
СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ У САВРЕМЕНОМ УПРАВНОМ СИСТЕМУ

УДК 351.86(497.11)

351.746.1(497.11)

<https://doi.org/10.22182/ajp.1822022.1>

Прегледни рад

Дејан Михајловић

Сажетак

У овом раду бавимо местом служби безбедности у савременом управном систему. Рад полази од премисе теоријских концепата у јавној управи и њиховог утицаја на посматрање савремених служби безбедности у модерној управи 21. века. Савремена јавна управа својим, пре свега, правним, односно законским актима, уређује области свог деловања, па тако је и одговорна за рад служби безбедности. Иако данас знамо, у теријском смислу, који су то услови који подразумевају несметано функционисање служби безбедности у оквирима савременог управног деловања, ако мало дубље зађемо у у оно што је предвидео законодавац и оно што је у пракси видљиво, назире се сва комплексност у уређењу и организовању ове области, што ће детаљно бити објашњено у истраживању које следи.

Кључне речи: јавна управа, службе безбедности, теоријски концепти, демократија, правна држава.

УВОД

„Моћ спада у ону врсту феномена”, наглашава Вукашин Павловић, „који, од постанка првих друштвених заједница па до данас, не само да игра важну улогу у животу сваког друштва, него својом мистеријом неоспорно привлачи пажњу, чак фасцинира људе” (Павловић 2012, 7).

Одувек је моћ била највећи покретач, она је представљала ону емоцију која је једина, поред љубави, покретала, мењала и заокупљала људе, чинећи од њих посебну врсту која се, управо поседовањем те моћи, разликује од њих. Доказе за то можемо наћи у најранијим облицима људске цивилизације, и то у свим сегментима друштва, у политици, религији, војсци, чак и у уметности.

У свом делу „Политичка моћ”, Вукашин Павловић, у прилог овој тврдњи наводи речи Карла Левенштајна који говори о „мистериозној тријади која доминира човековим животом у друштву. То тројство по њему чине: љубав, вера и моћ” (Ибид, 8).

Моћ је, дакле, одувек сматрана емоцијом која покреће, зауставља, гради и разара, али и миту и стварности коме многи теже, који многе опчињава, али и заслепљује. Према овим тврдњама моћ је та, која је углавном одговорна за људску патњу, јер обично као производ испољавања моћи у друштву страдају слобода, права, а неретко и животи људи, који зависе од те моћи. Велелепне грађевине настале у прошлости, међу којима су монументални споменици културе из тих векова, свакако да представљају производ симбиозе људске моћи са једне и људске патње, са друге стране (Ибид, 9-10).

Ово је свакако теза, чији се развој може посматрати у вековима развоја људске цивилизације, али увек има исту премису, а то је да су људска патња и моћ концентрисана у човековим рукама једна другој директно супротстављене и да је проналазак и одређивање те границе веома значајна мера за успешно функционисање људског друштва. Из тог разлога су се успоставили и механизми контроле моћи, који су вековима усавршавани, али увек има простора за њихово даље прилагођавање новонасталим друштвеним околностима.

Од формирања првих облика друштвеног организовања и успостављања норми којима се обликује понашање и кретање друштва у форми државне власти, појавила се и прва дилема о антагонизму који се појавио између власти са једне и људских слобода, са друге стране. Касније, током развоја људске цивилизације поред

људских слобода појавиће се и читав скуп људских права који ће бити супротстављен, у друштву, организованој власти. Свакако да је неопходност формирања власти, у историјском процесу стварања државе, довела до ограничавања људских слобода и права, те концентрацију моћи са једне стране код властодржаца у односу на потчињене поданике са друге стране. Управо јасно дефинисати ту границу између успостављања власти, односно уређивања друштва и ограничавања људских права и слобода, а под велом државног уређења, заштите, безбедности и просперитета представља изазов који је од првог организовања људских цивилизација у заједничке облике функционисања, па све до данас разматран, развијан, усавршаван и прилагођаван потребама и околностима (Миленковић 2013, 17-18).

Ограничавање власти у држави, као идеја и потреба, појавила се још у античко време, а прве трагове с тим у вези налазимо још у античком периоду. Тако већ у старој Грчкој политичкој мисли Аристотела, Плутарха, Ликурга и Платона јавља се мисао о мешовитој власти у оквиру које би постојала равнотежа утицаја и моћи, како би једно начело власти и утицало и зависило од другог начела. То је уствари претеча поделе власти, која је, према Аристотелу, још тада предвиђала саветодавну, извршну и судску власт, што је свакако претходило начелу поделе власти на законодавну, извршну и судску (Ибид, 18-19).

Поред поделе власти већ су се тада чули гласови о правима и слободама човека, али је услед робовласничког система таква идеја није доживела успех. Међутим, већ у наредном, средњем веку, у условима апсолутне монархије, све је израженија потреба да се заштите права и слободе појединца, како би им, колико-толико, био загарантован опстанак и заштита од самовоље владара. Средства и механизми којима се то постизало су била различита и временом су се развијала. Од Велике повеље о слободама (*Magna carta libertatum*) из 1215. године, па преко Повеље о заштити личности и слободе грађана (*The Habeas Corpus Act*) из 1679. године па све до механизма уставности којима се, поред парламента, ограничавала владарева власт. Развој ових идеја и њихово претварање у конкретне механизме за контролу власти владара пратиле су и теорије значајних мислилаца тог времена (Џон Лок, Шарл Монтескје), с обзиром да су се таква дела углавном развијала у Енглеској и Франциској тог времена. Свакако да су таква размишљања нашла утемељење и у

грађанским револуцијама тог доба, које су заувек промениле однос између власти и грађана, а као последица грађанских револуција створени су нови облици владања где је устав, поред парламента добио изразит значај у контроли владареве моћи. Међу првима су донети устави САД 1787. године и Франциске 1791. године (Кандић 1992, 241-250).

