механизме који ће обезбедити да органи власти испуне своје уставне и законске обавезе“, а да „оне (државе) ће јасно дефинисати улоге и задатке тих снага и њихову обавезу да делују искључиво у оквиру устава“.

30) Поменута студија преведена је и објављена у Београду 2004. године, под насловом: *Војник и држава - Теорија и политика цивилно-војних односа*, у издању Центра за студије Југоисточне Европе, Факултета политичких наука и Дипломатске академије Министарства спољних послова.

као државну или институционалну моћ, а више као социјетални утицај који резултира интегрисаношћу војске у друштво. Суштину цивилне контроле, по мишљењу овог познатог социолога, не чини само владавина закона и традиција, већ и „професионални стандарди које војска сама себи намеће и цивилне вредности које је усвојила”.³¹⁾

Такође, најзначајније међународне институције попут „Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), Уједињене нације (УН), Организација за европску безбедност и сарадњу (ОСЦЕ), Парламентарна скупштина Већа Европе (ПАЦЕ) и Међупарламентарне уније изричито и без изузетака сматрају да обавештајне службе морају бити подложне демократским начинама провере одговорности”.³²⁾

Парламентарна скупштина Савета Европе укључила се у успостављање правних стандарда у овој области усвојивши у априлу 1999. године Препоруку о контроли служби за унутрашњу безбедност у државама чланицама Савета Европе;³³⁾ у фебруару 2003, Предлог за препоруку о демократском надзору сектора безбедности у државама чланицама Савета Европе;³⁴⁾ 23. јуна 2005, Препоруку о демократском надзору сектора безбедности у државама чланицама Савета Европе;³⁵⁾ да би и Европска комисија за демократију путем закона, (познатија као Венецијанска комисија), 1. и 2. јуна 2007. године усвојила Извештај о демократском надзору служби безбедности.³⁶⁾

31) Више о томе види: Јасмина Глишић, *Демократска цивилна контрола оружаних снага - савремене теоријске расправе*, ЦЦВО, Београд, 2005; Hans, Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, DCAF, Working Paper No. 9, Geneva, April 2002.

32) Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal standards and Best practice for Oversight of Intelligence agencies*, op. cit., p.13.

33) Види: Парламентарна скупштина Савета Европе, док. 1402 од 26. априла 1999. године.

34) Види: Парламентарна скупштина Савета Европе, док. 1712 од 13 фебруара 2003. - Предлог за препоруку.

35) Види: 23. седница Парламентарне скупштине Савета Европе, док. 1713 од 23. јуна 2005. године.

36) Извештај је усвојен на 71 пленарној седници Венецијанске комисије у Венецији, 1. и 2. јуна 2007. године. Текс је доступан на: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp).

Начела демократске и цивилне контроле служби безбедности

Као што је већ речено демократска и цивилна контрола деловања националних служби безбедности произилази из начела поштовања владавине права и принципа уставности и законитости.

Правни оквир овакве контроле дат је и у Уставу Републике Србије (члан 99, став 1, тачка 6),³⁷⁾ а посебне гаранције садржане су у (према међународним устројеним стандардима) одредбама о људским и мањинским правима и слободама³⁸⁾ и о уређењу власти.

Контролу и надзор служби безбедности спроводе парламентарна, извршна и судска власт, али и независни државни органи (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитник грађана, Државна ревизорска институција, генерални инспекторати, буџетске инспекције итд.).

Посебне видове контроле остварују институције грађанског (цивилног) друштва (експертске групе, невладине организације, удружења грађана итд.) и јавност.

Такође, може се констатовати да се контролна овлашћења могу разликовати по карактеру (формална и неформална), али и по садржини и дometу.

Под сектором безбедности најчешће се подразумевају државне институције и организације овлашћене да на основу закона употребе силу, да нареду употребу силе или да прете силом у циљу заштите права грађана и интереса државе.³⁹⁾ Са традиционалистичког аспекта гледано, сектор безбедности чине војска, полиција и службе безбедности.

Успостављена контрола и надзор над радом безбедносних структура може се окарактерисати и као услов “добре владавине”, односно “доброг управљања”⁴⁰⁾ правне државе. Данас се она

37) Према коме Народна скупштина Републике Србије „надзире рад служби безбедности“.

38) „Универзална декларација о људским правима“, усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине УН 217 (III) од 10.12.1948 године; Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, коју је донео Савет Европе у Риму 4.11.1950. године, а ступила на снагу 3.09.1953. године и „Оквирна конвенција за заштиту националних мањина“, усвојена на Комитету министара Савета Европе 10.11.1994. године у Стразбуру.

39) Види: Љубомир Стајић, Радослав Гађиновић, *Увод у студије безбедности*, Драслар Партнер, Београд, 2007, стр. 89-115.

40) Светска банка, *Управљање: Искусство Светске банке*, Вашингтон, 1994.

дефинише као демократска и цивилна контрола безбедносног сектора.

Начело „доброг управљања”

Добро управљање службама безбедности у једној демократској држави ослања се на комбинацију фактора: потребу за њиховим ефикасним усмеравањем под контролом извршне власти, али истовремено и самосвесно ограничавање од стране извршне власти, како би се избегла отворена политизација „услуга и производа” и да се омогући довољна независност од постојећих претњи и непосредних политичких интереса актуелне власти. Добро управљање се, такође, ослања на високе професионалне стандарде у оквиру обавештајне заједнице и свести њених припадника да они делују у оквиру националних (а не владиних) интереса, владавине закона и највиших демократских вредности.

