

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
СТУДИЈЕ ПРИ УНИВЕРЗИТЕТУ

Студијски програм:

ТЕРОРИЗАМ, ОРГАНИЗОВАНИ КРИМИНАЛ И БЕЗБЕДНОСТ

Мастер рад

**КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ – КОМПАРАТИВНА
АНАЛИЗА**

Ментор:

Проф. др Ненад Путник

Студент:

Марко Вујаклија

131/2019

Београд, децембар, 2020.

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
СТУДИЈЕ ПРИ УНИВЕРЗИТЕТУ

Студијски програм:

ТЕРОРИЗАМ, ОРГАНИЗОВАНИ КРИМИНАЛ И БЕЗБЕДНОСТ

Мастер рад

**КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ – КОМПАРАТИВНА
АНАЛИЗА**

Комисија:

Проф. др Ненад Путник, ментор

Проф. др Драган Симеуновић, председник

Проф. др Ивана Дамњановић, члан

Датум одбране: _____

Оцена: _____

**КОНТРОЛА СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ – КОМПАРАТИВНА
АНАЛИЗА**

Сажетак:

Систем безбедности дефинише се као организовани друштвени систем преко којег друштво остварује функцију заштите виталних вредности ради општег напретка и развита. За успешну реализацију функције заштите, очувања и унапређења виталних вредности неминовно је да систем безбедности располаже изразитом силом. Из тог разлога неопходно је да буде подвргнут одговарајућој контроли. У демократским државама, носиоци контроле су државни органи из све три гране власти, као и независни државни органи, којима су највиши правни акти у држави доделили надлежности и овлашћења за контролу државних органа одговорних за безбедност државе и њених грађана. Компаративном анализом система безбедности Републике Србије и Републике Хрватске, у погледу контроле над њима, указано је на њихове основне карактеристике, сличности и разлике.

Кључне речи: безбедност, систем, контрола, Република Србија, Република Хрватска

Abstract:

The security system is defined as an organized social system through which society performs protection function of vital values for the purpose of general progress and development. For the successful realization of protection function, preservation and improvement of vital values, it is inevitable that security system has a distinct force. For that reason, it is necessary to be subjected to appropriate control. In democratic states, the bearers of control are state bodies from all three branches of government, as well as independent state bodies, to which the highest legal acts in state have assigned jurisdiction and power to control state bodies responsible for the security of state and its citizens. A comparative analysis of the security systems of the Republic of Serbia and the Republic of Croatia, in terms of control of them, indicates their basic characteristics, similarities and differences.

Key words: security, system, control, Republic of Serbia, Republic of Croatia

Радна биографија

Марко Вујаклија рођен је 04.05.1992. године у Глини, Република Хрватска.

Основну школу завршио је у Врчину са одличним успехом, а средњу школу, Спортску гимназију у Београду, такође са одличним успехом. Факултет безбедности Универзитета у Београду уписао је 2012. године. Основне академске студије, смер студије одбране завршава у фебруару 2019. године. Након завршених основних академских студија, 2019. године уписује мастер академске студије при Универзитету у Београду, студијски програм Тероризам, организовани криминал и безбедност.

Као полазник програма „БГ ПРАКСА 2019 – Универзитетска радна пракса“ у организацији Центра за развој каријере и саветовање студената Универзитета у Београду, реализовао је тромесечну праксу у Секретаријату за послове комуналне милиције Градске управе града Београда на позицији практиканта на оперативно – стручним пословима.

Радно искуство стицао је радећи одређени временски период у приватном сектору безбедности. Поред српског језика који му је матерњи, служи се и енглеским језиком. Интересовања су му везана за област безбедности, у њеном свеобухватном смислу.

Изјава о академској честитости

Марко Вујаклија

Број индекса: 131/2019

Студент мастер академских студија Тероризам, организовани криминал и безбедност

Аутор мастер рада под називом: Контрола система безбедности Републике Србије и Републике Хрватске – компаративна анализа

Потписивањем изјављујем:

- да је рад искључиво резултат мог сопственог истраживачког рада;
- да сам рад и мишљења других аутора које сам користио у овом раду назначио или цитирао у складу са Упутством;
- да сам свестан да је плагијат коришћење туђих радова у било ком облику (као цитата, парафраза, слика, табела, дијаграма, дизајна, планова, фотографија, филма, музике, формула, веб сајтова, компјутерских програма и сл.) без навођења аутора или представљање туђих ауторских дела као мојих, кажњиво по закону (Закон о ауторском и сродним правима, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016), као и других закона и одговарајућих аката Универзитета у Београду;
- да сам свестан да плагијат укључује и представљање, употребу и дистрибуирање рада предавача или других студената као сопствених;
- да су сви радови и мишљења других аутора наведени у списку литературе који су саставни део овог рада и писани у складу са Упутством;
- да сам свестан последица које код доказаног плагијата могу проузроковати на предати мастер рад и мој статус;
- да је електронска верзија мастер рада идентична штампаном примерку и пристајем на његово објављивање под условима прописаним актима Универзитета;

Београд, _____ 20__ . године

Потпис студента

Марко Вујаклија

Садржај

УВОД.....	1
1. Систем безбедности	3
1.1. Теоријско одређење система безбедности.....	3
1.2. Нормативни основи система безбедности.....	5
2. Појам, значај и врсте контроле система безбедности.....	8
2.1. Појмовно одређење и значај контроле	8
2.2. Демократска и цивилна контрола	9
2.3. Врсте контроле система безбедности	11
2.3.1. Спољашња контрола система безбедности	12
2.3.1.1. Парламентарна контрола система безбедности.....	12
2.3.1.2. Контрола извршне власти над системом безбедности	15
2.3.1.3. Судска контрола система безбедности	16
2.3.1.4. Контрола независних и самосталних државних органа над системом безбедности.....	18
2.3.1.5. Контрола јавности над системом безбедности	20
2.3.2. Унутрашња контрола система безбедности	21
3. Контрола система безбедности Републике Србије	23
3.1. Структура система безбедности Републике Србије.....	23
3.2. Контрола система одбране Републике Србије	26
3.3. Контрола полицијског система Републике Србије	31
3.4. Контрола обавештајно-безбедносног система Републике Србије.....	34
3.4.1. Безбедносно-информативна агенција	37
3.4.2. Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција.....	38
4. Контрола система безбедности Републике Хрватске	41
4.1. Структура система безбедности Републике Хрватске	41
4.2. Контрола система одбране Републике Хрватске	43
4.3. Контрола полицијског система Републике Хрватске	47
4.4. Контрола обавештајно-безбедносног система Републике Хрватске.....	51
4.4.1. Сигурносно-обавештајна агенција и Војна сигурносно-обавештајна агенција.....	52
5. Компаративна анализа контроле система безбедности Републике Србије и Републике Хрватске	56
6. Закључак.....	61
СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ.....	62

ПОПИС КОРИШЋЕНИХ СКРАЋЕНИЦА

СКРАЋЕНИЦЕ НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ

БИА	Безбедносно-информативна агенција
ВБА	Војнобезбедносна агенција
ВОА	Војнообавештајна агенција
ВС	Војска Србије
ДРИ	Државна ревизорска институција
ЕУ	Европска унија
КЕБС	Конференција за европску безбедност и сарадњу
МУП РС	Министарство унутрашњих послова Републике Србије
НАТО	Организација Северноатлантског уговора
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ОСРХ	Оружане снаге Републике Хрватске
РС	Република Србија
РХ	Република Хрватска
СУК	Сектор унутрашње контроле
УН	Уједињене нације

СКРАЋЕНИЦЕ НА ХРВАТСКОМ ЈЕЗИКУ

НКоV	Hrvatska kopnena vojska
HRM	Hrvatska ratna mornarica
HRZ i PZO	Hrvatsko ratno zrakoplovstvo i protuzračna obrana
HVU	Hrvatsko vojno učilište
PP	Pristožerne postrojbe
RH	Republika Hrvatska
SOA	Sigurnosno-obavještajna agencija

UVNS	Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost
VP	Vojna predstavništva
VSOA	Vojna sigurnosno-obavještajna agencija
VSS	Vojnostegovni sud
ZSS	Zapovjedništvo specijalnih snaga
ZzP	Zapovjedništvo za potporu

ПОПИС ГРАФИКА

График 1.	Контрола и надзор силе и моћи; страна 11;
График 2.	Компоненте, категорије и пословне целине унутрашње контроле; страна 22;
График 3.	Организациона структура Министарства одбране Републике Србије; страна 27;
График 4.	Организациона структура Оружаних снага Републике Хрватске; страна 45;
График 5.	Приказ контроле и надзора над радом Сигурносно-обавештајне и Војне сигурносно-обавештајне агенције; страна 52;
График 6.	Приказ посебних координационо-контролних тела у систему националне безбедности Републике Србије и систему националне безбедности Републике Хрватске; страна 59.

УВОД

Системи безбедности свих држава света, формирани су ради заштите њихових виталних вредности, које се огледају у виду очувања суверенитета, независности, територијалног интегритета, унутрашње стабилности, владавине права, заштите имовине и живота грађана, заштите животне средине и слично. Ресурсима, средствима и методама који су на располагању системима безбедности, штите се наведене вредности. У свом раду, системи безбедности делују превентивно, али и репресивно, уз помоћ средстава принуде и силе које су им додељене на основу правних докумената који регулишу њихово ангажовање. Оружана сила којом располажу системи безбедности, као и остали инструменти, ресурси и средства које користе, морају бити толико велики да могу да одговоре свим изазовима, ризицима и претњама који се могу појавити. Моћ система безбедности, понекад вишеструко превазилази и саму сврху њиховог постојања. Због наведених чињеница, прети велика опасност од било какве врсте злоупотребе система безбедности, било од стране појединаца или групација које се налазе у њему. Државе зато теже да успоставе квалитетан систем контроле, пре свега демократске и цивилне контроле, који ће бити у стању да на основу јасног хијерархијског устројства и овлашћења постигне ланац командовања, у коме ће контролу и надзор система безбедности вршити цивили и на тај начин смањити ризик од било какве злоупотребе.

Овај мастер рад посвећен је компаративној анализи система безбедности две државе са простора Балкана, две суседне државе, Републике Србије и Републике Хрватске, у погледу контроле над њима. Први део рада, односи се на теоријско одређење система безбедности, који се може дефинисати као организовани друштвени систем преко којег друштво остварује функцију заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развитака. Да би, као и сваки систем, успешно функционисао, у њему мора постојати одређени скуп правила па је у овом делу рада такође указано и на нормативне основе функционисања система безбедности, које ће послужити као добро полазиште за разумевање осталих делова рада, јер су надлежности у погледу вршења контроле над системима безбедности Републике Србије и Републике Хрватске, засноване на највишим правним актима у тим државама. Други део рада, односи се на појмовно одређење и значај контроле, демократску и цивилну контролу и врсте контроле система безбедности. Сама контрола система безбедности се може поделити према више критеријума, али је акценат примарно стављен на поделу која

предвиђа спољашњу и унутрашњу контролу. У демократским државама, какве су и Република Србија и Република Хрватска, носиоци спољашње контроле су државни органи из све три гране власти, независни државни органи, а заступљена је и контрола од стране цивилног друштва, па су надлежности сваког од поменутих „контролора“ обрађене у овом делу рада. Такође, систем унутрашње контроле као систем прописа, правила, процедура и тела који свакако постоји у оквиру подсистема који сачињавају систем националне безбедности, обрађен је у овом делу рада.

Трећи део рада, посвећен је контроли система безбедности Републике Србије. Анализиран је како систем националне безбедности у целини, тако и његови најважнији подсистеми, у погледу контроле над њима. У оквиру овог дела рада, поглавља су ради боље прегледности, структурисана тако да се у уводном делу наводе неке опште информације о систему безбедности, односно подсистемима, које се односе на надлежности, организациону структуру и слично, а затим су приказане надлежности свих државних органа у погледу контроле над њима. Такође, пажња је посвећена и јединицама унутрашње контроле у сваком од подсистема, њиховим надлежностима, организационој структури и одговорностима. Контрола система безбедности Републике Хрватске, обрађена је у четвртном делу рада. Ради поштовања начела објективности, систем безбедности Републике Хрватске у погледу контроле над њим, обрађен је на идентичан начин као и систем безбедности Републике Србије у претходном делу рада.

Круцијалан значај за овај мастер рад има пети део рада. Посвећен је компаративној анализи контроле над претходно поменутих системима безбедности. Представља синтезу претходних делова рада, пре свега оних који су се непосредно односили на контролу система безбедности поменутих држава. Како се сам компаративни метод користи за изучавање сличности и разлика, управо су на основу тог метода објашњене сличности и разлике у вршењу контроле над системима безбедности Републике Србије и Републике Хрватске. Поред ових целина, на крају мастер рада дат је закључак на ову тему, а потом је приказана и коришћена литература.

1. Систем безбедности

Један од најзначајнијих подсистема државе, поред политичког, економског, културног, информативног и других, свакако јесте систем безбедности. Држава представља систем састављен од великог броја подсистема и виталних вредности које ти подсистеми теже да остваре. Систем безбедности је онај подсистем чија је основна улога да штити независност, територијални интегритет, суверенитет, друштвено уређење, односно уставни поредак, права и слободе грађана. Он почива на јасном хијерархијском устројству, базираном на подели надлежности у оквиру правних прописа.

1.1. Теоријско одређење система безбедности

Државе су током историје шириле или смањивале своје функције, што је зависило од многих фактора. Заштитну функцију држава остварује од свог настанка, без обзира на то да ли је та функција схваћена као самостална или као део опште функције државе. Неки аутори сматрају да је и држава настала као творевина којом се неко друштво супроставља свим облицима и изворима спољног или унутрашњег угрожавања. Заштита државе остваривала се различитим мерама, активностима и субјектима чија се суштина деловања и друштвено одређени циљеви нису мењали. Остварење безбедности и благостања њеног становништва као основни циљ функционисања државе одредио је још Аристотел (Грчић, 2000). Као што се сви друштвени системи успостављају ради задовољења одређене друштвене потребе, која је у складу са општим циљем, може се констатовати да је систем безбедности организован друштвени систем преко којег друштво остварује функцију заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развитка друштва. За систем безбедности се каже да је трајан систем, јер је потреба заштите једног друштва од свих облика угрожавања трајна.

То је систем који у највећој мери зависи од људске активности, јер људи су, са једне стране, са својим деловањем и интересима, основни извор угрожавања безбедности, али, са друге стране, исто тако, људи су ти који постављају циљеве, успостављају и организују систем безбедности и свесним и нужним удруживањем напора и активности преко система безбедности остварују циљеве. Систем безбедности је одраз друштва и један од његових најважнијих система. Тежње друштва се, углавном, односе на заштиту виталних вредности друштва, где безбедност (лична,

национална, државна, регионална, међународна) има најзначајније место, управо зато што су све друге вредности уграђене у безбедност, а безбедност је везивно ткиво и услов опстанка свих других друштвених вредности које држава и међународна заједница дефинишу и штите својим апаратом присиле чији је еквивалент систем безбедности (Ђукић, 2017: 118).

Друштвене могућности огледају се у моћи једне државе да своје тежње остваре преко организованог система безбедности, који, иако егзистира самостално, део својих функција реализује са суседним, регионалним, наднационалним и међународним универзалним системима. Ту се, пре свега, мисли на заштиту, очување и унапређење колективних вредности и у том смислу моћ државе подразумева моћ знања, економску моћ и моћ силе. За реализацију основног државног циља у свим државама увек постоји више субјеката, унутрашњих, политичких, војних, безбедносних и других, што је свакако неминовност. Циљ је кохезиони и корективни фактор свих субјеката који учествују у заштити безбедности и остварењу основне функције државе. То подразумева висок степен организованости, координације и контроле од стране законодавних, извршних и судских стубова државе.

Држава формира више великих система, подсистема и микро система. Између њих постоје вертикалне и хоризонталне везе, посредством којих они функционишу као државна и друштвена целина. Такав један, врло сложен систем, организован преко хијерархијске структуре, односно подсистема и микро система, јесте управо систем безбедности. Карактеристика система безбедности јесте и у томе што његова ефикасност не зависи од њега самог, ма како он био организован, већ и од релевантних околности које га окружују и у којима делује.

Преко њега се у одређени и на праву засновани однос стављају људи, средства и начин његовог деловања. „Уређење сектора безбедности на начелима правне државе посебно је значајно због тога што чиниоци овог сектора, а поготово његови државни актери, могу својим (не)деловањем директно да утичу на политичке токове у друштву, као и на живот и имовину грађана“ (Хаџић и Стојановић Гајић, 2012: 175). Због тога је од изузетне важности да поступање ових актера буде у складу са законски дефинисаним правилима, али је подједнако важно да постоје утврђене и примењиве санкције за кршење тих правила.

1.2. Нормативни основи система безбедности

Да би било који систем ефикасно функционисао у њему мора постојати нека врста уређаја, одређени скуп правила која га уређују, али и хијерархија тих истих правила и прописа, заснована на снази дејства које она производе. За функционисање система безбедности, односно за правни оквир његовог функционисања, од суштинског значаја су унутрашњеправне и међународноправне основе. Унутрашњи правни оквир „састоји се од низа прописа који су поређани одозго надоле према хијерархији и према степену општости“ (Унијат, 2009: 2). На врху те својеврсне пирамиде налази се Устав, као правни акт највише правне снаге. Затим, стратешки документи, попут стратегије националне безбедности, стратегије одбране и други, по степену општости треба да буду одмах испод устава, а пре закона и других прописа. Уредбе, правилници и наредбе, којима се детаљније разрађују норме садржане у уставу, стратегијама и законима, због тога се разумљиво налазе испод наведених докумената. Сви ови прописи треба да буду комплементарни, а „нижи морају да произилазе из виших и не смеју им противуречити“ (Унијат, 2009: 2).