Устав Сједињених држава садржи прве, у правно обавезујућем смислу, записане теорије о подели власти, у којима предњаче идеје Монтескјеа. Иако је донет давне 1787. године, и даље је на снази и своју суштину није мењао. Садржи четири суштинске карактеристике: федерализам, демократија, подела власти и републикански облик владавине, а уз десет амандмана која гарантују слободу човека и грађанина, свакако је представљао, као што и данас симболизује навиши државни акт којим тежи сво демократско и прогресивно друштво. Талас тих грађанских промена убрзо се пренео и на европско тло где је у Француској након буржоаске револуције и доношењем *Декларације о правима и слободама човека и грађанина* из 1789. године на тим темељима у наредним годинама донето неколико уставних решења који су свакако дали значајан замах Новом добу, који је укидао феудализам, ограничавао владареву власт и грабио ка очувању људских права и слобода. Убрзо се талас ширења уставности, као гаранта права и слобода грађана, али и контроле апсолутистичке власти, пренео и на остале слободне и, у то време, напредне европске државе. (Холандија 1798, Швајцарска 1802, Шпанија 1808, Шведска 1809, Норвешка 1814, Португал 1822, Грчка 1823.) Тако је и Сретењски устав у Србији, такође прокламовао либерални дух и назначио почетак увођења реда у државну управу. Све одредбе нових устава, као највишег правног акта, означавале су у суштини увођење начела поделе и контроле власти и прокламовале су права и слободу грађана, што ће у годинама и вековима који ће уследити само бити даље развијано и усавршавано, а никад више, у напредном свету, није оспоравано.

Сва декларисана права и слободу човека и грађанина, као и начело поделе власти своју потпору и заштиту морали су да имају у систему разрађених закона и осталих правних аката. Тиме се створила потреба како би поступци власти према грађанима били оправдани било је неопходно да буду у складу са законом и другим прописима (Миленковић 2013, 23).

Ове околности су и довеле до разматрања теорија о правној држави, насталих почетком и средином XIX века и у европском и у англо-саксонском правном систему. Правна суштина овог модела уређења друштвених односа је у томе да се правним нормама оличеним у законима и другим подзаконским актима прописију правила друштвеног понашања. Из тих општих правних норми произилазе појединачне правне норме (пресуде, решења), која непосредно утичу на понашање људи (Васић 2000, 15-16).

На тај начин, „држава се одређује као организација са монополом физичке силе и принуде, а правна норма као средство којим се обезбеђује легалитет поступка власти, при чему је сваки поступак власти оправдан уколико је у складу са законом”, наводи Радмила Васић (Ибид, 16).

ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ УПРАВЕ КАО ВЛАСТИ

Теорије о правној држави су се временом развијале и постале су све експлицитније у смислу да се систем поштовања, односно непоштовања норми друштвеног понашања и примењивања санкција све прецизније успостављао и тумачио. С тим у вези све више до значаја долазе државни органи јавне управе који су стварни носиоци, односно извршиоци тих прокламованих принципа власти, па се тако ствара један бирократски апарат у јавној управи, као посредник, али и извршитељ власти са једне и права грађана са друге стране. Јавна управа, тако почетком и средином XIX века добија на значају и све више ће се развијати како се овај ново-успостављени систем законитости и поделе власти буде примењивао и ширио. Прописати законе и успоставити функционисање правне државе свакако је био изузетно сложен и одговоран задатак, али и формирање органа јавне управе представља битан моменат у развоју и провођењу државе и права. Тако је некада основна замисао, међу напредним мислиоцима и државама, била да се ограничи власт властодржаца, док је од тренутка формирања модерне јавне управе, такође веома битно обезбедити њено функционисање у складу са законом и позитивним правним актима. То је процес који је у сталном трајању од формирања обрису јавне управе на маргинама друштвеног система па све до данас када рад органа јавне управе представља костур функционисања државе и очувања њених правних тековина и друштвених вредности.

Од момента конституисања правне државе, настао је и први модел управе као власти, где се везује управа за државу, где држава даје легитимитет управним одлукама, а управа се дефинише као посебна функције државне власти (Миленковић 2013, 43).

Вршење државне власти се тако третира као систем стварања и примене права, при чему се разликују законодавна, извршна или управна и судска функција државе. Њихово функционисање се заснива на доношењу и примењивању правних аката. Управо је тај део везан за настанак и развој јавне управе, која као основну одлику функционисања преузима на себе вршење управних одлука. Њен развој је, историјски гледано, видљив и разликује се од вршења улоге у прикупљању пореза, управљања апаратима силе (војском, полицијом, тајним службама), примени репресалија, до социјалних, економских и културних аспеката свог деловања. Иако су се околности и методе деловања јавне управе промениле, суштина је, чини се, остала иста. Однос између државе као патрона јавној управи је временом мењан и прилагођавам друштвеним потребама и околностима. Од, у почетку, модела потпуне државне контроле над јавном управом, преко мера државног интервенционизма до либерализма јавне службе и њено стављање у професионалну улогу са циљем остваривања општег друштвеног интереса.

