

*Др Радојица С. Лазих, ванредни професор  
Академија за националну безбедност  
lazicr@orion.rs*

## СУДСКА КОНТРОЛА ЗАКОНИТОСТИ У РАДУ СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ У СРБИЈИ

**Сажетак:** *Принцип сваког савременог демократског друштва подразумева поделу власти на законодавну, извршну и судску. Ако нема поделе између ове три гране власти и ако нису испуњени услови да судска власт буде независна од законодавне и извршне, то неминовно доводи до непоштовања људских права и слобода, кршења политичких слобода и непоштовања владавине права. Независност судства је основни елемент за остваривање уставне парламентарне државе, пре свега као гаранта заштите људских, политичких и мањинских права.*

*Уобичајена је пракса да служба безбедности у демократској држави мора тражити судски налог када жели да изврши надзор и друге истражне поступке против неког лица или групе лица. Тај налог је, обично, прилично конкретан у појединостима у вези са врстом надзора који се одобрава, против кога и колико дуго траје, као и који је законски основ за спровођење. Судови и правосудни органи имају директан утицај на заштиту права појединаца и на спровођење демократске контроле над државним институцијама, а посебно над институцијама извршне власти где спадају и службе безбедности.*

*У овом раду истраживаће се и анализирати на који начин судске власти у Републици Србији врше контролу поштовања уставности и законитости у примени посебних поступака и мера и посебних мера, односно посебних доказних радњи, које службе безбедности примењују у заштити националне безбедности.*

**Кључне речи:** *судска власт, службе безбедности, људска права и слобода, демократија, контрола, посебни поступци и мере.*

### УВОД

Током 1990. године донета је Париска повеља за нову Европу, која је као једно од три битна начела демократије истакла „непристрасно вршење правде“. Копенхагенски документ из 1990. године наводи да је од значаја

за људско достојанство постојање „независности судија и непристрасно функционисање јавног судства“.<sup>1</sup>

Судска власт се поверава судовима као самосталним и независним органима државне власти, што је битна и суштинска одлика судске власти која детерминише како положај суда, тако и положај судија у уставно-правном систему једне државе. Уставно-правни систем организације власти одређује статус суда кроз више начела: начело поделе власти; начело независности; начело легалитета; начело сталности; начело двостепености; начело јединственог судског система и начело материјалне независности.

Судска контрола се заснива најпре на контроли законитости мера тајног прикупљања података, односно остварује се тиме што службе безбедности за њихову законску употребу морају добити писмену судску сагласност. Такође, судови су надлежни да одлучују о законитости коначних управних аката у управном спору, о евентуалној кривичној одговорности припадника, као и о накнади штете коју службе безбедности нанесу грађанима појединачно. Такве надлежности имају виши судови и Врховни касациони суд Србије.

Стога, наметљиве мере, као што су претреси и присмотра лица или објеката, прислушкивање телефонских разговора, те наредбе за прикупљање података о појединцима, треба да подлежу ограничењима. У тако осетљивим подручјима није само извршна власт та која одлучује када ће се спровести претреси и надзор. Судови, дакле, имају веома важну улогу у одређивању да ли је таква активност оправдана и у постављању јасних граница за извршну власт, ради спречавања злоупотреба.

## 1. ПРАВНИ ОСНОВ ЗА КОНТРОЛУ

Савремене службе безбедности могу својим активностима да на различите начине нарушавају загарантована људска права и слободе. У законодавствима многих држава различито су третиране законске одредбе којима се регулише примена специјалних истражних метода и техника у прикупљању података значајних за безбедност земље. Та материја у правном законодавству државе Србије, на жалост, није на јединствен начин регулисана, као ни термилошке одреднице које се односе на ограничавање уставом утврђених и загарантованих људских права и слобода.

У постојећем правном систему Србије уочљиве су различите термилошке и правне одреднице којима се означавају начини на који постојеће службе безбедности ускраћују и ограничавају уставним одредбама зага-

---

<sup>1</sup> Вид. тачка 5. став 12. Копенхагенског документа ОЕБС.