Устав је највиши правни акт једне државе и све остале правне норме и политички документи морају бити у складу са њим. Организација власти, људска права, основе територијалног уређења и јавне финансије уређене су овим актом. Устав, обично уређује мисију војске, механизме демократске и цивилне контроле оружаних снага, надлежност за одлучивање о употреби војних снага и за проглашавање ратног и ванредног стања, а евентуално уређује и поједина друга питања у вези са војним снагама. Пожељно је да у овом акту буду набројана и основна стратешка документа о националној безбедности и одбрани. Стратешке документе потребно је донети након усвајања Устава, а најопштији такав документ представља Стратегија националне безбедности. Она има круцијалан значај за војску, полицију, службе безбедности и остале чиниоце сектора безбедности, јер су у њој дефинисани изазови, ризици и претње по националну безбедност и начин одговора на њих. Опште је правило да се остала документа у области одбране, доносе на основу ове стратегије, а такође и документа из делокруга рада полиције. Основни закони у сектору безбедности односе се на уређење војске, полиције и служби безбедности и они морају бити у складу са уставом и стратегијама. Њима се регулишу организација, задаци и овлашћења, контрола рада као и статусна и друга питања значајна за ове

подсистеме сектора безбедности. Они се сматрају главним државним актерима у сектору безбедности и за сваког од њих се углавном усваја матични закон. Закон о војсци, полицији и службама безбедности по правилу осигурава им засебан правни, економски и социјални положај не само у оквиру државе, већ и у оквиру матичног друштва. То значи да за војску, полицију и службе безбедности, као и за њихове службенике, не важе сва она правила којима по закону подлежу други државни органи и грађани. Поред матичних закона, поједине области уређене су посебним законима. Подзаконски акти (уредбе, правилници и одлуке) даље разрађују законске одредбе. Основна питања морају бити предвиђена и разрађена у законима, али ови акти не могу бити у супротности ни са одредбама закона ни са одредбама устава. Овакве акте доносе органи извршне власти, првенствено влада и надлежна министарства, а углавном уређују начин извршавања појединих законских одредби.

Општеприхваћена правила међународног права и међународни уговори су извори права који обавезују државе које су их ратификовале на њихово безусловно спровођење. Такође, постоје случајеви када се ови акти морају поштовати од стране државе иако их она није потписала, то је случај са документима којима се прокламују основна људска права и слободе. Документи усвојени од стране међународне заједнице, којима се уз пристанак свих држава потписница уређују међународни односи између истих, у својим садржајима обухватају и област безбедности. Њихово доношење, продукт је сагласности великог броја земаља да се поступање субјеката безбедности и осталих актера међународних односа, који представљају њихове партнере, буде уређено актима који ће за њих представљати извор права и стандарде у поступању (Живић, 2014: 7).

Међународноправне основе система безбедности чине различити међународни уговори. Документи који се налазе у облику међународних уговора, могу бити билатерални или мултилатерални. Вишестрани међународни уговори се могу поделити на регионалне и универзалне. Основни извор међународног права, па уједно и основа система безбедности је Повеља УН из 1945. године, која прокламује начела о међусобним односима држава у складу са основним циљевима ове организације да одржи међународни мир и безбедност и ту сврху да предузимају ефикасне колективне мере ради спречавања и отклањања претњи миру и сузбијања аката агресије и других повреда мира, као и постизање мирним средствима. За

функционисање система безбедности од изузетне важности јесте начин на који владе у појединим државама поступају према својим грађанима на територији на којој врше суверену власт. У том погледу Генерална скупштина УН 1948. године усвојила је Универзалну декларацију о људским правима којом се уређују грађанска и политичка права, економска, социјална и културна права. У прву групу спадају право на живот, слободу и безбедност, тако да из тих права проистичу и друга грађанска и политичка права. Поједина начела и принципи који се налазе у многим другим документима међународне заједнице важни су за систем безбедности, као што су Конвенција против мучења и других свирепих, нехуманих или понижавајућих норми или поступака, Скуп минималних правила о поступању са затвореницима, Основна начела везана за независност судства и др. За систем безбедности су још од значаја конвенције УН, Међународни пакт о људским и политичким правима, конвенције Савета Европе, завршни акт КЕБС-а из 1975. године, који се односи на круцијална питања за формирање система безбедности, као што су: суверена једнакост, уздржавање од претњи силом и употреба силе, територијални интегритет, неповредивост граница. Прерастањем Конференције за европску безбедност и сарадњу у Организацију за европску безбедност и сарадњу, формирана је највећа регионална безбедносна организација на свету. Ова организација, од 1991. године и преименовања у ОЕБС, већ скоро три деценије креира системе безбедности трећине земаља света, документима у области превенције конфликта, кризног менаџмента и постконфликтне рехабилитације.

2. Појам, значај и врсте контроле система безбедности

За разлику од других језика, пре свега англосаксонског говорног подручја, појам контрола у српском језику, нема тако широко значење. Иако се врло често изједначава, поистовећује са појмом надзора, правилно је и поред заједничких обележја која поседују посматрати контролу као ужи појам од надзора. Другим речима, контрола је најзначајнији и најистакнутији облик надзора у односу на субјекта који је истом подвргнут, односно успостављени контролни однос је нужен за надзор, који је трајнији, дугорочнији процес, али без контролног свакако недовољно ефикасан.

2.1. Појмовно одређење и значај контроле

„Контрола је појам који означава скуп Уставом и законом утврђених надлежности, овлашћења, поступака, облика, метода и средстава, чијом се употребом непосредно проверава, мери, утврђује, оцењује и унапређује учинковитост и делотворност рада“ (Хацић, 2012: 18). Разматрања значаја контроле над организованим друштвеним системом преко којег друштво остварује функцију заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развоја, а то је систем безбедности, није ново. Мисао о томе да ли засебно оружане тело створено да штити интересе друштва може представљати претњу по само друштво, формулисана је још у античко доба у питање: „Ко чува чуваре?“. На значај контроле над сектором безбедности, односно над његовим актерима који располажу изразитом силом, указивали су многи аутори.

Према Хејвуду, војска је веома посебна политичка институција и као таква посебна, специфична она се од цивилних организација разликује по четири основна чиниоца који јој дају изразиту предност (Хејвуд, 2000: 695). Прво, оданост војске је кључна за опстанак државе. Као средство за вођење рата, што је уосталом и њена основна и примарна улога, има монопол на наоружање и наглашену моћ принуде, па је способна да владајући режим одржи, или, у супротном случају, обори. Најочигледнији израз моћи војске јесте свргавање цивилне владе, односно пуч који се дефинише као „посебно милитантна форма државног удара који изводе искључиво националне оружане снаге, а не плаћеничке или стране интервенционистичке трупе“ (Симеуновић, 2009: 110). Друго, оружане снаге су оличење чврсто успостављене и врло дисциплиноване организације и издвајају се високом организационом делотворношћу. Треће, оно што припаднике војске

припрема да се боре, убијају и можда погину, једном речју, припрема их за специфичан начин живота, јесте посебна култура и скуп вредности, толико својствени и препознатљиви за војску. Четврто, с обзиром да гарантују безбедност и заштиту виталних вредности државе, за оружане снаге се често сматра, а још опасније је што неретко и оне саме себе тако виде, да су „изнад“ политике, односно да су чувари националних интереса. То им са једне стране даје посебан статус, а са друге стране може их подстакнути да се укључе у политику. Због потенцијала којим располажу, јасно је да је укључивање оружаних снага у политику веома опасно и зато је неопходно установити јасну границу између цивилне и војне сфере (Хејвуд, 2000: 695-705). Полицијске снаге са војском имају доста различитости, али и доста заједничких карактеристика, попут дисциплине, униформи и наоружања, али њихова најзначајнија карактеристика је да представљају део државе који може да примени силу. Због наведених разлога, разумљиво је да сви актери у систему безбедности морају бити подвргнути одговарајућој контроли.

2.2. Демократска и цивилна контрола

Демократска цивилна контрола и надзор безбедносних апарата државе јесу, начелно говорећи, природан продукт демократског поретка. Оваква контрола и надзор су могући једино у стабилном, тржишном, плуралном и отвореном друштву, у коме се безбедност поима и практикује као јавно добро. Прва истраживања везана за демократску и цивилну контролу спроведена су у оквиру научне области цивилно-војних односа. Приликом дефинисања цивилне контроле, дошло се до закључка, да она има своја два могућа облика: субјективни и објективни.

Субјективна цивилна контрола, односно успостављање максималне цивилне моћи, је најједноставнији начин да се минимизира војна моћ, максимизирањем моћи цивилних група у односу на војне (Хантингтон, 2004: 89). Кроз различите примере током историје, оваква контрола вршена је преко одређених владиних институција, друштвених класа и уставних норми. Међутим, оваква контрола је често коришћена од стране једних цивилних група, које су тежиле да остваре моћ над војним снагама, већу у односу на друге цивилне групе. Такође, оваквом контролом се могу прикривати разни грехови цивила, па је увек актуелно питање који цивили треба да врше ту контролу. Из тог разлога таква контрола није била дефинисана и одређена на одговарајући начин, а уз то и јачање војне сфере, допринели су стварању

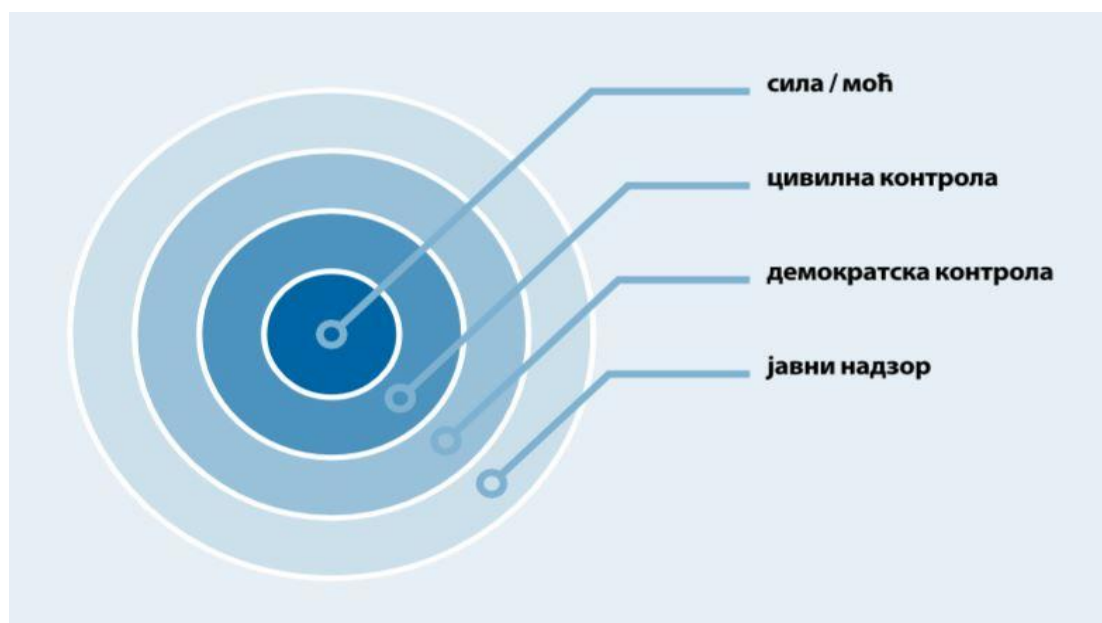
објективне цивилне контроле. „Суштина објективне цивилне контроле је признавање аутономног војног професионализма, а суштина субјективне цивилне контроле је негирање независне војне сфере. Захтев за објективном цивилном контролом је историјски потекао од војне професије, а захтев за субјективном контролом од стране разноврсних цивилних група које су желеле да у што већој мери повећају своју моћ у војном домену“ (Хантингтон, 2004: 93).

Објективна цивилна контрола је директна супротност субјективној контроли. Она подразумева максимизирање војног професионализма, односно то је подела између цивилних и војних група која је најпогоднија за стварање професионалних ставова и понашања код припадника војске. Једном речју, она свој циљ постиже милитаризацијом припадника војске, чиме од њих ствара оруђе, односно средство државе. Из ове поделе као закључак се изводи тврдња да цивилна контрола не мора по аутоматизму бити и демократска, док је демократска контрола аутоматски и цивилна контрола.

У демократским државама, носиоци такве контроле су државни органи из све три гране власти, као и независни државни органи, којима су Устав и закони придали надлежности и овлашћења за контролу државних органа одговорних за безбедност државе и њених грађана. Сваки од њих има право, али и обавезу да у оквиру свог делокруга редовно и по потреби, а по прописаним поступцима, употребљава све законом предвиђене поступке, методе и средства за контролу.

Демократска цивилна контрола и надзор представља скуп Уставом и законом утврђених овлашћења, поступака, облика, метода и средстава, чијом употребом демократски изабрана власт ставља под делатну контролу и надзор не само државне органе који су одговорни за националну безбедност и безбедност грађана, већ и све преостале актере из сектора безбедности (Хаџић, 2012: 20). Као самосталан и засебан облик испољавања и примене начела демократске цивилне контроле и надзора над свим актерима из сектора безбедности, дефинише се јавни надзор. Под њим се, пре свега, налазе државни органи који су одговорни за националну безбедност. Поменути јавни надзор и демократска цивилна контрола над безбедносним апаратом државе и над силом којом тај апарат располаже, приказани су на *графику 1*.

График 1. Контрола и надзор силе и моћи



Извор: Хадић, М.(Ур).(2012). Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије – приручник. Београд: Београдски центар за безбедносну политику и ОЕБС Мисија у Србији. стр. 8.

2.3. *Врсте контроле система безбедности*

Контрола система безбедности се може класификовати према више критеријума. У зависности од времена деловања може се разликовати реактивна, проактивна и оперативна контрола. Као једна од могућих подела демократске цивилне контроле наводи се подела на вертикалну контролу, хоризонталну контролу и самоконтролу. Према начину на који се обавља, контрола може бити: водећа контрола, „да–не“ контрола и постакциона контрола. Примарна карактеристика водећег модела контроле је да се контролна акција предузима пре него што се операција која се контролише заврши. Овакав модел контроле подразумева да контролна акција траје све време операције или пројекта. Водећи модел контроле често се примењује у осетљивим војним или полицијским операцијама које се предузимају у условима велике неизвесности, као што је акција ослобађања талаца или обезбеђивање великих скупова и сличне активности које захтевају изразито строг режим контроле. Контрола по „да–не“ моделу се врши на контролним тачкама процеса, али не подразумева постојање корективне акције, већ се у случају не испуњења планираних циљева, започети процес прекида. Често се користи као допуна водећем моделу контроле, а у сектору безбедности се користи у акцијама заштите и спасавања, у војним или полицијским операцијама. Постакциони модел контроле подразумева

мерење резултата и њихово поређење са стандардима контроле након што пројекат буде завршен. Буџетска контрола представља најбољи пример за постављену контролу. Надлежни органи, преко контроле остварења буџета контролишу сектор безбедности. Све децијације у остварењу прихода и расхода се, по буџетским ставкама, веома јасно виде, што представља добре показатеље за планирање буџета за наредну годину. Према Хаџићу, два основна облика контроле који се међусобно разликују према пореклу носиоца контроле су: спољашња и унутрашња контрола (Хаџић, 2012: 19).

2.3.1. Спољашња контрола система безбедности

Спољашња или екстерна контрола система безбедности усмерена је на вршење надзора и контроле система безбедности, односно над радом његових институција и организација које обављају уставом и законом овлашћена лица, а која се не налазе у његовом организацијском саставу. Постоје три основне групе спољашњих контролора система безбедности, па самим тим и три врсте спољашње контроле:

- контрола органа три гране власти;
- контрола независних државних органа;
- контрола од стране цивилног друштва (Живић, 2014: 10).

2.3.1.1. Парламентарна контрола система безбедности

Парламентарна контрола система безбедности представља део система контроле сектора безбедности, али уједно и функцију парламента која представља уставну категорију. У односу на остале субјекте који врше контролу, њен већи значај почива на легитимитету који парламент остварује као орган који је непосредно изабран од стране грађана. Контрола система безбедности, као функција поверена је државним органима на основу Устава и закона, па на основу тих највиших државних аката парламент заузима водећу улогу у том процесу.