Док добро управљање одражава правила, институције и начине рада који доприносе ефикасној и демократској владавини, укључујући поштовање људских права, одлике лошег управљања су: произвољно креирање политике, неодговоран систем управљања, неспровођење или неправедност правног система, злоупотреба извршне власти, грађанско друштво које није укључено у јавни живот, раширена корупција. Због тога је веома важно да власт поштује начела доброг спровођења власти, јер се тако олакшава постављање политичких и законских граница у деловању безбедносних служби.⁴¹⁾

Литература

- Born, Hans, Leigh, Ian, *Making Intelligence Accountable: Legal standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, 2005.
- Born, Hans, Leigh, Ian, *Democratic Accountability of Intelligence Services*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper No 19, Geneva, 2007.
- Born, Hans, Fluri, Philipp, *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector Reform*, DCAF, Working Paper No 114, Geneva, 2002.

41) Види: Hans Born, Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal standards and Best practice for Oversight of Intelligence Agencies*, op. cit., pp. 23-24.

- Born, Hans, Fluri, Philipp, Lunn, Simon, eds, *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector*, DCAF, Geneva, 2010.
- Вајт, Џонатан, *Тероризам*, Александрија прес, Београд, 2004.
- Вилић, Душан, *Тероризам и нови светски поредак*, Графомарк, 1999.
- Wills, Aidan, *Understading Intelligence Oversight*, DCAF, Geneva, 2010.
- *Vetting and the Security Sector*, DCAF Backgrounder, Geneva, 08/2006.
- *Војнообавештајна служба у Србији*, Медија центар “Одбрана”, Београд, 2012.
- Гаћиновић, Радослав, *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998.
- Gill, Peter, “Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after 9/11”, in: *Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, ed. Hans Born and Marina Caparini, Ashgate, pp. 195-214.
- *Годишњак реформе сектора безбедности у Републици Србији*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО) и Дан Граф, Београд, септембар 2009.
- *Годишњак реформе сектора безбедности у Републици Србији 2012*, (урс. Мирослав Хацић и Соња Стојановић), Београдски центар за безбедносну политику (БЦБП), Београд, 2012.
- *Документ 8907 - Контрола служби за безбедност у државама чланицама Савета Европе*, (усвојен на 733. састанку заменика министара од 7.12.2002. године, а објављен у Службеном гласнику Парламентарне скупштине Савета Европе 14.12.2002. у Бриселу). Доступно на: <http://assembly.coe.int/Docyments/WorkingDocs/DOC00/EDOC8907.htm>
- *Европска комисија за демократију путем закона*, (Венецијанска комисија), Извештај о демократском надзору служби безбедности, усвојен Комисије на 71. пленарној седници, ЦДЛ-АД(2007)016 (Венеција, 1-2. јун 2007): [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp)
- Европска комисија, *Годишњи извештај о напретку Србије за 2010. годину*.

- Европски савет, *Европска стратегија безбедности*, Брисел, 12. децембар 2003.
- Caparini, Marina, *Civil Society and Democratic Oversight of The Security Sector: a Preliminary Investigation*, Working Paper, no. 132, DCAF, Geneva, januar 2004.
- Caparini, Marina, *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States in Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Ashgate, University of Birminham, 2007.
- Kagleey, Charles W. Jr., *The New Global Terrorism, Characteristics, Causes, Controls*, Prentice Hall, New Jersey, 2003.
- Милашиновић, Радомир, *Терор слободе: лице и наличје дипломатије*, Југоарт, Загреб, 1985.
- Ракић, Миле, “Неки од предуслова безбедносног интегрисања у Европску унију”, *Политичка ревија*, год. XX, VII, вол. 18, бр. 4/2008, стр. 1119-1139.
- *Ризик, моћ, заштита - Увођење у науке безбедности* (приредио: Владимир Н. Цветковић), Службени гласник и Факултет безбедности, Београд, 2010.
- Стајић, Љубомир, *Основи система безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2011.
- Стајић, Љубомир, *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2012.
- The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, DC: World Bank, 1994.
- Таталовић, Синиша, *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006.
- Hanngi, Heiner, *Conceptualising Secyritы Sector reform and Reconstrыction*, Centre for Secyritы Stydies, Zyrich, 2004.
- Hanngi, Heiner, *Good Governance of the Secyritы Sector: Its Relevance for contidence byilding*, New York, Oktober 2002.
- Хацић, Мирослав, *Смисао реформе сектора безбедности* (приручник), Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2004.

- Хацић, Мирослав, *Реформа сектора безбедности* (зборник радова), Институт Г17, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2003.
- Хацић, Мирослав, *Потрага за безбедношћу - случај Србија*, Дан граф и Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2004.
- Хацић, Мирослав (ур.), *Улога парламента у реформи сектора безбедности и државама Западног Балкана*, Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2004.
- Хацић, Мирослав, *Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе* (зборник радова), Центар за цивилно-војне односе (ЦЦВО), Београд, 2007.

Radojica Lazic

MECHANISMS FOR ESTABLISHING OF DEMOCRATIC AND CIVIL CONTROL OVER SECURITY SERVICES

Resume

In modern states at the beginning of the 21st century a change of global security environment has given rise to increase of threats such as: proliferation of weapons of mass destruction, international terrorism, international organized crime, human trafficking and illegal trade of goods subject to control, mass immigration, money laundering, etc. These threats produce new challenges with regard to functioning of national security systems, and this naturally reflects to new complexities in establishing of valid mechanisms for their control. In such circumstances security-information systems must adjust to new situations and improve their efficiency. Still, this also creates potential threats for the balance between efficiency of national security systems and their democratic and public control.

Key words: state, democracy, national security, security services, modern security challenges, civil control and supervision.

Овај рад је примљен 18. новембра 2013. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 19. децембра 2013. године.