рантована појединачна права и слободе грађана. Из тих разлога и настају одређене недоумице у ком правном режиму и на који начин службе безбедности примењује неке од одобрених и наложених мера.

У Закону о Безбедносно-информативној агенцији користи се одредница „посебне мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења“,<sup>2</sup> док се у Закону о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији користи израз „тајно прикупљање података применом посебних поступака и мера“.

У ранијем Законнику о кривичном поступку (Глава 29а.), такве правне радње су означене као „предузимање мера органа гоњења за доказивање кривичних дела из члана 504а.“,<sup>3</sup> а нови Законик о кривичном поступку из 2011. године све те, условно речено, специјалне мере и методе (о којима ћемо касније говорити), које су сврстане у посебно поглавље, означио је као „посебне доказне радње“.<sup>4</sup>

Улога безбедносних служби у предузимању, односно спровођењу тих мера није иста. На основу одредби Законика о кривичном поступку, службе безбедности спроводе налоге судских власти и њихови задаци су извршног карактера. Наиме, ради се о мерама кривичног поступка које службе безбедности (БИА и ВБА) непосредно предузимају на основу предлога тужиоца и писмене наредбе судије за претходни поступак.

Док, с друге стране, предузимање посебних поступака и мера, односно посебних мера, на основу законских одредби којим је регулисан рад служби безбедности, само је посредно у функцији кривичног гоњења. Те мере не морају довести до кривичног гоњења. Њихова примена је, пре свега, у функцији обављања послова и задатака који су у надлежности служби безбедности. Основна сврха мера које се примењују у том правном режиму је прикупљање и обрада оперативних података и сазнања ради „заштите безбедности Републике Србије и откривања и спречавања 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“,<sup>5</sup> одно-

<sup>2</sup> Вид. члан 13. Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 - одука УС и 66/14.

<sup>3</sup> Вид. Законик о кривичном поступку Републике Србије, *Службени лист СРЈ*, бр. 70/01 и 68/02; *Службени гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05 и др. закон, 49/07, 20/09 и др. закон, 72/09 и 76/10.

<sup>4</sup> Вид. Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

<sup>5</sup> Вид. члан 2. Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, 65/14 - одука УС и 66/14.

сно „превасходно у превентивне сврхе, са циљем да се предупредe претње које су усмерене према Министарству одбране и Војсци Србије“.<sup>6</sup>

Подаци прикупљени применом тих мера послужиле да изграде степен основа сумње против одређеног лица, групе лица или организације за одређено кривично дело. Тако ће на основу јасних и сигурних претпоставки иницирати и омогућити подношење кривичне пријаве.<sup>7</sup>

Према томе, примене посебних поступака и мера, односно посебних мера које службе безбедности предузимају на основу законских одредби којима се регулише рад служби безбедности<sup>8</sup> – **превентивног су карактера**. Њихов је основни циљ да путем оперативних метода деловања прикупе и обраде податке од значаја за заштиту националне безбедности Републике Србије. Није искључена могућност да на овакав начин прибављени подаци могу довести до покретања кривичног поступка, али материјали прикупљени у превентивне сврхе не могу послужити као доказно средство у судском поступку.

Важно је нагласити да је прикупљање безбедносно интересантних података веома ретко повезано са потребом процесуирања одређеног кривичног дела, већ са потребом да се предупредe и осујете претње делатности екстремиста, терориста или страних држава и међународних организација које су усмерене на заштићена добра (уставно уређење, одбрана и безбедност земље, витални економски и други национални интереси). На основу тако прикупљених података, службе безбедности анализирају и процењују угроженост добара која се штите и предузимају превентивне мере из надлежности и упућују своје анализе и процене највишим доносиоцима спољнополитичких и других државних одлука.<sup>9</sup>

Управо сама чињеница постојања различитих правних основа за тајну примену посебних поступака и мера, односно посебних мера, које у свом

---

<sup>6</sup> Вид. члан 11. став 2. Закона о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09 и 55/12 – одлука УС и 17/13.