На првом месту по приоритету услова неопходних за парламентарну контролу система безбедности се налази политичка воља. Без присуства политичке воље, целокупно постојање законодавне подлоге, механизма и средстава контроле, представља бескорисну технологију, која не служи ничему. За квалитетну контролу овог сектора друштва, неопходан је консензус целокупног политичког лидерства. Поред воље да врши ефикасну и ефективну контролу, као неопходан услов за парламентарну контролу наводе се ауторитет и ресурси (Ејдус, 2009: 3-5). Ауторитет

подразумева постојање јасно дефинисаних овлашћења, која стоје на располагању парламенту и његовим надлежним ресорним одборима ради контроле целокупног сектора безбедности. Препоручљиво је да уочену тежњу извршне власти да појача своја овлашћења и умањи парламентарну контролу, која је карактеристична за већину савремених демократија, дословно прати настојање парламента да повећа своја контролна овлашћења. У противном, неминовно долази до поремећаја демократског уређења у коме је извршна власт толико доминантна у односу на законодавну да се налази ван њене контроле. Ресурси парламента за обављање функције контроле система безбедности могу се поделити на: људске, материјалне и временске. Људски се односе на саме посланике и чланове одбора, као и на потенцијал парламента и одбора да користе независне истраживачке тимове и ангажује спољне експерте у циљу добијања стручног мишљења. Материјалне ресурсе представља целокупна опрема, просторије за рад, као и финансије неопходне за обављање успешне контроле. Временски ресурси се односе на расположиво време стављено пред парламент или одређено тело парламента, у којем ће анализирати одређени текст нацрта закона или извршити контролу одређеног предмета.

Уз наведене, међу условима за ефикасну парламентарну контролу, неки аутори наводе и обичајну праксу употребе овлашћења која стоје на располагању парламенту и његовим надлежним ресорним одборима ради контроле сектора безбедности (Борн, 2003: 75). Сматра се да поред горе наведених услова, велики допринос у одлучивању, али и функцији репера који ће представљати стандард за будућа одлучивања, има и обичајна пракса, која омогућава упоређивање прошлих и садашњих контрола.

Могу се навести четири поља рада парламентарне контроле коју чине:

- контрола политике националне безбедности;
- контрола јавних финансија;
- контрола законитости рада и поштовање људских права;
- контрола безбедносне сарадње и интеграција (Одановић, 2012: 105).

Политика националне безбедности представља свеукупност мера, поступака, делатности уз помоћ којих се креира систем безбедности, чији циљ представља очување мира и безбедности како на унутрашњем, тако и на спољашњем плану. Улога парламента у контроли политике безбедности огледа се у његовом овлашћењу усвајања најважнијих докумената из области безбедности и одбране, које израђује

влада. Питања која су садржана у овим документима, а које парламент има право да усвоји или одбије тичу се концепта безбедносне политике, концепта кризног менаџмента, структуре оружаних снага, војне стратегије и доктрине (Борн, 2003: 76).

Контрола финансија система безбедности представља такође значајну област контроле од стране парламента, нарочито зато што се целокупни државни апарат, а у чији саставни део се убраја и сектор безбедности, највећим делом финансира из државног буџета. Парламентарна контрола система безбедности у области финансија се протеже на неколико поља контроле као што су одобравање буџета и завршног рачуна, трошкови зарада запослених у сектору безбедности, набавке у сектору безбедности, коришћење средстава по неконвенционалним и логистичким основама, коришћење средстава из сопствених прихода и располагање имовином (Савковић, 2012). Одобравање – усвајање буџета за систем безбедности, врши се у јединственом поступку усвајања буџета за све његове кориснике, јер се буџет усваја у законодавном поступку, у целости. Парламент овде, врши прелиминарну контролу финансија система, пратећи финансијски план који таксативно описује ток новца кроз систем.

Парламентарна контрола, која има за предмет надзор спровођења политике националне безбедности и поштовање људских права, врши праћење дискреционе оцене институција система безбедности, која је врло честа и код које се може јавити произвољност у оцени и субјективно вредновање неке појаве или догађаја. У свом раду, на основу овлашћења, институције система безбедности, прибегавају процени стања неког безбедносног догађаја, на основу сопствених стандарда и критеријума. Због модификованог поступања у таквим ситуацијама, ствара се простор за грешку, била она намерна или нехатна (Живић, 2014: 16).

Четврта област, која се налази под парламентарном контролом је област сарадње и интеграције система безбедности. Данашњицу карактерише појам глобалне безбедности, теоријски став, да ће било који конфликт, сукоб, био он ниског или високог интензитета, ма где се десио на планети, проузроковати последице на регион, а у тежим ситуацијама и на остатак света. Због тога, пракса модерних међународних односа, обилује различитим видовима мировних мисија, преговарања, посредовања, успостављања дијалога и пружања постконфликтне помоћи и подршке, како би се ти конфликти предупредили, контролисали и пратили.

Парламентарна контрола у овој области обухвата неколико аспеката. На првом месту, врши се контрола планова употребе војске и других снага система безбедности и тиме се остварује надзор и пре него што снаге оду у иностранство. Тада парламент контролише разлоге, оправданост, сврху, обим, цену коштања и временско трајање мисије. Друга етапа је контрола припрема снага безбедности за мировну операцију. Контролишу се набавке опреме, планови боравка са активностима, одвијање обуке и припрема припадника снага које ће бити упућене у иностранство. На крају или током мисије, ако је њено трајање вишегодишње, врши се ревизија утрошених средстава, као и поклапање планираних трошкова са фактичким. Такође се прави биланс исплативости мисије и оставарени бенефити за државу које је мисија донела. Поред ове четири наведене области рада парламентарне контроле, неки аутори у подручја рада убрајају кадровску политику, која се пре свега односи на давање сагласности предлозима за именовање највиших руководилаца у сектору безбедности (Ејдус, 2009).

2.3.1.2. Контрола извршне власти над системом безбедности

У систему тројне поделе власти на законодавну, извршну и судску, извршна власт (егзекутива) има изузетан значај за вођење државне политике у свакој држави. Извршна власт у држави може бити уређена по бицефалном или уницефалном моделу. Када се ради о бицефалном моделу, што је случај са великим бројем држава у свету, егзекутива је поверена председнику државе и влади. У контроли система безбедности председник републике има велика овлашћења. Он је врховни командант оружаних снага, има овлашћења да поставља и разрешава високе војне званичнике, доноси акте са подзаконском снагом уз помоћ којих се управља системом. Влада је основни државни орган који креира политику безбедности и предлаже законе из области безбедности и одбране и такође подноси предлог буџета у парламенту. Она има и надлежности око израде великог броја стратегијских докумената и планова којима се усмерава рад система безбедности и врши његова цивилна контрола.

Под контролом извршне власти се подразумевају законска овлашћења, процедуре, инструменти, норме и стандарди који обавезују органе извршне власти да редовно и по потреби контролишу државне и недржавне актере у сектору безбедности који располажу средствима принуде и имају законско право да их употребљавају. Наведени вид контроле саставни је део концепта и праксе демократске цивилне

контроле над националним системом безбедности и његовим појединачним актерима. Истовремено је и саставни део процеса политичког управљања безбедносним системом и његовим државним актерима, као и ланца цивилног командовања над државним поседницима силе.

Извршна власт је дужна да у поступку управљања и командовања осигура назначеним државним актерима професионалну аутономију и да спречи политичко уплитање у њихово оперативно деловање (Борн, 2003). Она је политички и законски одговорна за резултате своје контроле над апаратима силе у сектору безбедности. Контрола коју у сектору безбедности врше органи извршне власти треба да буде уређена и прописана јасним и прецизним законским и подзаконским актима, који су у складу са Уставом, као и начелима и стандардима демократске цивилне контроле над националним системом безбедности и његовим актерима. Извршна власт има широка овлашћења када је у питању контрола сектора безбедности. Та овлашћења подразумевају усмеравање и координацију рада безбедносних институција, одобравање њихове унутрашње организације, као и постављање и разрешавање њихових руководиоца и директора. Актери сектора безбедности дужни су да извршној власти поднесу извештаје у којима ће приказати резултате свог рада као и предузете мере. Наведене нормативне одредбе морају да буду примењиве у пракси и да осигуравају делатну контролну и надзорну улогу извршне власти. Министарство унутрашњих послова и министарство одбране, која су у оквиру владе, углавном имају у својој организационој структури секторе задужене за њихову интерну контролу, а управо су они најважнији механизми помоћу којих извршна власт контролише законитост рада и поштовање људских права.

2.3.1.3. Судска контрола система безбедности

У свим демократским државама судска власт је независна и суди на основу устава и закона. Судска власт припада судовима, независна је од законодавне и извршне власти, њене одлуке су обавезне за све и свако је дужан да поштује извршну судску одлуку (Закон о уређењу судова, 2008, члан 3.). Судови и тужилаштва су веома важан део система националне безбедности у оквиру којег они вреднују резултате рада осталих делова система, као што су обавештајно – безбедносне службе и полиција. Они суде на основу Устава, закона и других општих аката предвиђених законом. Судови и тужилаштва имају кључну улогу у борби против свих облика

криминала јер они дају последњу реч у сваком конкретном случају борбе против криминала и остварују функцију генералне превенције криминала изрицањем појединачних пресуда извршиоцима кривичних дела. Многи аутори истичу пресудан значај казнене политике, односно висине изречених казни за извршиоце одређених кривичних дела. Ефикасност тужилаштва и судова, уз казнену политику, представља изузетно важан чинилац успешности државе у борби против свих облика криминала.

Судска контрола је у већини држава једна од најважнијих и најразвијенијих спољашњих контрола управе. Она се јавља у три главна модалитета:

- контрола од стране редовног судства (тзв. опште надлежности);
- контрола од стране специјалног судства, управног судства;
- контрола од стране уставног судства која се по правилу тиче општих, правних аката органа управе (Томић, 2001: 17).

Значај саме судске контроле је двоструки. Са једне стране, она обезбеђује законитост и целисходност управних активности, пре свега, остварење јавних интереса у оквирима правног поретка. А са друге стране, она грађанима и њиховим организацијама пружа сигурност и заштиту од против правних радњи органа управе. Судска власт се јавља као елемент система националне безбедности, са једне стране, а са друге има улогу контролора рада самог система чиме обезбеђује доследно спровођење начела законитости рада служби безбедности и заштитника грађана од разних злоупотреба од стране припадника државних органа безбедности. Судови у сваком судском поступку који се води поводом пријаве државних органа безбедности, контролишу законитост рада органа безбедности. Свака судска пресуда која се донесе поводом пријаве државних безбедносних служби представља оцену њиховог рада, а посебно се цени да ли је у поступку прикупљања доказа дошло до повреде људских права. Судска власт у великој мери контролише рад државних органа безбедности спровођењем управних спорова и парничних поступака. Грађани могу, пред судовима, да заштите своја имовинска права, а све као последица штете нанете од стране државних органа безбедности. Такође, парничним поступцима се врши значајна оцена о законитости рада државних органа у области националне безбедности.

2.3.1.4. Контрола независних и самосталних државних органа над системом безбедности

У већини демократских држава током последње три деценије, пре свега због општег прихватања неколико кључних концепата и принципа, а то су проширење захвата људских и грађанских права, увођење концепта добре владавине и принципа транспарентности у раду државних органа, прихваћени су независни и самостални државни органи. Као што и сам њихов назив имплицира, основни принципи рада ових државних органа јесу независност и самосталност у обављању посла. Ови органи познати су и под називом „четврта грана власти“ (Орловић, 2009). Да би независна тела ефикасно обављала своју функцију, неопходно је да буду испуњени следећи услови:

- политичка и финансијска независност од осталих органа власти;
- овлашћења да могу самостално покретати ревизије одређених питања;
- доступност свим релевантним информацијама;
- ресурси неопходни за рад;
- извештавање о раду (Чамерник, Манић и Леденичанин, 2010: 28).

Државна ревизорска институција је један од независних инструмената којима се контролише истинитост и објективност финансијског извештавања о трошењу средстава буџета државе, односно само једна у низу њених основних надлежности јесте омогућавање јавности и поузданости извештавања о јавним финансијама.

Ревизијом јавног сектора ове институције треба да промовишу:

- одговарајуће и ефективно коришћење јавних средстава;
- одговарајуће спровођење административних активности и пренос информација јавним институцијама и широј јавности путем објављивања објективних извештаја;
- развој доброг управљања финансијама.

У складу са својим политичким системом и искуством, свака држава, има државну ревизорску институцију, која припада једном од три могућа модела: Вестминстерски модел, правосудни модел или модел одбора (колегијума). Према Вестминстерском моделу, доминантном у државама Комонвелта, ревизорска институција назива се Врховном ревизорском институцијом и она се дефинише као независно тело које за свој рад одговара парламенту. Чине је професионални ревизори и експерти, нема судску функцију, али уколико наиђе на неправилности, своје налазе може проследити правосудним органима. У правосудном моделу, доминантном у „латинским“ земљама Европе (Шпанија, Португал, Италија и Француска), у Турској

и земљама Латинске Америке, државна ревизорска институција представља део правосудног система који функционише независно од извршне и законодавне власти. Државна ревизорска институција у овом моделу позната је под називом Финансијски или ревизорски суд који се бави искључиво финансијским питањима. Ређе, ова институција може бити део Врховног суда. ДРИ, према моделу одбора или колегијума, који је доминантан у азијским земљама, има извештај број чланова који формирају колегијум или управни одбор и заједнички доносе одлуке, а ревизорска тела колегијума су углавном део парламентарног система одговорности. У оквиру својих надлежности ДРИ обухвата све буџетске кориснике, па самим тим и институције система безбедности. ДРИ обавља и ревизију интерних контролора и интерних система контроле сектора безбедности, као и ревизију јавних набавки.

Контрола рада институција државне управе у многим државама спроводи се преко институције омбудсмана, односно заштитника права грађана. Институција заштитника грађана настала је у деветнаестом веку у Шведској и она је према тадашњем шведском уставу од власти могла да добија податке и објашњења о примени закона, али је могла и да покрене поступке због утврђивања одговорности државних службеника (Кековић и Димитријевић, 2017: 297). Као самосталан и независан државни орган, Заштитник грађана, кроз пружање помоћи грађанима, помаже и припадницима оружаних снага, полиције и служби безбедности, у остваривању права загарантованих међународним правом, уставом и законима. Органи управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води, односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом (Закон о заштитнику грађана, 2005, члан 21.). Сходно томе, Заштитник грађана има приступ објектима војске, полицијским станицама и просторијама служби безбедности.

Корупција се убраја у значајне ризике и претње безбедности и демократским вредностима друштва, са којим се суочавају све државе. Корупцијом могу бити погођене све сфере друштва, а бројна истраживања су показала да је, поред сектора за нафту и грађевинарство, сектор одбране и безбедности највише подложен корупцији. Као институција са јаком превентивном улогом, Агенција за борбу

против корупције, треба да у координацији са другим органима јавне власти, цивилним сектором, медијима и јавношћу, побољша стање у области борбе против корупције. Агенција, пре свега, има задатак да контролише имовину политичких функционера и повезаних лица, решава сукобе интереса, контролише трошење током изборних кампања, надзире финансирање политичких партија, успоставља међународну сарадњу у борби против корупције, те покреће иницијативе за доношење или измену постојећих законских и подзаконских решења у области борбе против корупције (Милошевић, 2012).

Питање јавности рада органа власти први пут је законски регулисано у Шведској 1776. године. Данас је право на приступ информацијама које се налазе у поседу органа власти регулисано уставом у више од тридесет држава, док је око педесет држава ово питање уредило одговарајућом законском регулативом. У надлежности Повереника у области доступности информација је да: прати поштовање обавеза органа власти, утврђених законом и извештава парламент о томе; даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја; предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада и др;

Повереник за заштиту равноправности је независан, самосталан и специјализовани државни орган и ова институција је овлашћена да спроводи поступак по притужбама у случајевима дискриминације особа или групе особа које повезује лично својство. Повереник је надлежан да прима и разматра притужбе због дискриминације, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима дискриминације и изриче законом утврђене мере. Такође, Повереник је надлежан да подноси прекршајне пријаве због аката дискриминације инкриминисаних антидискриминационим прописима (Кековић и Димитријевић, 2017).

2.3.1.5. Контрола јавности над системом безбедности

У савременом добу, у демократској цивилној контроли и надзору система безбедности, веома важну улогу има и цивилно друштво и то преко организација цивилног друштва (удружења грађана), стручњака, истраживача, представника академске заједнице, научника и других који могу да учествују у јавним расправама и дебатама о питањима везаним за безбедност, као и у едукацији и информисању грађана. Удружења грађана и истраживачке институције, у остваривању контроле и

надзора над системом безбедности, могу да спроводе независна истраживања о раду система безбедности, да прате поштовање људских права у систему безбедности, да обавештавају јавност о питањима која су од значаја за целокупно друштво, да едукују стручну и ширу јавност о раду система безбедности и сл.

Средства јавног информисања имају врло битну улогу када се ради о адекватном информисању грађана о дешавањима у систему безбедности. „Са становишта демократије и доброг управљања, медији имају право да прикупљају и дистрибуирају податке о безбедносним питањима у интересу друштва, како би допринели транспарентности и јавном информисању, поштујући етичке принципе и објективности“ (Роквић, 2012: 55). Грађани путем средстава јавног информисања могу да остваре право на информисање о стварима која су од јавног значаја, као што су подаци о носиоцима власти у систему безбедности, питања политике безбедности и стратегијско – доктринарног оквира безбедности, подаци о јавним набавкама у систему безбедности и сл.

2.3.2. Унутрашња контрола система безбедности

Унутрашња контрола представља систем прописа, правила, процедура и тела који постоји у оквиру једне институције. Њихов главни циљ је заштита и унапређење њеног интегритета спречавањем и отклањањем незаконитости и неправилности које се могу појавити унутар организације. Делотворна унутрашња контрола омогућава да се уочене неправилности реше унутар институције без изношења поверљивих и осетљивих података у јавност (Петровић и Ђокић, 2017: 20). Унутрашња контрола је „процес, покренут од стране управе, руководства и других лица у организацији, осмишљен на начин да пружа разумно уверавање у погледу постизања жељених циљева који се односе на следеће категорије: ефективност и ефикасност пословања, поузданост финансијског извештавања и на усаглашеност са одговарајућим прописима“ (Миленковић, Копривица и Тодорић, 2011: 91). Систем унутрашње контроле чине:

- контролно окружење;
- процењивање ризика;
- контролне активности;
- информације и комуникација;
- надзор (мониторинг/праћење) (Миленковић и др., 2011: 92).