Класичан систем управе као власти данас егзистира само у недемократским и тоталитарним режимима, које се нису реформисале и прилагодиле новим друштвеним изазовима и потребама, а питање је само времена докле ће га и тамо толерисати, како само друштво тих држава, тако и међународна заједница.

Ограничавањем власти у смислу уставности и законитости, као и уређењем правне државе и формирањем модерне јавне управе, на ред је дошло разматрање питања о људским правима. Заокруживањем националних држава са регулисањем права и обавеза грађана, питање људских права је постала национална ствар сваке државе. Међутим како нису све државе прихватале исте принципе уређивања у смислу доношења и спровођења правних норми јавила се потреба за интернационализацијом људских права. Прва намера иницијатора ове идеје била је да се закључе међународни уговори о забрани трговини робљем, као и међународни споразуми којима би се заштитио положај хришћанских мањина у Отоманском царству. Ова питања су и разматрана на Париској конференцији (1856) и Берлинској конференцији (1878). На основу међународних уговора

постигнутих на поменутиим конферецијама државе које су браниле европски концепт, добиле су мандат да дипломатски посредују, па чак и војно интервенишу у смислу заштите права хришћанског становништва у Отоманској империји (Павловић 2012, 143-145).

На тај начин категорија људских права је први пут добила међународни карактер и третира се као значајна категорија у међународним односима. У периоду између два светска рата долази до стагнације развоја идеја о људским правима, па чак и до суспензије неких начела која се односе на уређење правне државе са једне, али и појаве тзв. „друге генерације” људских права као што су економска, социјална и културна права, са друге стране (Миленковић 2013, 27).

НОВИ КОНЦЕТ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ НАКОН ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА И ЊЕГОВ ОДРАЗ НА СХВАТАЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Антагонизам међу њима даће рату који је уследио од 1939. до 1945. године и обележје класног, друштвеног сукоба. Посебан значај, пре свега у институционалном смислу, људска права добијају после Другог светског рата, када свест о значају људских права у свету расте, пре свега због посвећености том изазову у новоформираним међународним организацијама, а пре свих требе поменути Организацију Уједињених нација, чије је деловање у свету, омогућило другачији поглед на решавање питања људских права. То је проишло из чињенице да су одређене државе у Другом светском рату и периоду непосредно пре њега, кријући се иза система правне државе, потпуно легално донели расистичке законе који су нанели велику штету људским правима и човечанству уопште. Одатле та потреба да се питање људских права институционализује и да им се додели међународни карактер. Сада се поред основних, развијају и економска, социјална и културна права, која се већ годинама инплементирају у друштвене поретке. Тако је јавна управа, као орган власти у својој извршној функцији, морала да води рачуна и о људским правима, што је позитивним прописима и регулисано.

Људска права се данас, у новом концепту правне државе, третирају као право које је изведено из природног права, које се једнако поштује као и позитивно право, с тим што је оно гарантовано и развија се и примењује паралелно са постојећим правним поретком. Тако колектив аутора В. Димитријевић, М. Пауновић и В. Ђерић у

свом учбенику *Људска права*, дефинишу их као „она субјективна права које људско биће има независно од воље државе и законодавца, без дискриминације и без обзира на евентуалне заслуге, самим тим што је људско биће” (Димитријевић, Пауновић, Ђерић 1997, 26).

На овај начин појам правне државе добија нову димензију у чијем средишту су владавина закона, социјални и економски елементи људских права, као и појмови права и правичности, у чијој су основи природна права. Тако да сада поступак власти не само да мора да буде легалан већ мора да буде и легитиман са становишта друштвене оправданости (Миленковић 2013, 32).

Препознавање и поштовање норматива о природном праву и међународним људским правима одлика је модерног друштва, које данас, свакако, предњачи у провођењу тих начела.

Ове промене, које се односе на разумевање природних права и интернационализацију људских права довеле су и до промене начина функционисања јавне, односно, државне управе и до стварања концепта управе као сложеног система за регулацију друштвених процеса (Ибид, 33).

Тако се вршење управних активности не може тумачити само у смислу вршења државне власти, већ се при томе мора водити рачуна и о оним процесима којима се стварају неопходни услови за несметан живот и рад грађана и друштвени напредак у целини.

Модерна јавна управа представља сложени управни систем људске сарадње, при чему се под системом људске сарадње подразумевају разни облици понашања људи који доводе до успостављања њихових међусобних односа, ради остваривања заједничког циља (Лилић, Димитријевић, Марић 2004, 22-24).

Човек је одувек, што због своје воље, а што због нужде, био упућен на другог човека, те из ове прости, природне, законитости произилази ова тврдња. Према томе држава и њена управа не доживљавају се као власт, односно монопол физичке силе и државна репресија, већ као сложен систем међусобне људске сарадње, чија је основна сврха постизање општег друштвеног добра (Ибид, 22-23).