<sup>7</sup> Дакле, службе безбедности – на основу примењених посебних поступака и мера, односно посебних мера у тзв. „превентивне сврхе“, као и података до којих су приликом примене тих мера дошле – могу поднети кривичну пријаву надлежном јавном тужилаштву. У том случају, материјал прикупљен на основу „превентивног поступања“ не може послужити као доказно средство на суду.

<sup>8</sup> Закона о БИА и Закона о ВБА и ВОА – Закон о службама безбедности СРЈ, односно ДЗ СЦГ није имао одредбе које су се односиле на примену посебних поступака и мера у превентивне (оперативне) сврхе. Изостанак поменутих одредби из тог закона довео је у врло незавидну оперативну позицију тадашњу Војну службу безбедности. Законодавац је после 7 година, у новом Закону о ВБА и ВОА, предвидео одредбе за примену посебних поступака и мера, које ће у овом одељку бити предмет анализе.

<sup>9</sup> Кома и на који начин БИА доставља прикупљене податке регулисано је Уредбом о корисницима екстерних информација БИА и врстама едиција, *Службени гласник РС*, бр. 83/04 и 52/07.

раду користе службе безбедности, намеће потребу да буду анализирани као посебне целине.

## 2. ОСНОВ ЗА ПРИМЕНУ ПОСЕБНИХ ПОСТУПАКА И МЕРА, ОДНОСНО ПОСЕБНИХ МЕРА

У Републици Србији, на основу законских овлашћења,<sup>10</sup> Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција имају право на примену посебних истражних радњи или „посебних поступака и мера, односно посебних мера“.<sup>11</sup> Поред наведених служби, такво право има и Министарство унутрашњих послова.<sup>12</sup> Треба нагласити (што неки аутори пренебрегавају) да Војнообавештајна агенција нема, нити је у ранијем периоду имала, овлашћења да примењује било коју од наведених мера тајног надзора.

Уставом Републике Србије гарантује се тајност писма и других средстава општења, њихова неповредивост, али се уређује и дозвољава одступање од овог права само на одређено време и искључиво на основу одлуке суда, када и ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије.<sup>13</sup>

Устав је, дакле, врло јасно и прецизно дефинисао да одступање од основног права може бити засновано искључиво на одлуци суда у законом предвиђеној процедури. Тиме је успостављен судски надзор над могућношћу одступања од уставних и законских одредби и њихових евентуалних злоупотреба. Такође, Србија је ратификовала Конвенцију Уједињених нација против транснационалног организованог криминала са допунским протоколима,<sup>14</sup> као и Протокол за сузбијање трговине људима, нарочито женама и децом, Конвенцију о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом,<sup>15</sup> Конвенцију о сузбијању финансирања тероризма.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> На основу Закона о БИА, Закона о ВБА и ВОА и Законика о кривичном поступку.

<sup>11</sup> У кривично-процесном законодавству термин „посебне истражње радње“ је адекватнији, али, с обзиром да ћемо у овом истраживању анализирати и друге аспекте рада дозвољене законима, из тих разлога за све мере и поступке које у свом деловању користе и примењују службе безбедности биће коришћена одредница „посебни поступци и мере, односно посебне мере“ (где се, пре свега, мисли на „технички метод“) који се примењују у прикупљању информација.

<sup>12</sup> Посебне поступке и мере, односно посебне мере Министарство унутрашњих послова може примењивати искључиво на предлог тужиоца, а на основу писменог налога судије за претходни поступак, сходно одредбама Законика о кривичном поступку.

<sup>13</sup> Вид. члан 41. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>14</sup> Вид. *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/01.

<sup>15</sup> Вид. *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/02.

<sup>16</sup> Вид. *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/02.