Контролно окружење је темељ на коме се граде све друге компоненте, јер одређују потребну дисциплину и структуру односа. Свака организација суочава се са разноврсним ризицима, било из екстерног, било из интерног окружења, који морају бити процењени на одговарајући начин. Због тога процењивање ризика обухвата препознавање (идентификацију) и анализу одговарајућих ризика који могу да угрозе остварење циљева, а тиме и утврђивање начина управљања ризицима. Политике и процедуре које помажу да се обезбеди да се налози руководства извршавају чине контролне активности. Информације и комуникације је компонента усмерена на захтев за препознавање свих информација. Информациони системи обезбеђују извештаје који садрже информације о пословним, финансијским и регулаторним чињеницама и омогућују одвијање и контролу послова у организацији. Компонента која указује на захтев да систем унутрашњих контролора мора да буде под сталним надзором и да се и сам континуирано процењује, је надзор, односно мониторинг/праћење. Категорије и компоненте система унутрашње контроле, као и пословни процеси и делови организације у оквиру којих се контролни процеси одвијају, приказани су на *графику 2*.

График 2. Компоненте, категорије и пословне целине унутрашње контроле



Извор: Миленковић, Д., Копривица, С., Тодорић, В. (2011). Контрола служби безбедности. Београд: ОЕБС и Центар за нову политику. стр. 93

3. Контрола система безбедности Републике Србије

Систем националне безбедности Републике Србије представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Републике Србије. У оквиру система националне безбедности обезбеђује се свеобухватно и усклађено управљање и деловање у извршавању послова и задатака ради превенције, ублажавања и неутралисања изазова, ризика и претњи безбедности и отклањања последица њиховог испољавања (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019).

3.1. Структура система безбедности Републике Србије

Структуру система безбедности Републике Србије чине институције и органи државе који управљају, планирају, организују, усклађују и остварују прописане мере и активности у систему безбедности. Систем безбедности РС састоји се од управљачког и извршног дела, при чему управљачки ствара стратегијско – доктринарне, нормативно – правне, организационе, материјалне и друге услове за његово функционисање, а чине га:

- Народна скупштина Републике Србије;
- Председник Републике Србије;
- Влада Републике Србије;
- Савет за националну безбедност.

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији, и као таква, она између осталог, доноси и мења Устав, одлучује о промени границе Републике Србије, расписује републички референдум, потврђује међународне уговоре онда кад је предвиђена законска обавеза њиховог потврђивања, одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, надзире рад служби безбедности, доноси законе и друге опште акте Републике Србије, усваја стратегију одбране, буџет и завршни рачун Републике Србије и даје амнестију на кривична дела (Устав Републике Србије, 2006, члан 99.).

Народна скупштина, ради разматрања предлога закона и других аката, праћења спровођења политике Владе, праћења извршавања закона и других аката, разматрања плана рада и извештаја надлежних министарстава и других државних органа и сл. Такође, оснива стална радна тела (одборе) и привремена радна тела

(анкетне одборе и комисије), при чему су од посебног значаја за систем безбедности, два стална одбора: Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности.

Одбор за одбрану и унутрашње послове разматра: предлоге закона и других аката из области војне, радне и материјалне обавезе, мобилизације, ванредног и ратног стања, статусних и других питања професионалних припадника Војске Србије, војног школства, међународне сарадње у области одбране и војне сарадње; одржавања јавног реда и мира, окупљања грађана; безбедности саобраћаја на путевима; безбедности државне границе и контроле преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравака странаца; промета и превоза оружја, муниције, експлозивних и других опасних материја из делокруга министарства надлежног за унутрашње послове; заштите од пожара; држављанства; јединственог матичног броја грађана; пребивалишта и боравишта грађана; личне карте; путне исправе; међународне помоћи и других облика међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азила (Пословник Народне скупштине Републике Србије, 2012, члан 49.). Поред тога, овај Одбор разматра и друга питања која се односе на одбрану Републике Србије и на Војску Србије. Такође, разматра најважнија стратегијско – доктринарна документа од значаја за безбедност Републике Србије, а бави се и питањима везаним за остваривање парламентарне контроле Војске Србије и одбрамбеног система, предлозима буџетских средстава и контролом трошења тих средстава, те извештајима Министарства одбране и министарства надлежног за унутрашње послове. Надлежности Одбора за контролу служби безбедности биће детаљно обрађене у једном од наредних поглавља које ће се односити на контролу обавештајно-безбедносног система Републике Србије.

Према Уставу председник Републике Србије командује Војском Србије и он поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Председник председава Саветом за националну безбедност и у том погледу сазива седнице, утврђује предлог дневног реда седница Савета заједно са председником Владе, потписује закључке и друге акте Савета и на своју иницијативу или на иницијативу других чланова Савета, позива на седнице Савета руководиоце других државних органа и институција, као и друга лица која нису чланови Савета. Поред тога, председник указује на одређена

питања и проблеме из домена националне безбедности и иницира њихово решавање и у складу са тим доноси акте из своје надлежности.

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Она у систему безбедности управља министарствима и институцијама у домену националне безбедности, у складу са Уставом и законом; предлаже и реализује политику националне безбедности; усмерава и контролише функционисање система националне безбедности; обезбеђује материјална и финансијска средства за потребе националне безбедности; управља делатношћу државних органа, организација, установа, физичких и правних лица у области остваривања националне безбедности, у складу са Уставом и законом, и обезбеђује реализацију међународних уговора и споразума у области националне безбедности (Кековић и Димитријевић, 2017: 140).

Посебно место у систему националне безбедности припада Савету за националну безбедност, као специјализованом телу извршне власти. Савет за националну безбедност утврђује основе политике националне безбедности и дефинише основне мере и активности за очување и унапређење националне безбедности и за заштиту виталних националних интереса Републике Србије (Хацић, 2012: 27). Разматрање питања из области одбране, унутрашњих послова и служби безбедности, њихове међусобне сарадње и сарадње са другим државним органима, као и давање предлога за унапређење националне безбедности, спадају у надлежности овог тела. Такође, Савет прати и координира рад елемената система безбедности и утврђује ниво успешности примене Стратегије националне безбедности и разматра остале теме од значаја за националну безбедност. Саветом руководи председник Републике Србије, а остали чланови Савета су: председник Владе, министар одбране, министар унутрашњих послова, министар правде, начелник Генералштаба Војске Србије, директор Безбедносно–информативне агенције, директори Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције и секретар Савета. Биро за координацију рада служби безбедности припада Савету, и у његовом раду поред директора поменутих служби безбедности и секретара Савета, могу да учествују, по позиву, представници других државних органа, организација и институција. Канцеларија Савета за националну безбедност обезбеђује стручне и техничке услове рада Савета за националну безбедност. У Канцеларији Савета може да ради највише 24 службеника.

Извршни део система националне безбедности чине разна министарства и агенције који у функцији извршне и судске власти спроводе законе, наредбе и одлуке највиших органа политичке и законодавне власти Републике Србије, а то су:

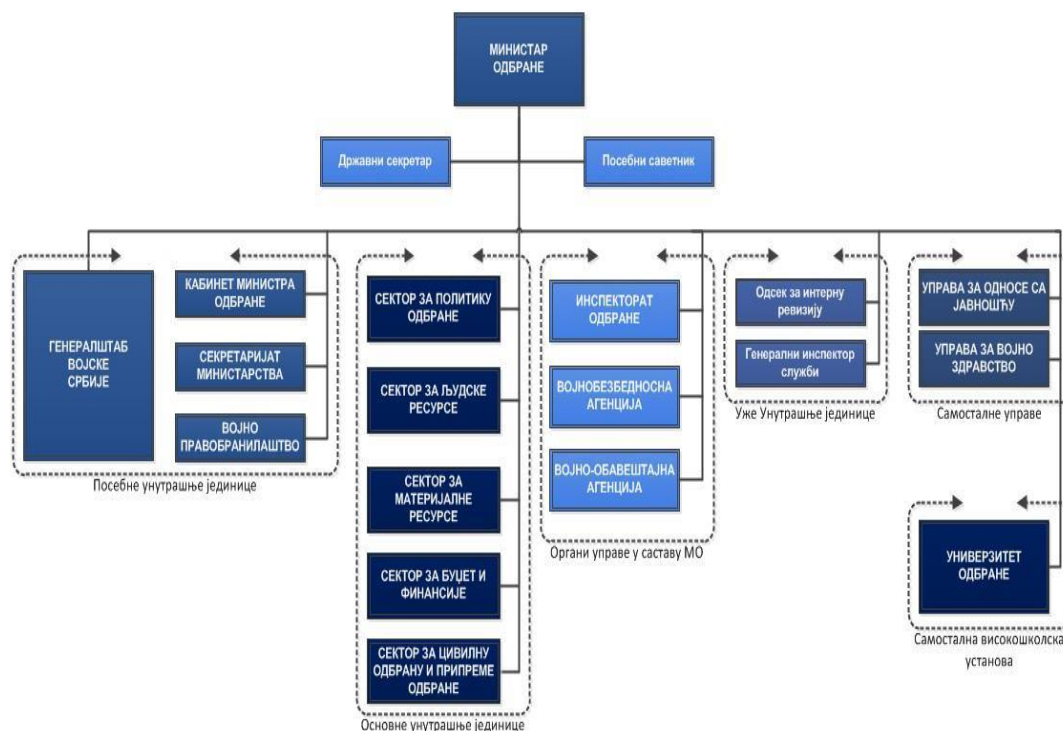
- Министарство одбране;
- Министарство унутрашњих послова;
- Министарство спољњих послова;
- Министарство правде;
- Министарство финансија;
- Безбедносно-информативна агенција.

Од наведених актера извршног дела система националне безбедности Републике Србије у наредним поглављима детаљно ће бити обрађени Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Безбедносно–информативна агенција, у погледу њихових надлежности, овлашћења и послова, а нарочито у погледу контроле над овим државним актерима који располажу силом.

3.2. Контрола система одбране Републике Србије

Министарство одбране као цивилна, односно руководећа структура и Војска Србије као извршна структура, заједно чине један од најзначајнијих подсистема система националне безбедности Републике Србије, а то је систем одбране. На челу Министарства одбране налази се министар одбране кога на период од четири године бира Народна скупштина. Њему су потчињени помоћници министра и/или државни секретари који руководе секторима као основним организационим јединицама Министарства. У оквиру Министарства одбране постоји пет сектора и то за: 1) политику одбране; 2) људске ресурсе; 3) материјалне ресурсе; 4) буџет и финансије; 5) цивилну одбрану и припреме одбране. Поред сектора у структури Министарства одбране постоје и Секретаријат, Кабинет министра и Војно правобранилиштво и Генералштаб Војске Србије као посебне организационе јединице, Инспекторат одбране, Војнобезбедносна агенција, Војнообавештајна агенција као органи управе, Управа за односе са јавношћу, Управа за војно здравство као самосталне управе, Одсек за интерну ревизију и Генерални инспектор служби безбедности као уже унутрашње јединице и Универзитет одбране као самостална високошколска установа (*график 3*).

График 3. Организациона структура Министарства одбране Републике Србије



Извор:

[http://www.mod.gov.rs/multimedia/image/staticki_sadrzaj/organizacija/2018/Ministarstvo/u_o_mo_cir.jpg](http://www.mod.gov.rs/multimedia/image/staticki_sadrzaj/organizacija/2018/Ministarstvo_uo_mo_cir.jpg); приступљено: 25.10.2020.

Војска Србије је организована оружана снага која брани Републику Србију од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Она обједињује све учеснике у борбеним операцијама и командује свим снагама које изводе борбена дејства у ванредном стању и рату (Стратегија одбране Републике Србије, 2019). Организована је на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу у команде, јединице и установе, а организација се успоставља као мирнодопска и ратна. Највиши стручни и штабни орган за припрему и употребу Војске Србије у миру, ванредном и ратном стању, је Генералштаб Војске Србије. По структури се дели на видове, родове и службе, а родови и службе на врсте и специјалности. Видови Војске Србије су Копнена војска и Ратно ваздухопловство и против – ваздухопловна одбрана. У погледу састава, Војска Србије састоји се од сталног и резервног састава, при чему стални састав чине професионални припадници и

војници на служењу војног рока, а резервни састав чине резервни официри, резервни подофицири и војници у резерви.

Као највиши правни акт, Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006) дефинише надлежности војске, а у члану 141. дефинише да је Војска Србије под демократском и цивилном контролом. У члану 29. Закона о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018 и 94/2019) прецизира се да демократска и цивилна контрола Војске Србије нарочито обухвата контролу употребе и развоја Војске Србије, интерну и екстерну контролу трошкова за војне потребе, праћење стања и обавештавања јавности о стању припрема Војске Србије, обезбеђење слободног приступа информацијама од јавног значаја и утврђивање одговорности за вршење војних дужности у складу са законом. У одређеним стратегијско – доктринарним документима дефинисано је да је општи интерес Републике Србије да се демократска и цивилна контрола спроводе по парламентарном моделу европске демократије, односно изградња оваквог модела омогућава централну улогу парламента и његових органа и радних тела, да преко Владе Републике Србије, а посебно њених ресорних министарстава остварује ефикасну контролу војске и осталих субјеката одбране и безбедности (Бела књига одбране Републике Србије, 2010).

У области одбране, Народна скупштина Републике Србије доноси законе и друга општа акта, остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије, а према Закону о одбрани („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 – и 36/2018) у овој области она: одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање; усваја Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране Републике Србије; усваја Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије; доноси законе о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње; прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању; одлучује о употреби Војске Србије ван граница РС; одлучује о висини средстава за финансирање потреба одбране; разматра остваривање Плана одбране РС; надзире рад служби безбедности (члан 9.). Такође, Народна скупштина РС у складу са Уставом и на основу неотуђивог права РС на индивидуалну и колективну одбрану, сагласно чл. 51. Повеље Уједињених

Нација и основним принципима међународног права који регулишу употребу силе, дефинише мисије и задатке ВС, а то су:

- одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља;
- учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету;
- подршка цивилним властима у супростављању претњама безбедности (Доктрина Војске Србије, 2010).

Утврђене и додељене мисије ВС реализује извршавањем задатака, при чему се одбрана РС од оружаног угрожавања споља остварује одвраћањем од оружаног угрожавања, одбраном територије и одбраном ваздушног простора. Учешћем у међународној војној сарадњи и учешћем у мултинационалним операцијама, остварује се друга мисија, а то је учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету. Кроз помоћ цивилним властима у супростављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу, као и у случају природних непогода, техничко – технолошких и других несрећа, реализује се подршка цивилним властима у супростављању претњама безбедности.

Председник Републике Србије одлучује о употреби Војске Србије и командује ВС у миру и рату. Такође, надлежан је да: утврђује основе развоја и опремања ВС; утврђује основе мирнодопске и ратне организације ВС; одређује родове и службе ВС, на предлог министра одбране; уређује систем командовања у ВС и прати спровођење система командовања; усваја План употребе ВС и наређује њену употребу; доноси смернице за изградњу оперативне и функционалне способности ВС, на предлог министра одбране; поставља и разрешава начелника Генералштаба уз мишљење министра одбране; поставља, унапређује и разрешава офицере на формацијска места за које је прописан чин генерала и одлучује о престанку њихове службе; наређује спровођење мера приправности ВС у случају ратног и ванредног стања; наређује мобилизацију ВС и др. (Закон о Војсци Србије, 2007, члан 17.). Поред тога, на основу Закона о одбрани („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 – и 36/2018) Председник РС има следеће надлежности: подноси заједно с Владом Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања; даје сагласност на нацрт основних докумената планирања развоја; усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране и даје сагласност на нацрт осталих стратегијско – доктинарних

докумената; наређује спровођење Плана одбране РС; усваја План мобилизације ВС (члан 11.).

Влада Републике Србије утврђује и води политику одбране, предлаже и извршава законе и општа акта Народне скупштине која се односе на одбрану. У области одбране, њене надлежности су: подноси Народној скупштини заједно с председником Републике предлог за проглашење ратног и ванредног стања; предлаже Народној скупштини усвајање Стратегије националне безбедности РС, Стратегије одбране РС и Дугорочног плана развоја система одбране; усваја Стратегијски преглед одбране РС и Средњорочни план и програм развоја система одбране, на предлог министра одбране; усваја План одбране РС, осим Плана употребе ВС и Плана мобилизације ВС; предлаже Народној скупштини доношење закона о потврђивању међународних уговора из области одбране и војне сарадње; усваја Годишњи извештај о стању припрема за одбрану и о томе извештава Народну скупштину; прописује мере приправности субјеката система одбране у ратном и ванредном стању, осим приправности ВС; предлаже председнику Републике спровођење мера приправности и општу и делимичну мобилизацију, осим мобилизације ВС; одлучује о одређивању правних лица која су од значаја за одбрану РС; одлучује о одређивању производа и услуга од посебног значаја за одбрану РС; прописује начин и поступак спровођења мобилизације, осим мобилизације ВС, као и начин и поступак извршавања војне, радне и материјалне обавезе у ратном и ванредном стању, на предлог министра одбране; прати и усмерава истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме и сл. (Закон о одбрани, 2007, члан 12.).