У теоретском смислу када се говори о оваквом приступу онда је то концепт државе благостања, која данас полако губи битку са свеопштом глобализацијом, где добар део тих националних атрибута прелази у сферу глобалних интереса, пре свега у економији, али што повлачи за собом и неке политичке и социјалне карактеристике државе.

Она јавна управа, која се, кроз овај историјски концепт развоја правне државе и људских права, стално реформисала и прилагођавала своје деловање нараслим потребама друштва, стално их послушкјујући, али и прилагођавала законске оквири тим потребама постала је и остала јака јавна управа. Њен основни принцип деловања, свакако је, правовремено реаговање у циљу праћења и постизања општег друштвеног добра, односно напретка. За разлику од јаке, на другој страни имамо слабе јавне управе, које услед заосталости и нееластичности нису препознале друштвена кретања у својим државама, па су често постајући репресивне изгубиле додир са реалношћу, а самим тим и своје упориште у друштвеној оправданости свог поступања, што је довело до њихове пропасти, али и до пропасти друштва коме су служиле и које су предводиле.

Јавна управа је, дакле, сложен систем, који се непрекидно мења и прилагођава ради општег друштвеног добра. Све више се усвајају механизми који би обезбедили регуларно и легално функционисање органа јавне управе, како током њиховог деловања не би била повређена права и слободе грађана. То је у неким, развијенијим, државама постало темељ уређења и функционисања јавне управе, а у другим друштвима, која се не развијају једнаком брзином, ти механизми за контролу органа јавне управе су постали идеал коме треба тежити.

СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ТЕОРИЈСКОМ КОНЦЕПТУ УПРАВЕ КАО ВЛАСТИ

Од формирања обриса јавне управе која је постојала на маргинама првих друштава организованих у државне облике, па све до настанка модерне јавне управе, улога служби безбедности је присутна у деловању државне власти. Те две друштвене појаве, односно управне функције су нераздвојиве, а њихов међусобни однос је од самог почетка сложен. Његова суштина се може потражити у одговорима о самој људској природи, али и у организацији самих држава за чије несметано функционисање је потребна стална будност њених институција и контрола спровођења сопствених правних прописа. Службе безбедности су, тако, стално присутне у јавној управи, представљајући некада, претњу и страх од државних органа, у случају непоштовања њихових одлука, а данас, на други, „модернији”, начин брину о јавном поретку. У оба случаја њихова улога је

мистична, што се у садашње време сматра апсолутно непотребном особином и модерна управа стално унапређује механизме који би службе безбедности представиле као јавни сервис у служби и грађана и јавне управе. Како било њихова улога у деловању јавне управе је значајна и свој развојни пут везује за еволуцију јавне управе.

Теоријски концепт управе као власти, односно први модел државне управе, везује се за успостављање односа између државне управе и правне основе њеног постојања и деловања и одређује је као једну од правних функције државне власти (Миленковић 2013, 51).

На тај начин се правним нормама, уз помоћ органа државне власти, регулише друштвено понашање, што представља прво уздизање државне управе из окружења репресалија у домен правно уређених односа. Вршење државне власти настало је као резултат поделе власти на извршну (управну), законодавну и судску, која је, уређењем правне државе добила други смисао (Поповић 1994, 48-50).

Замисао је да иза одлука, решења или наредби, које органи државне управе спроводе у дело, стоји правна норма, јер деловање органа државне управе је специфично зато што се, углавном, односи на примењивање принудних правних норми, па се у реалности ствара однос неравноправности између државне управе са једне и грађана са друге стране.

Управо тај однос неравноправности представља простор намењен за службе безбедности, у нашем случају, али и друге функције државне управе, јер сам однос неравноправности има за циљ да осигура реализацију спровођења општих друштвених интереса, које држава путем вршења власти треба да реализује захваљујући својој надмоћној позицији у односу на грађане. Таква карактеристика државне управе заснива се, у суштини, на функцији државне управе, која се своди на ауторитативно извршавање закона (Лилић 1998, 25).

Овај концепт од средине XIX века, када се развојем уставности, појавио и усталио у тада напредним друштвеним уређењима, донео је и новину која се односила на извршни апарат, оличен у државној управи. Службе безбедности које су формиране у то време, настале су, уствари, на традицији шпијунаже и контрашпијунаже из претходног периода, из доба апсолутних монархија (Берндорф 1949, 71).

Сада се њихова улога допуњује, тако што се њихово деловање оправдава правним средствима и промовишу се као заштитници државне власти у сталној борби за постизање општег друштвеног

добра. Таква улога омогућава им свеобухватније деловање, чиме се повећава ефикасност државних органа, која се огледа, сада у институционално организованој и законски заснованој, примени репресивних мера према грађанима. Већ се у првим уставима појављују поглавља о организацији апарата силе, па се јављају министарства унутрашњих послова и министарства одбране. Први пут се формира стајаћа војска која има и контраобавештајну компоненту, а служба безбедности произилази из полицијског рада, само добија већа овлашћења. Поред тога полиција се, на неки начин, сада и професионализује, а тиме и службе безбедности које се издвајају у посебним одељењима Министарства унутрашњих послова, у оквиру којих се стварају и нове целине, као што су: картотека са подацима о грађанима интересантним за службу безбедности, затим одељења за контролу кретања странаца, те успостава организоване шпијунаже преко дипломатских представништава, као и увођење нових метода рада у службе безбедности. Све ово наведено је допринело повећању ефикасности служби безбедности и оне постају све значајнији носилац у вршењу функција државне управе.