### 3. ПОСЕБНЕ ДОКАЗНЕ РАДЊЕ НА ОСНОВУ ЗКП

Посебне доказне радње<sup>17</sup> откривања и доказивања кривичних дела на основу Законика о кривичном поступку су: 1) тајни надзор комуникације;<sup>18</sup> 2) тајно праћење и снимање;<sup>19</sup> 3) симуловани послови;<sup>20</sup> 4) контролисана испорука;<sup>21</sup> 5) рачунарско претраживање података;<sup>22</sup> 6) прикривени иследник<sup>23</sup> и 7) сведок сарадник.<sup>24</sup>

Последње две наведене мере (прикривени иследник и сведок сарадник) могу бити употребљене само за кривична дела организованог криминала.

<sup>17</sup> Новим Законом о кривичном поступку из 2011. године „посебним доказним радњама“ обухваћена су следећа кривична дела: за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности: тешко убиство (члан 114. КЗ); отмица (члан 134. КЗ); приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију (члан 185. ст. 2. и 3. КЗ); изнуда (члан 214. став 4. КЗ); фалсификовање новца (члан 223. ст. 1. до 3. КЗ); прање новца (члан 231. ст. 1. до 4. КЗ); неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога (члан 246. ст. 1. до 3. КЗ); угрожавање независности (члан 305. КЗ); угрожавање територијалне целине (члан 307. КЗ); напад на уставно уређење (члан 308. КЗ); позивање на насилну промену уставног уређења (члан 309. КЗ); диверзија (члан 313. КЗ); саботажа (члан 314. КЗ); шпијунажа (члан 315. КЗ); одавање државне тајне (члан 316. КЗ); изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпеливости (члан 317. КЗ); повреда територијалног суверенитета (члан 318. КЗ); удруживање ради противуставне делатности (члан 319. КЗ), припремање дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 320. КЗ); тешка дела против уставног уређења и безбедности Србије (члан 321. КЗ); недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја (члан 348. став 3. КЗ); недозвољени прелаз државне границе и кријумчарење људи (члан 350. ст. 2. и 3. КЗ); злоупотреба службеног положаја (члан 359. КЗ); трговина утицајем (члан 366. КЗ); примање мита (члан 367. КЗ); давање мита (члан 368. КЗ); трговина људима (члан 388. КЗ); узимање талаца (члан 392. КЗ) и кривично дело из члана 98. ст. 3. до 5. Закона о тајности података; спречавање и ометања доказивања (члан 336. став 1. КЗ, ако је учињено у вези са кривичним делом из тач. 1 и 2 овог става); неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета сродног права (члан 199. КЗ); оштећење рачунарских података и програма (члан 298. став 3. КЗ); рачунарска саботажа (члан 299. КЗ); рачунарска превара (члан 301. став 3. КЗ) и неовлашћени приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан 302. КЗ).

<sup>18</sup> Вид. члан 166. Законика о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

<sup>19</sup> Вид. члан 171. истог законика. Поменута мера уведена је као посебна мера Законом из 2011. године.

<sup>20</sup> Вид. члан 174. истог законика.

<sup>21</sup> У Законику из 2011. године наведена мера садржана је у члану 181.

<sup>22</sup> У Законику из 2011. године, та мера је означена: „Рачунарско претраживање података“ (члан 178.).

<sup>23</sup> Вид. члан 183. истог законика.

<sup>24</sup> Поменута мера није нашла место као посебна доказна радња у ЗКП из 2011. године, већ се у делу Законика (чл. 311. до 330.) који се односи на нагодбу, односно споразум јавног тужиоца и откривача, даје могућност за закључење споразума о сведочењу окривљеног и споразума о сведочењу осуђеног – као сведока сарадника.

Закоником о кривичном поступку предвиђено је да предлог за примену мера подноси јавни тужилац (осим мере контролисане испоруке, о чијој примени одлучује републички јавни тужилац). Наредбу за примену доноси судија за претходни поступак,<sup>25</sup> а извршавају је Министарство унутрашњих послова, Безбедносно-информативна агенција или Војнобезбедносна агенција.