Контролу над Министарством одбране и Војском Србије врше и независни и самостални државни органи. Улога Државне ревизорске институције објашњена је у оквиру поглавља које се односи на спољашњу контролу система безбедности (прецизније 2.3.1.4. *Контрола независних и самосталних државних органа над системом безбедности*) у коме су описани и модели по којима може бити организована. Република Србија определила се за тзв. вестминстерски модел, који је чини органом извршне власти. Увидом у јавно доступне ревизије, утврђено је да је 2019. године ДРИ објавила извештај о ревизији финансијских извештаја

Министарства одбране¹. Када је реч о Заштитнику грађана и његовој улози у овој области, Законом о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018 и 94/2019) дефинисано је да демократску цивилну контролу ВС врше Народна скупштина, Заштитник грађана и други државни органи у складу са својим надлежностима, а прописи о Заштитнику грађана који се односе на заштиту и права грађана, примењују се и на професионалне припаднике ВС (члан 29., став 3. и 4.). У оквиру свог делокруга рада у овој области делује и Повереник за заштиту равноправности. На основу Препоруке Генералштабу ВС и Министарству одбране РС² која је донета крајем 2011. године уведена је употреба родно осетљивог језика у Министарству одбране и ВС. Остали независни и самостални државни органи, попут Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у оквиру својих надлежности и делокруга рада, учествују у контроли Министарства одбране и ВС.

За унутрашњу контролу рада Министарства одбране и Војске Србије, задужен је Инспекторат одбране, као посебан орган управе у саставу Министарства одбране. Инспекторат је надлежан за инспекцијске послове везане за извршавање закона у области одбране и закона од значаја за одбрану, прописа донетих на основу тих закона, као и планова и мера државних органа и организација и Војске Србије (Хацић, 2012: 31). За контролу рада Војне полиције, поред поменутог Инспектората одбране задужен је Војнополицијски инспектор, кога поставља министар одбране на предлог начелника Генералштаба. Војнополицијски инспектор надлежан је за контролисање законитости примене војнополицијских овлашћења.

3.3. Контрола полицијског система Републике Србије

Полиција Републике Србије је правно и организационо структурисана у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије, при чему су унутрашњи послови дефинисани као законом утврђени послови државне управе, које обавља Министарство, а чијим обављањем се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка владавини права и обезбеђује остваривање Уставом и

¹ Доступно на: www.dri.rs/upload/documents/revision/2019/2019-1-MINISTARSTVO%20ODBRANE.pdf; приступљено: 24.10.2020.

² Доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-generalstabu-vojske-srbije-i-ministarstvu-odbrane-republike-srbije-za-uvodenja-rodno-diferenciranih-naziva-cinova-vojske-srbije-i-stvaranja-uslova-za-upotrebu-rodno-diferenciranog-jezika-u-s/>; приступљено: 24.10.2020.

законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног делокруга и надлежности Министарства (Кековић и Димитријевић, 2017: 137). Централна организациона јединица МУП јесте Полиција, која у обављању унутрашњих, односно полицијских послова штити и унапређује безбедност грађана и имовине, поштујући Уставом зајамчена људска и мањинска права и слободе и друге заштићене вредности у демократском друштву, уз могућност, а на Уставу и закону засноване, употребе средстава принуде.

Према Закону о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018) за обављање послова из надлежности Министарства образују се унутрашње организационе јединице (члан 8.), а запослени у Министарству јесу полицијски службеници, државни службеници и намештеници, при чему су полицијски службеници лица која обављају полицијске послове у статусу овлашћених службених лица и примењују полицијска овлашћења и мере и радње и лица на посебним дужностима која обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима и послове заштите и спасавања. Државни службеници су лица, која у том статусу, обављају остале послове из делокруга Министарства и са њима повезане опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове, а намештеници су лица, која у том статусу, обављају пратеће помоћно-техничке послове (члан 10.).

Министарство унутрашњих послова РС, према поменутом Закону, а у складу са својим делокругом и надлежностима, у сврху организовања послова и стварања неопходних услова за рад: обезбеђује развојне, организационе, кадровске и друге услове за рад, израђује предлоге, спроводи и прати реализацију стратешких аката; спроводи функцију управљања људским ресурсима, у складу са стратешким актима и уз поштовање начела једнаких могућности, уређује у складу са законом, специфичност рада и радних односа, каријерни развој запослених, ствара услове за напредовање; обезбеђује редовну сарадњу са органима и телима који су законом овлашћени за спољашњу контролу полиције, као и са различитим облицима удружења; организује и обезбеђује услове за независно обављање унутрашње контроле; спроводи заштиту од пожара и експлозија; обавља послове заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, удеса и катастрофа,

последица тероризма, ратних и других већих несрећа; спроводи контролу промета и превоза оружја, муниције, експлозивних и других опасних материја; ради на спровођењу међународне сарадње у области унутрашњих послова и сл;

Рад МУП РС је под демократском контролом, а та контрола се обезбеђује спољашњом и унутрашњом контролом. Као што је у ранијим поглављима детаљно објашњено, систем спољашње контроле састоји се од скупа разних контролних инструмената одређених органа власти, невладиног сектора и грађана. Ту пре свега спадају редовни и ванредни извештаји који се подносе од стране МУП одређеним контролним органима. Кроз састанке одбора, савета и других контролних тела врши се разматрање стања безбедности. Контрола се такође врши путем писмених обраћања за доставу информација од јавног значаја, учешћем представника јавности у раду одређених тела МУП, подношењем притужби и представки.

У складу са чланом 221. Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018) спољашњу контролу рада полиције врше:

- Народна скупштина РС;
- скупштине јединице покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине;
- правосудни органи;
- независни државни органи надлежни за послове надзора и други овлашћени државни органи и тела;
- грађани и јавност.

Као и у свим демократским државама примарни облик спољашње контроле јесте парламентарна контрола рада МУП, која се може остварити на неколико начина, па и преко одбора надлежног за унутрашње послове (тренутно је то Одбор за одбрану и унутрашње послове) који: разматра полугодишње и ванредне извештаје о раду Министарства; разматра годишње извештаје о раду Сектора унутрашње контроле; надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; надзире законитост спровођења посебних доказних радњи дефинисаних у закону којим се уређује кривични поступак, мере циљане потраге и теста интегритета; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду полиције; утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду

Министарства и о томе доноси закључке; извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима;

Скупштина и извршни орган покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине разматрају извештај о стању безбедности на свом подручју и заузимају ставове о приоритетима за безбедност људи и имовине и подносе предлоге руководиоцу надлежне организационе јединице Министарства, а могу основати и одређена саветодавна тела.

Унутрашњу контролу рада полиције и других запослених у Министарству врши Сектор унутрашње контроле којим руководи начелник, а који је за свој рад, као и за рад Сектора одговоран министру. Сектор унутрашње контроле у року од три месеца до истека календарске године објављује извештај о раду за претходну годину са основним статистичким подацима о спроведеним активностима и постигнутим резултатима, а начелник Сектора редовно и периодично подноси министру извештаје о раду, док о радњама предузетим у циљу откривања кривичних дела подноси извештај надлежном јавном тужиоцу. СУК врши контролу законитости рада полицијских службеника, као и других запослених у Министарству, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и примени полицијских овлашћења, односно при вршењу послова из свог делокруга. Такође, СУК предузима мере и радње у складу са законом којим се уређује кривични поступак на откривању и сузбијању кривичних дела корупције и других облика коруптивног понашања.

Предвиђено је да се у случају када се утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, о томе, поред министра и јавног тужиоца обавештава и Заштитник грађана и тако активира поступак спољашње контроле рада полиције. У области провере пријаве и промене имовинског стања запослених, СУК води евиденцију имовинског стања руководиоца, као и за запослене на високоризичним радним местима у Министарству установљених анализом ризика од корупције, врши контролу тачности података пријављених у имовинском картону, као и контролу примене имовинског стања.

3.4. Контрола обавештајно-безбедносног система Републике Србије

Обавештајно-безбедносни систем као подсистем система националне безбедности Републике Србије чине службе безбедности као извршне структуре. Оне се могу схватити: „1) као политичка функција државе, односно скуп активности и мера којима се држава штити од актуелних или потенцијалних непријатеља и 2) као специјализоване организације које примењују мере, радње и средства којима се остварује функција безбедности (Милошевић, 2001). Деловање служби безбедности усмерено је на откривање, праћење, спречавање и сузбијање активности које угрожавају постојеће државно и друштвено уређење, не само од унутрашњих политичких противника који делују са противуставних позиција (терористи, сепаратисти), него и од обавештајних и субверзивних активности других држава, првенствено њихових специјализованих служби и установа. Основе обавештајно-безбедносног система РС, усмеравање и усклађивање рада служби безбедности као и надзор над њиховим радом дефинисани су Законом о основама уређења служби безбедности („Службени гласник РС“, бр. 116/2007 и 72/2012). Овим законом одређено је да су службе безбедности:

- Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација;
- Војнобезбедносна агенција, као орган управе у саставу Министарства одбране;
- Војнообавештајна агенција, као орган управе у саставу Министарства одбране;

Такође у поменутом закону наводи се да службе безбедности имају статус правног лица, да обављају послове и задатке у границама своје надлежности, у складу са законом и да су део јединственог безбедносно-обавештајног система РС. „Рад служби безбедности је под демократском цивилном контролом Народне скупштине, председника Републике, Владе, Савета за националну безбедност, других државних органа и јавности“ (Закон о основама уређења служби безбедности, 2007, члан 3., став 4.) Контрола и надзор служби безбедности заснива се на начелима: подређености и одговорности служби безбедности изабраним властима РС; политичке, идеолошке и интересне неутралности служби безбедности; обавезе служби безбедности да информишу јавност о извршавању својих задатака; дужност носилаца надзора над радом служби безбедности да обавештавају јавност о резултатима надзора; професионалне одговорности и оперативне самосталности

припадника служби безбедности у извршавању добијених задатака и одговорности руководиоца служби за рад служби;

Народна скупштина остварује контролу и надзор над радом служби безбедности непосредно и преко Одбора за контролу служби безбедности који у свом раду: надзире уставност и законитост рада служби безбедности; надзире усклађеност рада служби безбедности са Стратегијом националне безбедности, Стратегијом одбране и безбедносно-обавештајном политиком РС; надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду служби безбедности; законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљење података; Одбор такође разматра предлог буџетских средстава потребних за рад служби и надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад и разматра и усваја извештаје о раду служби безбедности (Пословник Народне скупштине, 2012, члан 66.). Директор службе безбедности, најмање једном у току редовног заседања Народне скупштине, подноси Одбору извештај о раду службе, а такође подноси извештај по потреби или на захтев Одбора.

На основу матичног закона у овој области, а то је поменути Закон о основама уређења служби безбедности („Службени гласник РС“, бр. 116/2007 и 72/2012) основан је Савет за националну безбедност, а за оперативно усклађивање рада служби безбедности основан је Биро за координацију рада служби безбедности. Савет усмерава рад служби безбедности тако што: разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности; доноси закључке у вези са радом служби безбедности и Бироа за координацију; доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности; доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација; доноси закључке којима усклађује делатности државних органа које су посвећене међународној у области националне безбедности и одбране; прати извршавање закључака које је донео; даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности; даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати реализацију одобрених буџетских средстава; даје

мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности (члан 5.).

Биро за координацију рада служби безбедности утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа и с тим у вези координира њихове активности; утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима; оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке; анализира резултате оперативног усклађивања и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци. Директори служби безбедности и секретар Савета за националну безбедност чине Биро, а у његовом раду могу, по позиву, да учествују представници Министарства спољних послова; директор полиције и начелници управа полиције; Републички јавни тужилац; директор Управе царине; руководиоци других државних органа, организација и институција. У области јавног надзора, службе безбедности обавештавају јавност о свом раду преко органа којима достављају извештаје, а могу и непосредно обавештавати јавност о појединим безбедносним појавама и догађајима.

3.4.1. Безбедносно-информативна агенција

Безбедносно-информативна агенција је образована као посебна организација, има својство правног лица и обавља послове који се односе на: заштиту безбедности Републике Србије и откривање и спречавање делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка Републике Србије; истраживање, прикупљање, обраду и процену безбедносно-обавештајних података и сазнања од значаја за безбедност Републике Србије и информисање надлежних државних органа о тим подацима, као и друге послове одређене законом.

Према Закону о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 11/2009, 65/2014 – одлука УС, 66/2014 и 36/2018) контрола рада се спроводи кроз извештаје о раду и извештаје о стању безбедности које је директор Агенције у обавези да доставља Влади и Народној скупштини два пута годишње. Посебне организационе јединице су јединице за унутрашњу контролу и интерну ревизију. Влада одређује безбедносно-обавештајну политику, одобрава план рада Агенције и

предлаже буџет Агенције. Савет за националну безбедност даје мишљење о предлозима планова рада и буџета Агенције.

Као пример вршења судске контроле над овом службом безбедности, тачније као пример добре праксе, може се навести одлука Уставног суда Републике Србије од 26.12.2013. године. Наиме, Уставни суд је поменутог датума донео одлуку којом је утврдио да одредбе тадашњег Закона о Безбедносно-информативној агенцији (чланови 13.,14.,15.) нису у сагласности са Уставом. „Уставни суд је оценио да оспорена одредба члана 13. Закона, којом је прописано одступање од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, није формулисана довољно јасно и прецизно. Без обзира на то што БИА обавља послове који претпостављају висок степен тајности, Уставни суд сматра да одредбе Закона, које уређују начин обављања послова Агенције, морају бити предвидиве до степена који је разуман у датим околностима. Одредба оспореног члана 13. Закона, којом се дефинишу лица, којима се ограничава Уставом зајемчено право и мере којима се то чини, није ни прецизна, ни одређена, нити је одредива. Тиме се грађанима и другим правним субјектима онемогућава да сазнају шта је правно правило које ће се у датим околностима применити, а тиме им се ускраћује и могућност да се штите од недопустивог ограничења права или од произвољног мешања у право на поштовање приватног живота и преписке. Суд је оценио да оспорене одредбе члана 14. и члана 15. Закона нису сагласне с Уставом, јер су у правној и логичкој вези са одредбама члана 13. Закона, које су претходно оцењене као неуставне“ (Уставни суд Републике Србије).

3.4.2. Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција

Војнобезбедносна агенција је служба безбедности и део јединственог обавештајно-безбедносног система Републике Србије. ВБА је у саставу Министарства одбране, има статус правног лица и надлежна је за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије. Војнообавештајна агенција је служба безбедности, такође у саставу Министарства одбране, има статус правног лица, а надлежна је за обављање послова од значаја за одбрану, који се односе на прикупљање, анализу, процену, заштиту и достављање података и информација о потенцијалним и реалним опасностима, активностима, плановима или намерама страних држава и њихових оружаних снага, међународних организација, група и

појединаца. У свом раду ВБА и ВОА су политички, идеолошки и интересно неутралне.

Радам ВБА и ВОА руководе директори који су за свој рад одговорни министру одбране, а директори имају своје заменике, који су њима одговорни за свој рад. Директоре ВБА и ВОА и њихове заменике поставља и разрешава председник Републике указом на предлог министра одбране, ако се ради о професионалном војном лицу, односно Влада, на предлог министра одбране, у складу са законом којим се уређује положај државних службеника. Постављају се на период од пет година, не могу бити чланови политичке стране, нити обављати другу јавну функцију.

Надзор и контролу рада ВБА и ВОА врше Народна скупштина и Влада. Народна скупштина врши надзор над радом ВБА и ВОА, у складу са законом којим се уређују основе уређења служби безбедности Републике Србије, а Влада преко Министарства одбране спроводи контролу, обезбеђује потребне ресурсе за рад ВБА и ВОА и остварује остала овлашћења, у складу са законом.

Према Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013) генерални инспектор надлежан је да: надзире примену начела политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; надзире законитост примене посебних поступака и мера за тајно прикупљање података; надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад; даје мишљење на нацрте закона, других прописа и општих аката из надлежности ВБА и ВОА, утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду ВБА и ВОА и њихових припадника; подноси извештај министру одбране о резултатима надзора са предлогом мера. Извештај о спроведеној контроли, најмање једном годишње, генерални инспектор подноси надлежном одбору Народне скупштине (члан 54.).

Судови врше надзор и корекцију примене овлашћења ВБА, нарочито путем надзора над применом посебних поступака и мера и специјалних истажних мера за потребе истажног поступка. ВБА не може без одобрења Врховног касационог суда да примењује посебне поступке и мере за тајно прикупљање података којима се

привремено ограничавају уставом и законом утврђена људска права и слободе (Војнобезбедносна агенција).

На основу поменутог закона, унутрашња контрола ВБА и ВОА обавља послове контроле законитости рада ВБА и ВОА и примене овлашћења њихових припадника. Руководилац унутрашње контроле непосредно је потчињен директорима ВБА и ВОА и у обавези се да им редовно подноси извештаје о раду и евентуалним злоупотребама и неправилностима у раду ВБА и ВОА. Такође, руководилац унутрашње контроле је дужан да обавести генералног инспектора, а по потреби и надлежни одбор Народне скупштине, када има сазнања да директори ВБА и ВОА нису отклонили незаконитости или неправилности у раду коју је утврдила унутрашња контрола. На захтев унутрашње контроле, а по одлуци директора ВБА или ВОА, припадник ВБА/ВОА је обавезан да се подвргне безбедносној провери, провери психофизичке способности, провери здравственог стања, полиграфском тестирању и другим проверама. Начин вршења унутрашње контроле ВБА и ВОА, као и друга питања од значаја за њен рад уређује министар одбране (члан 57.).