Како су службе безбедности у овом периоду добиле значајна овлашћења, али и упориште у закону, а све под велом заштите општег друштвеног добра, у исправност поступања њихових припадника није се сумњало. Нису постојали организовани облици њихове контроле, углавном се ценила лојалност и поузданост, а делатност се правдала обавезом да се заштити држава и поредак (Фон Хумболт 1991, 109).

У таквим условима у вези са њиховим постојањем и деловањем створио се вео мистерије, који у нешто измењеном облику у неким друштвима траје и данас и који им омогућава да делују у вакум простору између дозвољених и недозвољених овлашћења.

Током трајања овог периода о теоријском концепту управе као власти, модернизовањем друштва дошло је и до реформисања овог система државне управе, али са суштина није мењала. Она се заснивала доношењу правне норме, која се преко функција државне управе, служби безбедности у овом случају, спроводила у дело. При томе се није водило рачуна како се та законска мера прихвата међу грађанством. Постало је, наиме, општеприхватљиво да само власт може да зна шта је то што је најбоље за друштво. Тако је овај модел организовања државне управе постао идеалан за ауторитативне режиме, па су тако, у прилог томе, у Трећем Рајху донети и у дело спроведени многи расистички закони, где се њихова оправданост

са позиција природног права, уопште није разматрала. Сличан пример је и са Совјетским Савезом, где је овај модел организовања државне управе био костур друштвеног система, јер је примењивао све оно што је државна власт одлучила, без обзира на друштвену оправданост (Нај 2006, 138).

Службе безбедности су, управо биле носилац деловања тих репресивних мера, која су се сводила на практично примењивање овлашћења и вероватно су ти моменти дали печат њиховог деловања у овом периоду и повезали их са том мрачном применом законодавства. Доследно делујући у општем државном интересу и без икакве контроле припадници служби безбедности су већ тада створили друштвени статус који им је омогућио повлашћени положај. Њихов допринос периоду теоријског концепта управе као власти је пресудан, јер су својим деловањем код грађанства развиле страх а према држави лојалност и поузданост на коју увек може да се рачуна. Тако се у периоду ауторитарних режима створила спрега између државне власти са једне и служби безбедности са друге стране, где било која назнака контроле поступака њених припадника није била могућа.

Због свега наведеног, овај концепт је већ између два рата у демократским друштвима напуштен, а још неколико деценија је задржан у ауторитативним режимима Јужне Америке, СССР, као и у земљама Источне Европе.

ВЛАДАВИНА ПРАВА, САВРЕМЕНА ПРАВНА ДРЖАВА И СЛУЖБЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Оснивање националних држава, без преседана, представља остваривање највишег националног интереса једног народа, а огледа се у томе да живи у границама државе коју је створио. Принципи и механизми на основу којих је формирана и функционише та држава су видљиви и проистичу из највишег правног акта којим је уређена власт, институције, али и њихови међусобни односи. Развојем појма заштите права и слобода грађана у правној држави неминовно се поставља питање односа служби безбедности, њихових метода и обичаја рада, на једној и заштите слобода и права грађана у правној држави, на другој страни.

Државна брига о безбедности и сам рад њених безбедносних служби били су све до најновијег времена нека врста „апсолутистичке оазе у правној држави” (Милосављевић 2014, 95). Углавном

обавијене велом тајне и духом мистике, безбедносне службе су биле сигурна полуга у учвршћивању власти, односно њихов рад је утицао на обликовање друштва у циљу заштите владајућих структура, њихових идеологија и интереса. Таквом својом улогом у изградњи друштва службе безбедности често нису презале и од предузимања репресивних мера према непослушнима, учвршћујући систем, док су манипулације и разне друге малверзације у тим структурама биле редовна појава. Делујући ван очију јавности биле су изузете од правних норми државе, па је самовоља често добијала незауостављиве форме, видљиве у насиљу и правном и физичком, па све до угрожавања и одузимања људских живота.

Интересовање појединаца и друштава за безбедност датира од најстаријих времена њиховог организовања. Тако већ у античком времену налазимо писане изворе који за предмете својих расправа користе појам безбедности, те разматрају и разликују спољну безбедност укључујући војне претње и изазове, али и унутрашњу безбедност са теоријом о томе шта држава јесте или треба да предузме да би осигурала своју стабилност и унутрашњи поредак. Најзначајнији напредак о схватању и примени појма безбедности настао је у време Римске империје када је утемељено разумевање да „безбедност постоји ако су осигурани мир на границама и у земљи, уживање слободе и стабилност власти” (Цицерон 2002, 92). У овом свом познатом делу Цицерон још наводи да: „Моћ владара, његова правда и мудрост управљају безбедношћу, једнакошћу и миром грађана” (Ибид, 93).