Посебне доказне радње „могу се одредити према лицу које је учинило кривично дело или за које постоје основи сумње да припрема кривично дело“, под условом да се „на други начин не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано“, односно ако „околности случаја указују да се на други начин кривично дело не би могло открити, спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће или велику опасност“.<sup>26</sup>

Закоником је предвиђено да, приликом одлучивања о одређивању и трајању посебних доказних радњи, орган поступка (судија за претходни поступак) посебно ће ценити да ли би се исти резултат могао постићи на начин којим се мање ограничавају загарантована људска права и слободе, односно права грађана, те да наредба за примену мере мора бити јасно и прецизно образложена, са подацима о лицу према којем се примењује, основама сумње, начину спровођења, обиму и трајању и ко ће меру спроводити.

Веома важно је напоменути да службе безбедности наведене мере могу користити само за она кривична дела која су у њиховој надлежности. Према томе, само одређена кривична дела, наведена у члану 162. ЗКП, у надлежности су БИА и ВБА. Највећи део, који се подводи под класична дела криминала, у надлежности је МУП и полиције.

Одредбама Законика о кривичном поступку дефинисано је на који начин Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција у току спровођења примене мера достављају извештаје судији који је издао наредбу и јавном тужиоцу. Тако члан 168. ЗКП из 2011. године предвиђа да се: „о спровођењу тајног надзора комуникације сачињавају дневни извештаји који се заједно са прикупљеним снимцима комуникације, писмима и другим пошिल्кама које су упућене осумњиченом или које он шаље достављају судији за претходни поступак и јавном тужиоцу на њихов захтев. Поштанска, телеграфска и друга предузећа, друштва и лица регистрована за преношење информација дужна су да државном органу“ – у овом случају службама безбедности – „омогуће спровођење надзора и снимања комуникације и да, уз потврду пријема, предају писма и друге пошिल्ке“.

<sup>25</sup> Како је то регулисано новим Закоником о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

<sup>26</sup> Вид. члан 161. Законика о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

У члану 169. истог законика регулисан је начин на који се остварује проширење тајног надзора комуникације, уколико током спровођења поменуте мере „дође се до сазнања да осумњичени користи други телефонски број или адресу“. У том случају, предвиђено је да БИА или ВБА могу на основу поменутих одредби проширити тајни надзор комуникације и на тај телефонски број или адресу, али су дужне да о томе одмах обавесте јавног тужиоца. Након пријема обавештења јавни тужилац је у обавези да поднесе предлог за проширење поменуте мере. Судија за претходни поступак о томе одлучује у року од 48 часова од момента пријема предлога и о томе сачињава службену забелешку. Уколико судија за претходни поступак усвоји предлог и одобри проширење мере тајног надзора комуникација, он ће донети накнадно одобрење за проширење поменуте мере, а уколико се не сагласи и одбије предлог, материјал прикупљен на тај начин му се доставља и он ће га по посебно утврђеној процедури уништити.<sup>27</sup>

У члану 170. дефинисано је да се „по завршетку мере тајног надзора комуникације достављају судији за претходни поступак снимци комуникације, писма и друге пошиљке и посебан извештај који садржи: време почетка и завршетка надзора, податке о службеном лицу које је надзор спровело, опис техничких средстава која су примењена, број и расположиве податке о лицима обухваћеним надзором и оцену о сврсисходности и резултатима примене надзора“. Такође, законске одредбе пружају могућност судији да наложи да се материјали настали применом наведених техничких мера у потпуности или само у неопходном обиму репродукују у форми транскрипата.

Посебно је важна одредба члана 163. новог законика којом је регулисано да ако на бази прикупљеног материјала, уз примену неке од посебних доказних радњи, јавни тужилац не покрене кривични поступак у року од шест месеци или ако изјави да га неће користити у поступку, односно да против осумњиченог неће захтевати вођење поступка, судија за претходни поступак доноси решење о уништењу прикупљеног материјала. У том случају, судија може обавестити лице према коме је спроведена посебна доказна радња тајног надзора комуникације само уколико су кумулативно испуњена два услова: 1) ако је у току спровођења радње утврђена истоветност лица и 2) ако то не би угрозило могућност вођења кривичног поступка.<sup>28</sup> Комплетан прикупљени материјал уништава се под надзором судије за претходни поступак, који о томе саставља записник.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Вид. члан 163. ст. 1. и 2. Законика о кривичном поступку из 2011. године.