4. Контрола система безбедности Републике Хрватске

Систем националне безбедности Републике Хрватске чине ресурси одбране, унутрашњих послова, обавештајно-безбедносног система, цивилне заштите, ватрогасних јединица, службе спољних послова, као и других органа који организовано и координисано обављају послове и задатке препознавања, процене, смањења и/или уклањања безбедносних ризика од важности за националну безбедност РХ. Стратешко опредељење РХ је да организовањем система националне безбедности осигура рационалну, ефикасну и усклађену употребу постојећих ресурса ради смањења или уклањања ризика за националну безбедност, као и да тај систем безбедности пружа подршку управљању у кризним ситуацијама које укључују и учествовање у управљању кризним ситуацијама на нивоу НАТО и Европске уније.

4.1. Структура система безбедности Републике Хрватске

Према *Zakonu o sustavu domovinske sigurnosti* („Narodne novine – Službeni list RH“, br. 108/2017-2489) систем националне безбедности РХ чине:

- централни органи државне управе надлежни за унутрашње послове, одбрану, спољне послове, цивилну заштиту, заштиту животне средине, здравство, финансије и правосуђе, укључујући и органе из њиховог делокруга, као и органе безбедносно-обавештајног система;
- централни органи државне управе који у свом делокругу имају критичну инфраструктуру, укључујући и органе њиховог делокруга који учествују или могу учествовати у активностима процеса управљања безбедносним ризицима;
- други централни органи државне управе (члан 6.).

У оквиру система националне безбедности РХ могу бити ангажована правна лица посебно важна за одбрану, заштиту и спасавање, удружења грађана, као и друга правна лица која због својих способности могу бити подршка систему националне безбедности у спровођењу активности и задатака управљања безбедносним ризицима и у кризним ситуацијама од важности за националну безбедност. Такође, јединице локалне самоуправе и подручне (регионалне) самоуправе могу бити ангажоване у оквиру система националне безбедности РХ.

Централно место у систему националне безбедности РХ заузима Веће за националну безбедност (Vijeće za nacionalnu sigurnost), које разматра ризике и питања из делокруга државних органа која се односе на националну безбедност (Strategija nacionalne sigurnosti, 2017). Такође, Веће доноси смернице, одлуке и закључке о начинима заштите и остваривања националних интереса и стратешких циљева. Веће чине: председник РХ, председник Владе РХ, члан Владе задужен за националну безбедност, министар надлежан за послове одбране, министар надлежан за унутрашње послове, министар надлежан за спољне послове, министар надлежан за правосуђе, саветник председника Републике за националну безбедност, начелник Главног стожера Оружаних снага РХ, директор Сигурносно-обавештајне агенције (SOA), директор Војне сигурносно-обавештајне агенције (VSOA) и управник Уреда Већа за националну безбедност (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, 2006). У раду Већа учествује и председник Хрватског сабора, а седнице Већа заједнички сазивају председник Републике и председник Владе, који такође заједно, утврђују питања о којима ће се расправљати и одлучивати, а донете одлуке заједно потписују.

За усклађивање рада система националне безбедности формирана је Координација система националне безбедности (Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti) која се стара о спровођењу одлука, закључака и смерница Већа. У оквиру својих надлежности Координација: израђује годишње планове рада и развоја система националне безбедности које доставља на одобрење Већу за националну безбедност и предузима мере ради њиховог спровођења; усклађује спровођење смерница, одлука и закључака Већа у оквиру своје надлежности у подручју управљања безбедносним ризицима, превенције и управљања у кризама; покреће и координира израду Стратегију националне безбедности (Strategiju nacionalne sigurnosti) или њено ажурирање, у складу са променама безбедносног окружења, предлаже Влади РХ носиоца израде и усмерава његов рад; разматра извештаје о стању безбедносних претњи и ризика које израђују надлежни државни органи, координира израду процене националних безбедносних ризика; разматра спровођење стратешких и планских докумената који имају утицај на систем националне безбедности, даје препоруке државним органима о питањима развоја способности; разматра предлоге планова развоја способности, одговора на кризе у органима система националне безбедности и међусобно их усклађује; организује и учествује у спровођењу вежби одговора на кризе које се планирају на нивоу Владе РХ; даје надлежним државним

органима препоруке за усклађивање националних процедура и прописа са процедурама одговора на кризе НАТО и ЕУ; на годишњем нивоу или према потреби предлага Већу расправу о безбедносним претњама и процени националних безбедносних ризика, те предузимање мера за њихово третирање и сл (Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, 2017).

Координацију система националне безбедности чине: потпредседник Владе РХ задужен за националну безбедност, као председник Координације; саветник председника РХ задужен за националну безбедност; челници централних органа државне управе надлежни за унутрашње послове, одбрану, спољне послове, цивилну заштиту, заштиту животне средине, финансије, правосуђе, здравство, саобраћај и инфраструктуру; начелник Главног стожера Оружаних снага РХ; директор полиције; главни ватрогасни заповедник; управник Уреда (Канцеларије) Већа за националну безбедност; директор Сигурносно-обавештајне агенције; директор Војне сигурносно-обавештајне агенције и директор Завода за безбедност информационих система. Седнице Координације одржавају се једном у три месеца, по потреби и чешће, а о закључцима са седница Координација извештава председника РХ, председника Владе РХ и председника Хрватског сабора, а једном годишње доставља им извештаје о раду.

4.2. Контрола система одбране Републике Хрватске

Према највишим правним актима Републике Хрватске, одбрана је државна функција којом се обезбеђује суверенитет, независност и територијална целовитост РХ, подручје деловања које обухвата припрему, употребу и коришћење снага и средстава у ратном стању, стању непосредне угрожености независности и опстанка РХ у миру. Ова функција се остварује самостално или колективно у складу са највишим правним актима у држави, а такође и кроз учествовање у изградњи међународног мира, безбедности и поверења, испуњавање обавеза преузетих у склопу колективне одбране НАТО и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Носиоци одбрамбене функције су органи државне власти, министарства и Оружане снаге.

Министарство одбране РХ обавља послове државне управе и друге послове у оквиру законом утврђеног делокруга. У његовој организационој структури постоје: Кабинет министра; Генерални секретаријат (Glavno tajništvo); Самостална служба за војни ваздушни и поморски саобраћај; Самостална служба за односе са јавношћу и

издаваштво; Самостални сектор за јавне набавке; Самостални сектор за стамбене послове; Самостални сектор за војнополицијске послове; Управа за одбрамбену политику; Управа за људске ресурсе; Управа за материјалне ресурсе; Управа за прорачун, финансије и информационе системе; Инспекторат одбране; Војнодисциплински суд; Самостална служба за другостепени управни поступак и управне спорове; Самостална служба за унутрашњу ревизију; Самостално одељење за протокол; Самостално одељење за подршку Војном ординаријату РХ (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane, 2020). У оквиру Министарства одбране организационо је структурисан и Главни стожер Оружаних снага РХ као орган ОСРХ надлежан за припрему, командовање, употребу и коришћење ОСРХ. Војна сигурносно-обавештајна агенција (VSOA) је организациона јединица Министарства за планирање и спровођење подршке Министарству и ОСРХ, за извршавање задатака одбране опстанка, суверенитета, независности и територијалне целовитости РХ, организационо припада Министарству одбране. Институција Војног ординаријата, која спроводи духовну бригу о припадницима ОСРХ католичке вероисповести, такође је у саставу Министарства одбране РХ.

ОСРХ су главни носилац одбране РХ и организују се у сврху остваривања следећих мисија и задатака:

- одбрана РХ и савезника;
- допринос међународној безбедности;
- подршка цивилним институцијама (Strateški pregled obrane, 2018).

Примарна мисија ОСРХ је одбрана суверенитета, независности и територијалне целовитости РХ, а у спровођењу ове мисије се ослањају на сопствене способности, способности других државних органа, као и на способности НАТО савезника. У остваривању друге мисије, ОСРХ, у сарадњи са савезницима и партнерима, активно доприносе стабилности међународног окружења учествовањем у мисијама и операцијама подршке миру, операцијама одговара на кризе, иницијативама изградње одбрамбених капацитета партнерских земаља, хуманитарним операцијама и другим активностима у иностранству, примарно под вођством НАТО и ЕУ. РХ је опредељена да на тај начин унапређује сопствене способности за спровођење других мисија и задатака. Подршку цивилним институцијама ОСРХ пружају у заштити права и интереса РХ на мору, гашењу пожара на отвореном простору, у поплавама,

трагању и спасавању на копну и мору, као и другим ситуацијама у којима цивилне способности нису довољне, а на начин прилагођен врсти и нивоу ризика и околностима у којима се активности изводе.

Структуру ОСРХ (*график 4*) чине: Главни стожер, Хрватска копнена војска (НКоВ), Хрватска ратна морнарица (HRM), Хрватско ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана (HRZ i PZO), Хрватска Војна Академија (Hrvatsko vojno učilište - HVU), Команда за подршку (Zapovjedništvo za potporu – ZzP), Команда специјалних снага (Zapovjedništvo specijalnih snaga – ZSS), Војнодисциплински суд (Vojnostegovni sud VSS), војна представништва (VP) и контингентне јединице (pristožerne jedinice – PP).

График 4. Организациона структура Оружаних снага Републике Хрватске



Извор: Dugoročni plan razvoja OSRH za razdoblje od 2015. do 2024. godine (2014).

Zagreb: Narodne novine – Službeni list RH, br. 151/2014-2810

Према Уставу РХ („Narodne novine – Službeni list RH“, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010 i 05/2014) ОСРХ штите њен суверенитет, независност и територијалну целовитост, а одбрамбени систем, командовање, руковођење и демократски надзор над ОСРХ уређују се Уставом и законом. Цивилну контролу и надзор над ОСРХ врши Хрватски сабор, који одлучује о рату и миру. У области одбране Хрватски сабор: доноси Стратегију одбране РХ, на предлог Владе РХ и уз сагласност председника РХ; одлучује о висини и структури средстава за финансирање одбране, на предлог Владе РХ; усваја Дугорочни план развоја ОСРХ, на предлог Владе РХ; усваја годишњи извештај о одбрани; утврђује стање непосредне угрожености, на предлог Владе РХ; доноси

друге акте у складу са законом (Zakon o obrani, 2013). Одбор за одбрану Хрватског сабора расправља о: висини и структури средстава за финансирање које је предложила Влада РХ; извештајима из подручја одбране које усваја Хрватски сабор; о законима и другим актима из подручја одбране које усваја Хрватски сабор.

Председник РХ је врховни командант ОСРХ и не може вршити ниједну другу јавну или професионалну функцију. Он такође именује и разрешава војне команданте, може објавити рат и закључити мир у складу са одлуком Хрватског сабора, а у случају јасне и присутне опасности по независност, интегритет и опстанак РХ, може, уз супотпис премијера, наредити ангажовање ОСРХ, чак иако ратно стање није проглашено (Constitutional provisions in the area of security: a comparative table, 2017). У области одбране, председник РХ: доноси Војну стратегију РХ, на предлог начелника Главног стожера ОСРХ и уз сагласност министра одбране; доноси План употребе ОСРХ, на предлог начелника Главног стожера ОСРХ и уз сагласност министра одбране; даје сагласност на Предлог плана одбране РХ; доноси одлуку о величини, саставу и мобилизацијском развоју ОСРХ на предлог Владе РХ; доноси одлуку о мобилизацији ОСРХ на предлог министра одбране; представља ОСРХ у земљи и иностранству; доноси општа правила поступања у ОСРХ, у складу са посебним законом, на предлог начелника Главног стожера и уз сагласност министра одбране.

Влада РХ у области одбране има следеће надлежности: доноси Стратешки преглед одбране, на предлог министра одбране; подноси Хрватском сабору годишњи извештај о одбрани; доноси План одбране РХ; доноси одлуку о уласку оружаних снага држава савезница у РХ ради пружања хуманитарне помоћи, уз претходну сагласност председника РХ; доноси друге акте из своје надлежности (Zakon o obrani, 2013). Као ресорно министарство у саставу Владе РХ, Министарство одбране РХ има планске усмеравајуће, координационе и надзорне функције у области одбране и осигурава услове за функционисање и деловање ОСРХ. У оквиру Министарства одбране постоје и:

- Војнотехнички савет – саветодавни орган за област изградње, развоја, опремања и модернизације ОСРХ;
- Кадровски савет – саветодавни орган за област кадровске политике;

За усклађивање ставова и доношење закључака и препорука у области одбране надлежно је Веће за одбрану (Viјеће за obranu). Према Закону о obrani („Narodne novine – Službeni list RH“, br. 73/2013, 75/2015, 27/2016, 110-2017 i 30/2018) поменуто Веће: разматра основне и стратешке документе из области одбране, стратешка питања везана за развој, опремање и модернизацију ОСРХ, финансирање и учествовање ОСРХ у иностранству; разматра одбрамбена питања која прозилазе из чланства РХ у међународним организацијама; даје препоруке надлежним државним органима у погледу њихових предлога о начинима решавања најсложенијих питања из области одбране. Чланови Већа за одбрану су: председник РХ, председник Хрватског сабора, председник Владе РХ, министар надлежан за послове одбране, министар надлежан за спољне послове, министар надлежан за финансије, начелник Главног стожера ОСРХ, председник Одбора за одбрану Хрватског сабора, саветник председника РХ за одбрану (члан 9. и 10.).

Унутрашњу контролу рада Министарства одбране РХ и ОСРХ врши Инспекторат одбране, који је организациона јединица у оквиру Министарства одбране. На челу Инспектората налази се Главни инспектор који је за свој рад одговоран Влади РХ и министру одбране. Послове инспекцијског надзора ради утврђивања законитости поступања у примени прописа у области одбране, као и спровођење прописа који регулишу оцењивање спремности команди, јединица и установа ОСРХ, врше инспектори Инспектората одбране.

4.3. Контрола полицијског система Републике Хрватске

Полиција РХ је централна организациона јединица Министарства унутрашњих послова РХ која обавља послове одређене законом и другим прописима. Грађанима пружа заштиту њихових основних уставних права и слобода и заштиту других Уставом РХ заштићених вредности. Полиција РХ је организована у три хијерархијска нивоа:

- Дирекција полиције;
- Полицијске управе;
- Полицијске станице.

Радом полиције и Дирекције полиције управља директор који је за свој рад одговоран министру. Начелник полицијске управе, који је за свој рад одговоран директору и министру, управља радом полицијске управе. Полицијском станицом

руководи начелник полицијске станице који је за свој рад одговоран начелнику полицијске управе (Zakon o policiji, 2011).

Министарство унутрашњих послова РХ ради стварања услова рада полиције РХ: обавља послове у вези са управљањем и развојем људских ресурса, укључујући и планирање и утврђивање потреба за пријем у полицију, спровођење поступка пријема, напредовања, оцењивања рада и ефикасности, награђивања и континуираног образовања полицијских службеника; планира и утврђује стратегију образовања полицијских службеника коју спроводи Полицијска Академија; доноси и спроводи планове о изградњи и коришћењу информационог, радиокомуникационог, телекомуникационог система за потребе полиције; утврђује потребе и набавља техничка и материјална средства за рад полиције; води бригу о безбедности, здрављу и заштити полицијских службеника при обављању службених послова, као и о достојанству полицијске службе; организује и спроводи унутрашњу контролу и надзор рада службеника и организационих јединица; организује и спроводи унутрашњу ревизију пословних процеса финансираних из средстава државног буџета и средстава ЕУ; организује међународну сарадњу полиције; доноси развојне, организационе и друге смернице за рад; доноси планове о коришћењу материјалних и финансијских средстава и надзире њихово спровођење (Zakon o policiji, 2011).

Према мишљењу неких аутора, цивилна контрола и надзор полиције промовише: највише стандарде у полицијском раду, поштовање владавине права и људских права у полицијском поступању, поверење јавности у рад полиције, квалитетне системе одговорности полицијских службеника, ефективна и правна средства за оне који су жртве незаконитости у полицијском поступању, већу отвореност и разумевање према полицији од стране грађана, развој система који омогућавају учење из грешака и повећано поштовање закона, полиције и, као последицу, смањени криминалитет (Франуловић и Станичић, 2018)

Хрватски сабор као највише представничко тело и носилац законодавне власти у РХ остварује контролу над Министарством унутрашњих послова РХ и полицијом РХ, непосредно и посредно преко Одбора за унутрашњу политику и националну безбедност. У делокруг рада поменутог Одбора спадају послови утврђивања и праћења спровођења политике, а у поступку доношења закона и других прописа Одбор има права и дужности матичног тела у областима које се односе на:

организацију и делокруг рада органа државне управе у области унутрашњих послова; контролу и надзор над радом полиције, држављанство и лични статус грађана; државну и јавну безбедност, безбедност саобраћаја, информациону безбедност, заштиту од пожара и елементарних непогода; извештаје државне ревизије и криминалистичке полиције у делу који се односи на неправилности у финансијском пословању државних органа; друга питања унутрашње политике и националне безбедности (Poslovník Hrvatskoga sabora, 2013).