Пошто су ови принципи занемарени у средњем веку, који је пун насиља и сукоба, на тим искуствима, у Новом добу, сазрева идеја о формирању снажне и суверене државне власти која би успоставила монопол над средствима физичке силе. Тако се од државе и њених органа захтева да заштите живот, слободу и имовину поданика у миру, односно да осигура јавну безбедност (изговорено данашњим речником), а од поданика (грађана), са друге стране, се тражи да подрже владара у рату.

Овај период легитимности формирања владареве апсолутне власти у свом делу „Левијатан”, објаснио је Томас Хобс, који тврди да је разлог постанка државе управо у одговору на потребу да држава пружи поданицима безбедност и сачува их од опште несигурности која је је до тада владала, а изражена је чувеном изреком „рат свих против свих” (*bellum omnium contra omnes*). Људи се, по Хобсу,

одричу дела личне слободе и права да би живели у безбедном и сигурном окружењу које нуди заједница, као што је држава. Ову теорију о устројству државе такође је заступао и Џон Лок, енглески филозоф, закључујући да народи стварају државу да би им она пружила безбедност у смислу заштите живота, личну слободу и материјална добра (Милосављевић 2014, 100).

Овакав систем формирања националних држава, изражен у подели безбедности на унутрашњу (државну) и спољну (одбрамбену), задржао се све до почетка XX века и одликује га чињеница да је физичка санкција задржана у апсолутној надлежности власти и није или је веома мало била подложна критици и контроли. Размена дела личне слободе за општу безбедност јесте и формула по којој се учвршћивала власт владара, али и слоган који је оправдавао репресивне поступке државних органа према грађанима у очима јавности. Уколико поред оваквих иступа власти према јавном мњењу додамо и стварање сталне тензије о опасности која долази споља, али је има и изнутра, као и верских догми тог времена, онда добијамо комплетну слику рада и контроле државних органа у смислу остваривања безбедности.

Први, а затим и Други светски рат донели су велике људске губитке и разарања материјалних и културних добара човечанства, те су се по њиховом окончању наметнуле одлуке о успостави другачијег друштвеног система вредности и потребе да се посебно заштите неке вредности које се односе на људска права и слободе, а које су до тада подразумевана и исто тако подразумевано кршена. С тим у вези се намећу међународни споразуми и кроз међународне организације државе преузимају обавезу њиховог поштовања и примењивања. Идеје демократије и људских права захтевале су редефинисање старог појма безбедности државе нарочито у смислу стварања правног оквира за деловање снага безбедности и њиховог потчињавања сталној правној и суштинској контроли од стране надлежних институција.

Поред класичних аспеката који се односе на војну и јавну безбедност, сада се по први пут у историји појам безбедности знатно проширује и обухвата: економска, социјална, политичка и еколошка питања. У новије време актуелне су и такозване невојне претње безбедности какве су тероризам и организовани криминал. Државе су овим приступом посматрања појма безбедности престале бити

„усамљена острва”, јер њихова национална безбедност одавно већ повезана са безбедношћу у ширем и у ужем окружењу (Ибид, 101).

Можда најбољи доказ томе је и следећа тврдња записана у уводу Европске стратегије безбедности из 2003. године да: „Ниједна земља није у стању да се сама ухвати у коштац са данашњим сложеним проблемима“ (Ибид, 101).

Коначно, узимајући у обзир све наведене претње безбедности државе и грађана, свет је постао веома повезан, а у неким случајевима и уједињен у борби против ових пошести савременог доба, те се поред усвојених нових демократских вредности и ових безбедносних изазова дефинитивно успоставља нови безбедносни поредак заснован на правној и легитимној контроли употребе силе. Службе безбедности у том случају преживеле су формално-правну реформу где је њихов рад строго заснован на позитивним прописима, а читав низ институционалних механизма би требао да буде гарант њихове правилне и легитимне употребе и тиме се остварује и суштинска контрола служби безбедности. Сведоци смо да се овај процес константно одвија и унапређује, уз стална мања или већа искушења пред којима се налази модерно друштво и држава у савременом добу.

Еволуција појма безбедности доводи до закључка, у савременом добу, да је људско биће највећа вредност и крајњи циљ сваког поимања безбедности, те с тим у вези можда треба поделити појам безбедности на индивидуалну, националну и међународну безбедност. У том случају би појам безбедност требало разматрати кроз призму војне, политичке, економске, друштвене и еколошке безбедности. Иако сваки од наведених нивоа има одређене специфичности, целокупан појам безбедности неопходно је разумевати само као неодвојиву целину, кроз коју се прожимају сви наведени елементи. Тако да су сва ова три нивоа безбедности, уствари, веома повезани и у међусобној зависности, јер није могуће уживати индивидуалну безбедност уколико је угрожена национална или обрнуто. Међународна безбедност, на другој страни, је широк појам који се у најмање једном од наведених облика рефлектује на националну, односно, индивидуалну безбедност. Поред свега наведеног, то ипак не значи да, на пример, интереси националне не могу бити у сукобу са интересима индивидуалне безбедности, односно национална и међународна безбедност такође могу бити у колизији (Вукадиновић 2009, 124).