Унутрашњу контролу рада Министарства унутрашњих послова РХ и полиције РХ, врши Служба за унутрашњу контролу, која је организационо структурисана у оквиру Кабинета министра унутрашњих послова РХ. Служба за унутрашњу контролу: координира и усклађује спровођење контроле и надзора законитости, професионалности и етичности рада полицијских службеника и других државних службеника и намештеника Министарства; координира и усклађује надзор над поступањем по пријавама и притужбама грађана; припрема документацију и друга обавештења потребна за рад Повереништва за рад по притужбама, припрема извештаје за седнице Повереништва; анализира и надзире прикупљање података и информација које указују на губитак интегритета и незаконито поступање државних службеника и намештеника Министарства; утврђује узроке незаконитог, непрофесионалног и неетичног поступања и понашања и с тим у вези челницима организационих јединица предлаже превентивне мере; анализира оперативне информације и сазнања о незаконитом, непрофесионалном и неетичном поступању полицијских службеника и намештеника Министарства, предлаже начине отклањања узрока незаконитог, непрофесионалног и неетичног поступања полицијских службеника и других државних службеника и намештеника Министарства; координира, усмерава и надзире рад унутрашње контроле у регионалним Одељењима (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, 2020).

Одељења која су организована у оквиру Службе унутрашње контроле и ради обављања послова из делокруга Службе су:

- Одељење за законитост поступања;
- Одељење за координацију, интегритет и превенцију;
- Одељење за аналитику;
- Одељење за унутрашњу контролу и надзор (Загреб, Сплит, Ријека, Осијек).

Према Закону о полицијским пословима и овластима („Narodne novine – Službeni list RH“, br. 76/2009, 92/2014 i 70/2019) над применом појединих полицијских овлашћења остварује се посебан облик надзора, који спроводи Веће за грађански надзор над применом појединих полицијских овлашћења (Vijeće za građanski nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti). Веће је надлежно за надзор примене провере успостављања електронске комуникације и за надзор примене тајних полицијских радњи, али по завршеном криминалистичком истраживању (члан 102.). Ово Веће има пет чланова и пет заменика чланова, представника грађана, које именује и разрешава Хрватски сабор, на предлог организација цивилног друштва, као и стручних организација. Поменути надзор Веће спроводи на основу програма који доноси Хрватски сабор, али и на основу притужби грађана који сматрају да су им применом полицијских овлашћења која спадају под надлежност Већа повређена права, као и притужби државних органа и правних лица која сумњају да су поменута овлашћења примењена незаконито. Када спроводи надзор, Веће има право увида у извештаје и друге документе полиције, да тражи писане доказе, а ради појашњења тих доказа може обавити разговор са руководиоцима који су примену овлашћења одобрили и полицијским службеницима који су их применили. Извештај о обављеном надзору Веће доставља председнику Хрватског сабора, председницима Одбора за унутрашњу политику и националну безбедност и Одбора за људска права и права националних мањина, министру унутрашњих послова и директору полиције. Важно је напоменути да је ово веома важно тело од његовог оснивања поменутим Законом 2014. године, имало низ проблема, конституционалне и функционалне природе, тако да и поред неколицине јавних позива Хрватског сабора, није попуњено потребним и адекватним члановима и није почело са својим радом.

У области контроле над радом Министарства унутрашњих послова РХ и полиције РХ постоји и Повереништво за рад по притужбама у Министарству унутрашњих послова, чије чланове именује Хрватски сабор на предлог Одбора за људска права и права националних мањина. Повереништво је независни орган, као облик цивилног надзора над радом полиције, надлежан за одлучивање у другом степену. Предвиђено је да Повереништво чине три представника грађана, а у раду Повереништва, без права одлучивања, учествује полицијски службеник, кога именује министар, а који пружа стручну и административну подршку. Последњих година Повереништво је

имало отежано функционисање, али су најновијом одлуком Хрватског сабора, текуће 2020. године, именовани чланови Повереништва на период од четири године.

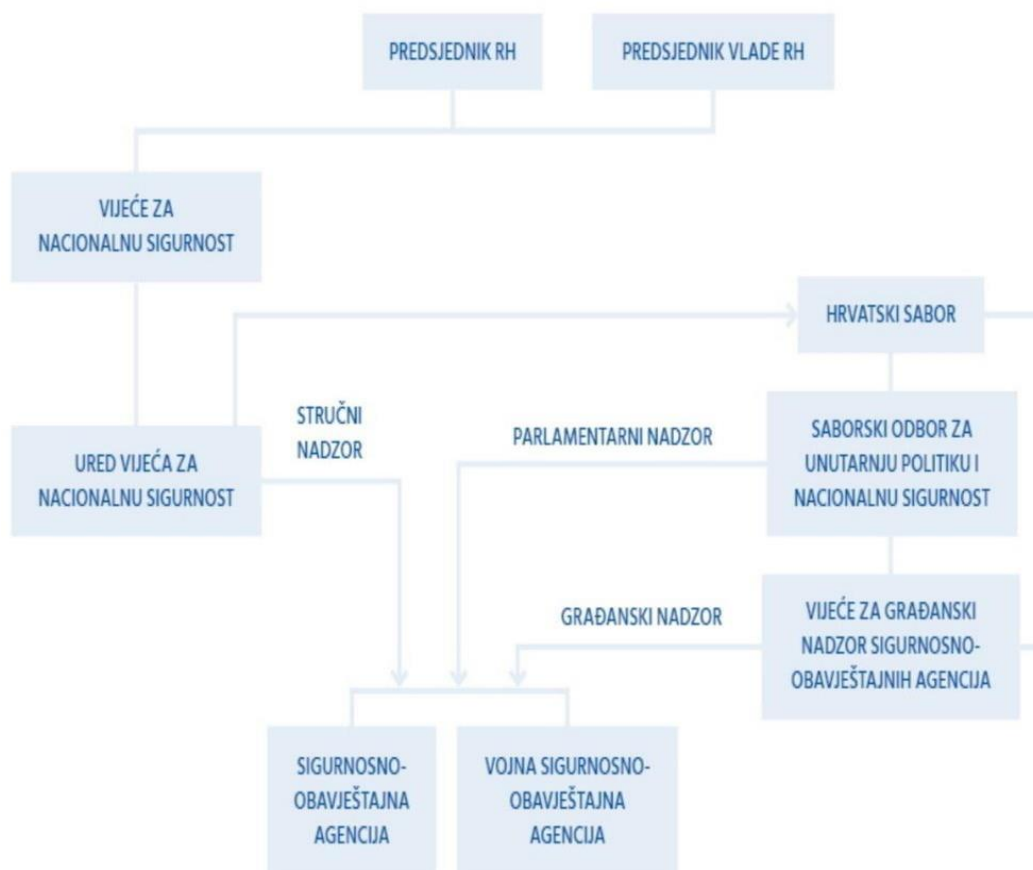
4.4. Контрола обавештајно-безбедносног система Републике Хрватске

Обавештајно-безбедносни систем Републике Хрватске у складу са Законом о сигурносно-обавештајном sustavu Republike Hrvatske („Narodne novine – Službeni list RH“, br. 79/2006, 105/2006) чине: Сигурносно-обавештајна агенција (SOA) и Војна сигурносно-обавештајна агенција (VSOA). Ове агенције основане су ради систематског прикупљања, анализе, обраде и оцјене података који су од значаја за националну безбедност, у циљу откривања и спречавања радњи појединаца или група које су усмерене: против опстанка, независности, јединствености и суверенитета РХ, на насилно рушење структуре државне власти, угрожавање Уставом РХ и законима утврђених људских права и основних слобода, као и основа економског система РХ (члан 1.).

За остваривање сарадње између председника РХ и Владе РХ у усмеравању рада обавештајно-безбедносних агенција надлежно је Веће за националну безбедност, а за оперативно усклађивање рада обавештајно-безбедносних агенција Савет за координацију безбедносно-обавештајних агенција (Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija). О надлежностима Већа за националну безбедност и његовом саставу, било је рече у поглављу које се односило на систем националне безбедности РХ у целини (прецизније 4.1. *Систем безбедности РХ*). Савет за координацију безбедносно-обавештајних агенција спроводи одлуке председника РХ и Владе РХ о усмеравању рада безбедносно-обавештајних агенција, разрађује одлуке Већа за националну безбедност које се односе на рад безбедносно-обавештајних агенција и других органа обавештајно-безбедносног система, доноси мишљења о сарадњи са одговарајућим службама других земаља, даје предлоге Већу за националну безбедност и предузима мере за ефективност и унапређивање рада безбедносно-обавештајних агенција. Савет чине: члан Владе РХ задужен за националну безбедност, као председник Савета, саветник председника РХ за националну безбедност, као заменик председника, директори безбедносно-обавештајних агенција и управник Канцеларије Већа за националну безбедност. На седници Савета по потреби и позиву председника Савета учествују и друге особе, а нарочито: Републички јавни тужилац, директор Уреда за сузбијање корупције и организованог

криминала, директор Полиције РХ, директор Царине, директор Финансијске полиције, директор Уреда за спречавање прања новца, представник Министарства спољних послова задужен за послове безбедности, директор управе за заштиту и спасавање, као и челници других одговарајућих инспекцијских и надзорних органа. Рад безбедносно-обавештајних агенција контролишу и надзиру Хрватски сабор, непосредно и посредно преко Одбора за унутрашњу политику и националну безбедност, Веће за националну безбедност, Уред Већа за националну безбедност и Веће за грађански надзор безбедносно-обавештајних агенција (график 5).

График 5. Приказ контроле и надзора над радом Сигурносно-обавештајне и Војне сигурносно-обавештајне агенције



Извор: <https://www.soa.hr/hr/o-nama/nadzor/>; приступљено: 08.11.2020.

4.4.1. Сигурносно-обавештајна агенција и Војна сигурносно-обавештајна агенција

Деловање SOA на подручју РХ усмерено је на спречавање активности или радњи које се предузимају ради угрожавања Уставом утврђеног поретка, угрожавања безбедности државних органа, грађана и националних интереса путем: тероризма и

других облика организованог насиља; обавештајне делатности страних обавештајних служби, организација и појединаца; екстремистичког организовања и деловања група и појединаца; угрожавања безбедности највиших државних званичника, као иштићених објеката и простора; организованог криминала; неовлашћеног уласка у заштићене информационе и комуникационе системе државних органа; одавања одређених значајних података од стране челника и запослених у државним органима, научних институција и правних лица са јавним овлашћењима; других активности усмерених на угрожавање националне безбедности (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, 2006).

Такође, SOA прикупља, анализира, обрађује и оцењује податке политичке, економске, научно-технолошке и безбедносне природе који се односе на стране државе, организације, политичке и економске савезе, групе и појединце, посебно оне који указују на намере, могућности и скривене планове и тајна деловања усмерена на угрожавање националне безбедности, односно податке који су од значаја за националну безбедност РХ.

VSOA је организациона јединица Министарства одбране РХ за планирање и спровођење подршке Министарству одбране и ОСПХ за извршење задатака одбране опстанка, суверенитета, независности и територијалне целовитости РХ (Ministarstvo obrane Republike Hrvatske). VSOA прикупља, анализира, обрађује и оцењује податке о војскама и одбрамбеним системима других држава, о спољним притисцима који могу имати утицај на одбрамбену способност, као и о активностима у иностранству које су усмерене на угрожавање одбрамбене способности земље (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, 2006).

Прикупљање, анализирање, обрађивање и оцењивање података о намерама, могућностима и плановима деловања појединаца, група, организација у земљи којима је циљ угрожавање одбрамбене способности државе, као и предузимање мера откривања, праћења и супростављања таквим активностима, такође спада у надлежност VSOA.

SOA и VSOA се налазе под сталном контролом, која се у РХ остварује на више нивоа. На парламентарном нивоу контроле и надзора, носилац тих активности је Хрватски сабор, непосредно и посредно преко Одбора за унутрашњу политику и

националну безбедност, као и путем Већа за грађански надзор безбедносно-обавештајних агенција. Ово Веће је основано ради остваривања контроле и надзора од стране цивилног друштва над радом безбедносно-обавештајних агенција. Састоји се од председника и шест чланова које именује Хрватски сабор, а за законитост свог рада одговорни су Хрватском сабору. Стручну контролу и надзор над радом SOA и VSOA спроводи UVNS (Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost). Ако се узме у обзир и чињеница да Врховни суд одобрава мере којима се привремено ограничавају нека уставна људска права и основне слободе, може се говорити и о судском нивоу контроле SOA и VSOA, коју спроводи највиша судска инстанца у држави.

У спровођењу парламентарне контроле Хрватски сабор може затражити:

- од SOA извештаје о радњама и мерама које спроводи;
- од SOA и VSOA извештаје о спровођењу мера тајног прикупљања података према одређеним личностима;
- од председника Врховног суда извештаје о мерама тајног прикупљања података или о мерама тајног прикупљања података према одређеним личностима;
- извештаје о томе прикупља ли SOA и VSOA податке који се тичу представника државе или особе која је члан њихове породице (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, 2006).

У обављању стручне контроле UVNS: прати и надзире законитост рада; прати и надзире остваривање прописаних циљева и делокруга рада; прати и надзире делотворности и сврсисходност рада; надзире примену мера тајног прикупљања података којима се ограничавају уставна људска права и основне слободе; надзире употребу финансијских средстава; надзире координацију и сарадњу међу безбедносно-обавештајним агенцијама и са одговарајућим службама других држава. UVNS и Одбор за унутрашњу политику и националну безбедности Хрватског сабора имају право да остваре увид у извештаје и друге документе SOA и VSOA, као и право да обављају разговоре са директором и запосленима, када је то потребно ради утврђивања чињеница (Sigurnosno-obavještajna agencija RH). Уколико се по обављању контроле и надзора утврди кршење Устава или закона, представник UVNS дужан је да одмах предузме мере отклањања неправилности и о томе обавести председника РХ и председника Владе РХ, као и председника Хрватског сабора, ако су контрола и надзор обављани на захтев Сабора.

Веће за грађански надзор безбедносно-обавештајних агенција: прати законитост рада SOA и VSOA; прати и надзире примену мера тајног прикупљања података којима се ограничавају уставна људска права и основне слободе; о прикупљеним сазнањима и подацима обавештава Веће за националну безбедност, председника Хрватског сабора, председника Одбора, као и директора SOA и VSOA (Sigurnosno-obavještajna agencija RH).

Веће има право на увид у документе SOA и VSOA, право да обавља разговор са директором и запосленима у SOA и VSOA када је то неопходно ради утврђивања чињеница релевантних за оцену законитости рада. Поступање Већа почива на програму који доноси Одбор, као и на захтевима грађана, државних органа и правних лица. О извршеној контроли и надзору обавештава се подносилац захтева, а у случају да се утврде неправилности, обавештава се председник РХ, председници Хрватског сабора и Владе РХ, као и Републички јавни тужилац.

Осим претходно описане спољашње контроле и надзора, у оквиру SOA постоји посебна организациона јединица задужена за контролу и надзор законитости рада организационих јединица и запослених у SOA, заштиту тајности података и противобавештајну заштиту, односно унутрашњу контролу и надзор. Унутрашња контрола сарађује са органима који спроводе парламентарну, стручну контролу и надзор и контролу и надзор од стране цивилног друштва (Sigurnosno-obavještajna agencija RH). Циљ унутрашње контроле и надзора је превенција непрописних активности запослених, као и елиминисање ризика од потенцијалне злоупотребе овлашћења, односно злоупотребе прикупљених података или материјалних средстава. Осим превентивно, унутрашња контрола, обавља истраге након сумње или пријема обавештења да је одређени запослени у SOA поступио противно прописима. Унутрашња контрола прати и контролише законитост поступања организационих јединица и запослених SOA.

5. Компаративна анализа контроле система безбедности Републике Србије и Републике Хрватске

Компаративни метод у научном истраживању представља „поступак поређења којим се утврђују истоветност, сличност, разлике и супротности својстава појава природе, друштва и мишљења“ (Адамовић, Ивић, Вуковић, 2017: 94). За друштвене науке важно је да су основни предмети компарације све друштвене појаве, али не и све међусобно, већ само оне код којих се могу утврдити одређени квалитети између којих постоји одређени степен могућности констатовања истости, сличности или различитости. Класа, род и слично, њихова одређења, њихова својства, дају нам могућности упоређивања не само ради утврђивања сличности, већ и ради утврђивања разлика. Потпуно разноврсне, разнородне, разнокласне појаве, могу се упоређивати у оквиру друштвених наука, ради утврђивања разлика. Наравно, више смисла има компарирање сличних, односно истоврсних појава.

До тога шта је слично, а шта није, долази се компарацијом. Кључно питање компаративне методе је у следећем:

- довољно прецизно и тачно дефинисање бар једног члана процеса поређења, односно својстава и чинилаца који се компарирају;
- утврђивање компарабила – конкретизовање оног што ће се стварно конкретно поредити;
- утврђивање показатеља – параметара сличности и разлика (Гордић, Термиз, Танчић, 2015: 96).