Управо релације између индивидуалне, националне и међународне безбедности са свим њиховим аспектима представљају суштину односа између понуђене безбедности у оквиру државних граница а за узврат узимање дела личне слободе појединцу. Тај процес је настанком и развојем правне државе, свакако, напредовао од неограничене моћи служби безбедности, као следбенице владареве воље или сопствене самовоље до, у савременом добу, усвајања појма „права на безбедност” и заштите личности у том смислу. На ову тему Хобсова и Локова утемељења наставио је и Кенет Волц са закључком: „државе су као и људи, несигурне у сразмери са степеном своје слободе... ко жели слободу мора прихватити несигурност” (Волц 2008, 124).

У том смислу закључујемо да више безбедности може да значи мање слободе, али треба имати на уму и то да мање безбедности увек значи и мање слободе, што, на крају, наводи на закључак да демократско друштво мора пронаћи равнотежу између различитих вредности које жели да заштити у интересу појединца. Свакако један од најзначајнијих доприноса у успостављању баланса и захтева слободе пружила је Велика француска револуција из 1789. године, прокламујући Декларацију о правима човека и грађанина, којом признају право на безбедност као једно од природних и незастаривих права човека, уз свакако права на слободу, својину и отпор угњетавању (Милосављевић 2014, 104).

Од тог момента до данас појам права на безбедност је еволуирао све до посебних и обавезујућих резолуција Уједињених Нација о људским правима и људској безбедности, чије угрожавање, према истим правним актима, значи подривање међународне безбедности чиме се суверенитет држава релативизује у односу на безбедност појединца.

Национална безбедност данас обједињује појмове који су се раније односили на спољну безбедност и државну безбедност. Док спољна безбедност подразумева одбрану државе, државна безбедност се односи више на заштиту државних институција, односно заштиту владајућег поретка. Национална безбедност, дакле, подразумева заштиту националних вредности од унутрашњег и спољњег угрожавања, при чему и листа вредности које се бране, као и списак потенцијалних претњи којима се оне угрожавају, у зависности од државе до државе може бити веома различито тумачен. У тим разликама је веома лако наћи простор у коме се подразумева

већа активност државних институција и служби безбедности на заштити државног поретка на штету грађана, а под изговором угрожавања националне безбедности. Тако је у том смислу онај баланс, између националног и индивидуалног интереса у држави, овде веома битан и потребан. Чувајући свој режим, тоталитарне владе често под изговором националне безбедности угрожавају безбедност грађана, што је у историји XX века већ забележено у случају Хитлера, Мусолинија, Стаљина и њихових марионета. Поред наведеног кршење људских права, под изговором очувања националне безбедности је присутно и у демократским системима, посебно у периоду пред свргавање са власти. Ово, наравно, не значи да одређена активност појединца не може да угрози националну безбедност.

Поред закључка о равнотежи између националних и индивидуалних интереса у овом случају би требало да постоји јединство и међузависност, што значи да држава не може бити безбедна ако су небезбедни њени грађани и обратно. Дакле, императивно међу националним интересима чијом заштитом се остварује национална безбедност морају се као примарни интереси налазити људска права, слободе и једнакост грађана. На другој страни пак, истицати индивидуалне безбедности на рачун националне не би имало никаквог смисла, јер би се тиме угрозила не само држава већ и њени грађани (Ибид, 106).

Одрицање дела свог суверенитета ради добијања општег добра у већој заједници је уствари формула по којој функционише ова симбиоза. Однос Европске Уније и држава чланица је можда најбољи пример ове теорије.

У сваком, од ових претходно наведених теорија, примера и случајева, однос између служби безбедности и правних, интитуционалних оквира појма безбедности је веома сложен и током времена се мењао. Оно што је карактеристично у овом случају је то да се безбедност у различитим периодима различито тумачила, јер однос између њеног ограничавања или заштите је права мера којом се одликује стабилна и успешна администрација и држава у крајњој линији. Службе безбедности, њихова правилна и законом заснована употреба, као и контрола њиховог рада, у том смислу, свакако доприноси наведеном закључку, јер оне представљају ту спону која спаја индивидуалну слободу и националну безбедност, а тиме доприноси и остваривању међународних безбедносних

вредности. Стога се у савременом систему, раду служби безбедности посвећује велика пажња, што се огледа у механизмима њихове контроле, законским оквирима њиховог деловања као и одабиру кадра који се ту налази. Једноставно, службе безбедности су постале саставни део правног система државе и одговарају надлежнима за свој рад кроз редовне и ванредне извештаје о раду и контролама. Поред тога пропусти у нарушавању индивидуалне или националне безбедности се и даље дешавају, те због тога унапређење контроле и рада служби безбедности је стални задатак државне администрације. Иако су се данас последице њиховог пропуста у раду или угрожавања безбедности појединачно промениле у односу на ранија времена када је то обавезно подразумевало ускраћивање слободе или права на живот, ипак треба константно радити на новим, свеобухватнијим и напреднијим правним оквирима за њихово деловање, односно да развој служби безбедности иде у корак са развојем државне администрације и њене улоге у националној, регионалној и међународној безбедности.

Службе безбедности, као важан део државне управе, су се прилагођавале овим променама и новим устројствима државног апарата, те се равноправно носиле са реформом јавне управе. Службе безбедности су веома сложен и осетљив инструмент у јавној управи сваке земље, те континуирано треба водити рачуна о легитимности њихове употребе, о контроли њиховог рада, као и о унапређивању њихове организације. Другим речима, уколико се службе безбедности не држе строго под надзором и контролом јавне управе, грађана, извршне и судске власти као и парламента, лако могу да пређу границу легитимности, а у спреси са одређеним чиниоцима моћи, могу да интерес појединца, групе или свој властити наметну као државни и јавни интерес. Услед тога сталне активности у смислу свеобухватног посматрања рада служби безбедности у савремено доба јесу нужне и непходне, како би се обезбедило да службе безбедности буду фактор стабилности владавине права у савременој и модерној правној држави.