Предмет компаративне анализе у овом раду су системи безбедности Републике Србије и Републике Хрватске, у погледу контроле над њима. Пошто је реч о системима који спадају у групу најважнијих система у оквиру државе, веома сложеним системима, који се састоје од више подсистема, у претходним поглављима рада анализирани су и наведени подсистеми и облици контроле који се врше над њима. У демократским државама, какве су и Република Србија и Република Хрватска, једну од главних улога у вршењу контроле, прецизније спољашње контроле над системом националне безбедности, има парламент, Народна скупштина у случају Републике Србије, Хрватски сабор у случају Републике Хрватске. Парламентарна контрола система безбедности представља део система контроле система безбедности, али уједно и функцију парламента која представља

уставну категорију. У односу на остале субјекте који врше контролу, њен већи значај почива на легитимитету који парламент остварује као орган који је непосредно изабран од стране грађана. Контрола система безбедности, као функција поверена је државним органима на основу Устава и закона, па на основу тих највиших државних аката парламент заузима водећу улогу у том процесу. Народна скупштина Републике Србије и Хрватски сабор, у том смилу, као највиша представничка тела и носиоци законодавне власти у својим државама, имају врло сличне надлежности. Те њихове врло сличне надлежности обухватају: вршење контроле и надзора над оружаним снагама, полицијским системом и службама безбедности; одлучивање о рату и миру, проглашавање ратног стања, ванредног стања и стања непосредне угрожености; доношење стратегијско-доктринарних докумената, закона и других аката у области националне безбедности, одбране, унутрашњих послова и обавештајно-безбедносне политике; утврђивање организације и делокруга рада државних органа у области националне безбедности; одобравање буџетских средстава за потребе државних органа у области националне безбедности и надзор над трошењем тих средстава. Ове надлежности Народна скупштина РС и Хрватски сабор, остварују непосредно и посредно преко својих одбора. Одређене разлике су уочљиве, у смислу назива и надлежности тих одбора, са аспекта контроле појединих подсистема система националне безбедности. У оквиру Народне скупштине РС постоје два одбора значајна за систем националне безбедности, то су: Одбор за одбрану и унутрашње послове и Одбор за контролу служби безбедности. За контролу оружаних снага и полиције надлежан је Одбор за одбрану и унутрашње послове, а за контролу служби безбедности, сагласно његовом називу, Одбор за контролу служби безбедности. У оквиру Хрватског сабора постоје такође два одбора од значаја за систем националне безбедности, Одбор за одбрану и Одбор за унутрашњу политику и националну безбедност, при чему је за контролу у области одбране надлежан Одбор за одбрану, а за контролу полицијског и обавештајно-безбедносног система Одбор за унутрашњу политику и националну безбедност.

Институције Председника РС и Председника РХ имају, такође веома сличне надлежности у погледу контроле над системом националне безбедности и оне су углавном заступљене у области одбране. Те надлежности и овлашћења подразумевају: да су у обе државе председници врховни команданти оружаних снага и да командују оружаним снагама у миру и рату; овлашћења да постављају,

унапређују и разрешавају официре оружаних снага; доносе одлуке и утврђују организацију, величину, састав и развој оружаних снага; одлучују о употреби оружаних снага; доносе одређене стратегијске и планске документе и одређене акте из своје надлежности. Влада РС и Влада РХ, као носиоци извршне власти у својим државама, пре свега управљају министарствима и институцијама у домену националне безбедности. Креирају, утврђују и спроводе политику националне безбедности. Преко ресорних министарстава у области одбране, унутрашњих послова и обавештајно-безбедносне делатности остварују планске, усмеравајуће, координационе, контролне и надзорне функције. Судска власт се јавља као елемент система националне безбедности са једне стране, а са друге стране има улогу контролора рада самог система чиме се обезбеђује доследно спровођење начела законитости. У Републици Србији и Републици Хрватској, судска власт у оквиру својих надлежности, које су највећим делом сличне, врши контролу и надзор над системом националне безбедности, у целини и над његовим подсистемима. У обе државе, спољашњу контролу система безбедности употпуњују независни државни органи, који у складу са својим надлежностима врше контролу и надзор над системом националне безбедности.

У системима безбедности Републике Србије и Републике Хрватске, уочене се одређене разлике у смислу организационе структуре самих система, односно постојања и бројности тела, које можемо назвати посебним координационо-контролним телима, и њихових овлашћења. Таква тела углавном: утврђују основе политике националне безбедности; прате, координирају и контролишу рад елемената система националне безбедности; контролишу и надзиру законитост рада свих подсистема у оквиру система националне безбедности; контролишу и надзиру употребу финансијских средстава; разматрају питања из области одбране, унутрашњих послова и служби безбедности; израђују планове рада и развоја система националне безбедности; доносе смернице, одлуке, закључке о начинима заштите и остваривања националних интереса и стратешких циљева; врше оперативно усклађивање рада служби безбедности; надзиру координацију и сарадњу са одговарајућим службама других држава и слично. У Републици Србији постоје три таква тела, Савет за националну безбедност, Биро за координацију рада служби безбедности и Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, док у Републици Хрватској постоји пет таквих тела, а то су: Веће за

националну безбедност (Vijeće za nacionalnu sigurnost), Координација система националне безбедности (Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti), Веће за одбрану (Vijeće za obranu), Савет за координацију безбедносно-обавештајних агенција (Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija), Уред Већа за националну безбедност (Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost). На основу претходно наведеног јасно је да Република Хрватска располаже са више оваквих тела у односу на Републику Србију (*график 6*), а томе треба додати и чињеницу да Уред Већа за националну безбедност има конкретне надлежности и овлашћења за вршење контроле и надзора над радом безбедносно-обавештајних агенција, а његов еквивалент у Републици Србији, а то је Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, не поседује такве надлежности.

График 6. Приказ посебних координационо-контролних тела у систему националне безбедности Републике Србије и систему националне безбедности Републике Хрватске

Република Србија - Посебна координационо-контролна тела у систему националне безбедности	Република Хрватска - Посебна координационо-контролна тела у систему националне безбедности
• Савет за националну безбедност • Биро за координацију рада служби безбедности • Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података	• Веће за националну безбедност (Vijeće za nacionalnu sigurnost) • Координација система националне безбедности (Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti) • Веће за одбрану (Vijeće za obranu) • Савет за координацију безбедносно-обавештајних агенција (Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija) • Уред Већа за националну безбедност (Ured Vijeća za nacionalnu bezbednost)

Као што је истакнуто у другом делу овог рада, у демократској цивилној контроли и надзору система безбедности веома важну улогу има и цивилно друштво и то преко организација цивилног друштва (удружења грађана), стручњака, истраживача, представника академске заједнице, научника и других који могу да учествују у

јавним расправама о питањима везаним за безбедност. У остваривању контроле и надзора, цивилно друштво може, преко својих представника да прати поштовање људских права у систему безбедности, обавештава јавност о питањима из области националне безбедности која су од значаја за целокупно друштво и слично. У Републици Хрватској постоји неколико тела, која имају конкретна овлашћења за контролу и надзор над појединим подсистемима система националне безбедности, а у чијем саставу су предвиђени представници грађана, а то су: Веће за грађански надзор над применом појединих полицијских овлашћења, Повереништво за рад по притужбама у Министарству унутрашњих послова РХ и Веће за грађански надзор безбедносно-обавештајних агенција. Одређена тела, попут Већа за грађански надзор над применом појединих полицијских овлашћења, имају одређених проблема са конституисањем и функционисањем, па ово Веће које је формирано на основу одговарајућег закона, још није почело са радом. Повереништво за рад по притужбама у Министарству унутрашњих послова РХ, које чине три представника грађана и један полицијски службеник без права одлучивања, након неколико година отежаног функционисања и нефункционисања, конституисано је најновијом одлуком Хрватског сабора, текуће 2020. године, када су именовани чланови Повереништва на период од четири године. У Републици Србији оваква тела, са законским овлашћењима у погледу вршења контроле и надзора над системом националне безбедности, од стране цивилног друштва и његових представника, још увек не постоје.

Унутрашња контрола као систем прописа, правила, процедура и тела постоји у свим подсистемима у оквиру система националне безбедности РС и система националне безбедности РХ. У тим подсистемима организационо су структурисане посебне организационе јединице унутрашње контроле, а њихов главни циљ је заштита и унапређење интегритета спречавањем и отклањањем незаконитости и неправилности које се могу појавити унутар поменутих подсистема у оквиру система националне безбедности РС и система националне безбедности РХ. Највећим делом те организационе јединице имају сличне називе и надлежности, а као разлика се може истакнути чињеница да у РС постоји институција Генералног инспектора служби безбедности, која је организационо структурисана у оквиру Министарства одбране, као ужа унутрашња јединица, надлежна за контролу и надзор војних служби безбедности, док у РХ таква институција не постоји.

6. Закључак

Систем безбедности се одређује као организовани друштвени систем преко којег друштво остварује функцију заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развика. У свом раду, системи безбедности делују превентивно, али и репресивно, уз помоћ средстава принуде и силе које су им додељене на основу правних докумената који регулишу њихово ангажовање. Уређење система безбедности на начелима правне државе посебно је значајно због тога што чиниоци овог система, а поготово његови државни актери, могу својим (не)деловањем да утичу на политичке токове друштва, као и на живот и имовину грађана. Од једнаке важности, такође, јесте и то да систем безбедности буде подвргнут одговарајућој контроли од стране државе. Демократска цивилна контрола и надзор безбедносних апарата државе, јесу, начелно говорећи, природан продукт демократског поретка, а оваква контрола и надзор могући су једино у друштву у коме се безбедност поима и практикује као јавно добро.

Компаративном анализом система националне безбедности Републике Србије и система националне безбедности Републике Хрватске, у погледу контроле над њима, указано је на њихове сличности и разлике. Надлежности највиших државних органа носилаца законодавне, извршне и судске власти, у вршењу контроле над системом националне безбедности у обе државе, су највећим делом сличне. Такође, у обе државе, ову спољашњу контролу система националне безбедности, употпуњују независни државни органи, који у оквиру својих надлежности контролишу системе националне безбедности. Разлике су уочене, пре свега у смислу организације система безбедности Републике Србије и Републике Хрватске, односно постојања и надлежности посебних тела која имају координационе, контролне и надзорне функције у систему националне безбедности. У том погледу Република Хрватска располаже са више таквих тела. У демократским државама какве су Република Србије и Република Хрватска, улогу у контролисању система националне безбедности има и цивилно друштво. У Републици Хрватској постоји неколико тела, која су формирана на основу одговарајућих закона, на основу тих закона имају и одређена овлашћења, а у њиховом саставу су предвиђени представници цивилног друштва, односно грађана, док у Републици Србији таква тела, још увек, не постоје.

СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

- Адамовић, Ж., Ивић, М., Вуковић, В. (2017). *Методологија и технологија израде научних радова*. Бања Лука: Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент.
- Борн, Х. (2003). *Приручник за посланике број 5/03 - Парламентарни надзор безбедносног сектора: начела, механизми и пракса*. Београд: Горограф.
- Гордић, М., Термиз, Ц., Танчић, Д. (2015). *Методолошки основи истраживања безбедности одбране и тероризма*. Брчко: Европски универзитет .
- Грчић, М. (2000). *Политичка географија*. Београд: Географски факултет.
- Ђукић, С. (2017). Основе и систем безбедности у стратегији националне безбедности. У *Интердисциплинарни научно - теоријски часопис "Војно дело"*, бр. 7/2017 (стр. 118). Београд: Министарство одбране Републике Србије.
- Ејдус, Ф. (2009). *Скупштински надзор сектора безбедности - појмовник*. Београд: Центар за цивилно - војне односе.
- Живић, М. (2014). *Парламентарна контрола система безбедности. Мастер рад*. Ниш: Универзитет у Нишу - Правни факултет.
- Кековић, З., Димитријевић, И. (2017). *Системи безбедности са системом безбедности Републике Србије*. Београд: Универзитет у Београду - Факултет безбедности.
- Миленковић, Д., Копривица, С., Тодорић, В. (2011). *Контрола служби безбедности*. Београд: ОЕБС и ЦНП.
- Милошевић, М. (2001). *Систем државне безбедности*. Београд: Полицијска академија.
- Милошевић, М. (2012). *Независни државни органи и борба против корупције (предлог практичне политике)*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
- Одановић, Г. (2012). *Парламентарни надзор и контрола сектора безбедности у Србији - Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику и ОЕБС Мисија у Србији.
- Орловић, С. (2009). *Парламент и грађани - водич за грађане и удружења грађана*. Београд: Програм Уједињених нација за развој.
- Петровић, П., Ђокић, К. (2017). *Црне тачке реформе система безбедности у Србији*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику.

- Роквић, В. (2012). *Парламентарна контрола сектора безбедности у Републици Србији*. Београд: Универзитет у Београду - Факултет безбедности.
- Савковић, М. (2012). *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - приручник*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику и ОЕБС Мисија у Србији.
- Симеуновић, Д. (2009). *Увод у политичку теорију*. Београд: Институт за политичке студије.
- Томић, З. (2001). Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције. У Хацић, М., *Демократска контрола војске и полиције у СР Југославији* (стр. 17). Београд: Центар за цивилно - војне односе.
- Унијат, Ј. (2009). *Пирамида правних и политичких докумената у сектору безбедности - појмовник*. Београд: Центар за цивилно - војне односе.
- Франуловић, Д., Станичић, Ф.. (2018). Повјеренство за рад по притужбама у МУП РХ - од свијетлог примјера цивилног надзора над радом полиције до нестанка. У *Зборник Правног факултета Универзитета у Ријеци, бр. 2., 1013-1038(2018)*. Ријека: Универзитет у Ријеци - Правни факултет.
- Хантингтон, С. (2004). *Војник и држава - теорија и политика цивилно-војних односа*. Београд: Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија.
- Хацић, М. (Ур.). (2012). *Скупштинска контрола и надзор сектора безбедности Србије - приручник*. Београд: Београдски центар за безбедносну политику и ОЕБС Мисија у Србији.
- Хацић, М., Стојановић Гајић, С. (2012). *Годишњак реформе сектора безбедности у Србији*. Београд: Службени гласник Републике Србије.
- Хејвуд, Е. (2000). *Политика*. Београд: Клио.
- Constitutional provisions in the area of security: a comparative table. (2017). Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy.
- Чамерник, Б., Манић, Ј., & Леденичанин, Б. (2010). *Народна скупштина и независни државни органи и тела*. Београд: УНДП.

ПРАВНИ И ДРУГИ АКТИ

Република Србија

- *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 98/2006;
- *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 94/2019;
- *Стратегија одбране Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 94/2019;
- *Доктрина Војске Србије* (2010). Београд: Министарство одбране РС;
- *Бела књига одбране Републике Србије* (2010). Београд: Министарство одбране;
- *Закон о одбрани*, „Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018;
- *Закон о основама уређења служби безбедности*, „Службени гласник РС“, бр. 116/2007 и 72/2012;
- *Закон о уређењу судова*, „Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС;
- *Закон о Војсци Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 - одлука УС, 36/2018 и 94/2019;
- *Закон о полицији*, „Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018;
- *Закон о Безбедносно-информативној агенцији*, „Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 11/2009, 65/2014 – одлука УС, 66/2014 и 36/2018;
- *Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији*, „Службени гласник РС“, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013;
- *Закон о заштитнику грађана*, „Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007;
- *Пословник Народне скупштине Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 20/2012;

Република Хрватска

- *Ustav Republike Hrvatske*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010 i 54/2014;
- *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 73/2017-1772;
- *Strateški pregled obrane*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 43/2018-830;
- *Dugoročni plan razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2024. godine*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 151/2014-2810;
- *Zakon o sustavu domovinske sigurnosti*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 108/2017-2489;
- *Zakon o obrani*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 73/2013, 73/2015, 27/2016, 110/2017 i 30/2018;
- *Zakon o policiji*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 33/2015, 121/2016 i 66/2019;
- *Zakon o policijskim poslovima i ovlastima*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 76/2009, 92/2014 i 70/2019;
- *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 79/2006 i 105/2006;
- *Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 97/2020;
- *Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova*, „Narodne novine – Službeni list RH“, 97/2020;
- *Poslovnik Hrvatskoga sabora*, „Narodne novine – Službeni list RH“, br. 81/2013, 113/2016, 69/2017 i 29/2018.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- Безбедносно-информативна агенција, званична интернет страница, доступно на: <https://bia.gov.rs>;
- Војнобезбедносна агенција, званична интернет страница, доступно на: <http://www.vba.mod.gov.rs>;
- Војнообавештајна агенција, званична интернет страница, доступно на: <http://www.voa.mod.gov.rs>;
- Војска Србије, званична интернет страница, доступно на: <http://www.vs.rs>;
- Државна ревизорска институција, званична интернет страница, доступно на: <https://www.dri.rs>;
- Министарство одбране Републике Србије, званична интернет страница, доступно на: <http://www.mod.gov.rs>;
- Министарство одбране Републике Хрватске, званична интернет страница, доступно на: <https://www.morh.hr>;
- Министарство унутрашњих послова Републике Хрватске, званична интернет страница, доступно на: <https://mup.gov.hr>;
- Народне новине – Службени лист РХ, званична интернет страница, доступно на: <https://www.nn.hr>;
- Оружане снаге Републике Хрватске, званична интернет страница доступно на: <http://www.osrh.hr>;
- Повереник за заштиту равноправности Републике Србије, званична интернет страница, доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs>;
- Сигурносно-обавештајна агенција Републике Хрватске, доступно на: <https://www.soa.hr/hr/>
- Уставни суд Републике Србије, званична интернет страница, доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/>
- Хрватски сабор, званична интернет страница, доступно на: <https://www.sabor.hr>;