ЗАКЉУЧАК

Иако данас знамо, у теријском смислу, који су то услови који подразумевају несметано функционисање служби безбедности у оквирима савременог управног система, ако мало дубље зајемо у

у оно што је предвидео законодавац и оно што је у пракси видљиво, назире се сва комплексност у уређењу и организовању ове области. У претходном истраживању су представљена нека решења која су у пракси потврђена у развијеним демократским земљама заснованим на владавини права, а што је у научно-теоријском смислу већ претходно и објашњено у појединим радовима из ове области. Такве активности се заснивају на успостављању снажне јавне управе, законском оквиру деловања служби безбедности, успостављању механизма контроле и надзора у систему поделе власти, као и у транспарентности њиховог рада кроз укидање вела мистичности, а све у интересу грађана којима у крајњој линији и „службе“.

Све претходно наведено је кључно за добро разумевање односа јавне управе и служби безбедности, при чему треба имати у виду да је реч о веома сложенем процесу услед чега реформа служби безбедности у оквиру савремене јавне управе као процес може бити и дуготрајан и тежак, посебно када је реч о земљама у транзицији.

Јавне управе, данас се, између осталог носи и са овим изазовима и труди се да службе безбедности постану само још само један од органа у оквиру министарстава или других владиних тела. То захтева и стално унапређење законског оквира за њихово деловање али и развијање свести друштва о потреби њихове контроле, укључујући и контролу од стране грађана као опште јавности, као и контролу од стране посебних институција као на, на пример, од стране Заштитника грађана или Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. На овај начин, обезбеђује се и принцип транспарентности њиховог деловања.

Да закључимо, савремени облици контроле јавне управе, укључујући и контролу служби безбедности имају мање или више успеха у зависности од државе до државе, што је у директној вези са развојем друштва, економије, културе, положајем државе у међународном поретку, стабилности владе, те утицаја других унутрашњих и спољашњих фактора. Међутим, контролисан и транспарентан рад служби безбедности у савременом систему јавне управе, обезбеђује поштовање људских права, заштиту индивидуалних интереса грађана као појединаца, државе као организације и има утицај на јачању глобалној безбедности. Зато службе безбедности данас треба посматрати као значајне чиниоце и савезнике у јачању демократије и владавине права за разлику од неких ранијих времена, у којима то није био случај.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Бајагић Младен, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.
- Берндорф Х. Р., *Подземна дипломација*, МО, Загреб, 1949.
- Васић Радмила, *Принцип владавине права*, ЦУПС, Београд, 2000.
- Фон Вилхелм Хумболт, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1991.
- Волц Кенет Н., *Теорија међународне политике*, Круг комерц, Београд, 2008.
- Вукадиновић Радован, *Међународни политички односи*, ЦИД Факултет политичких наука, Подгорица 2009.
- Димитријевић Војин, Пауновић Милан и Ђерић Владимир, *Људска права – уџбеник*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.
- Кандић Љубица, *Одабрани извори из опште историје државе и права*, Савремена администрација, Београд, 1992.
- Лилић Стеван, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1998.
- Лилић Стеван, Димитријевић Предраг, Марковић Милан, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2004.
- Миленковић Дејан, *Јавна управа*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2013.
- Милосављевић Богољуб, „Прилог теоријскоправном одређењу појма безбедности”, *Правни записи*, год. V, бр. 1, 2014.
- Нај Џозеф, *Како разумевати међународне односе: увод у теорију и историју*, Стубови културе, Београд, 2006.
- Нешковић Слободан, *Безбедност и реформе у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2006.
- Павловић Вукашин, *Политичка моћ*, Завод за уџбенике, Београд, 2012.
- Петровић Весна, *Међународни поступци за заштиту људских права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001.
- Поповић Драгољуб, *Стварање модерне државе*, Драганић, Београд, 1994.
- Фатић Александар, *Организовани криминал и обриси нове структуре безбедности у Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2004.
- Цицерон Марко Тулије, *Држава*, Књига II, глава XXIII, Плато, Београд, 2002.

Dejan Mihajlović

SECURITY SERVICES IN THE MODERN ADMINISTRATIVE SYSTEM

Resume

In this paper, we deal with the place of security services in the modern administrative system. The paper starts from the premise of theoretical concepts in public administration and their influence on the observation of modern security services in the modern administration of the 21st century. Modern public administration regulates the areas of its activity with its, first of all, legal acts, and thus is responsible for the work of the security services. Although today we know, in a theoretical sense, what are the conditions that imply the smooth functioning of the security services within the framework of modern administrative action, if we go a little deeper into what was foreseen by the legislator and what is visible in practice, all the complexity in the arrangement and organizing this area, which will be explained in detail in the following research.

Keywords: public administration, security services, theoretical concepts, democracy, rule of law.

* Овај рад је примљен 12. октобра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 22. децембра 2022. године.