<sup>28</sup> У законодавствима многих европских држава постоје одредбе којима је регулисана обавеза обавештавања појединаца над којима су употребљена нека од специјалних истражних мера. Тако у Немачкој стручно надзорно тело (Комисија Г10) надгледа поштовање



### 3.1. Кривична дела у надлежности служби безбедности

Треба посебно нагласити да је само један мањи део из палете таксативно набројаних кривичних дела у надлежности служби безбедности. Саввим је оправдана критика стручне јавности да законодавац није водио рачуна када је одређивао врсте кривичних дела која спадају под посебне поступке и мере, односно посебне мере.<sup>30</sup> Јасно је да се држава повела за чињеницом да је после познатог терористичког акта од 11. септембра 2001. године дошло до несразмерне употребе посебних истражних поступака, како би се предупредило нарастајуће зло тероризма и организованог криминала. Вероватно и из тих разлога поводећи се за решењима у законодавствима других земаља, и у поменутом члану отишло се предалеко у нормирању кривичних дела за која се могу употребити посебни поступци и мере, односно посебне мере. Ако овоме додамо и чињеницу да БИА и ВБА, а нарочито МУП, немају одговарајућих техничких могућности, нити кадровских капацитета за примену и обраду превеликог броја наложених специјалних мера, јасно се намеће чињеница да ће оне бити веома рестриктивне. Све то указује да је у пракси и заиста тако.

Управо из тих разлога, има идеја да би било целисходно објединити све техничке капацитете речених служби (БИА, ВБА и МУП) и на једном месту формирати засебан Телекомуникациони оперативно-технички центар који би се бавио техничком применом посебних поступака и мера, односно посебних мера. Тиме би се на свеобухватан начин створила и могућност да службе безбедности, које су аутономне у односу једне на друге, као и МУП, формирају заједничко оперативно-контролно тело, које би на основу донетих законских прописа имало спроводбени карактер – примену одобрених мера. Наведено тело или засебна агенција била би аутономна и за свој рад одговорна Народној скупштини, Влади Републике Србије и Савету за националну безбедност. Контролу законитости техничке примене мера остваривали би надлежни скупштински одбор, заједничка комисија служби безбедности и Влада. Сличне примере имамо у државама из најближег окружења (Мађарска и Хрватска).

---

ових прописа; више о томе вид. Aidan Wills, *Understanding Intelligence Oversight*, DCAF, Geneva 2010.

<sup>29</sup> У члану 84. новог Законика из 2011. године тај рок је предвиђен. Тако се незаконити докази издвајају из списка, стављају у посебан запечаћени омот и чувају код истражног судије до правноснажног окончања кривичног поступка. Након тога се уништавају и о томе се саставља записник. Изузетно, незаконити докази могу се чувати до правноснажног окончања судског поступка који се води због прибављања таквих доказа.

<sup>30</sup> Вид. Момчило Грубач, „Посебна овлашћења органа кривичног гоњења и уставна права и слободе грађана“, у: Мирослав Хаџић и Предраг Петровић (урс.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, *op. cit.*, 58.

Новим ЗКП из 2011. године, као посебна доказна радња издвојено „тајно праћење и снимање“ (тајни звучни и оптички надзор осумњиченог – у старом ЗКП). Поједини критичари оспоравају, са уставно-правног аспекта, примену тајног праћења и снимања, износећи оцене да се та мера злоупотребава и да се, супротно одредбама члана 40. Устава РС,<sup>31</sup> наводно, користи за тајно снимање и праћење лица у становима.<sup>32</sup> Међутим, закон је, полазећи и од уставних ограничења, сасвим јасно предвидео да се та мера не може примењивати у просторијама које су станови. Примера ради, ако постоје индиције да одређена криминална или терористичка група или организација користи изнајмљени приватни стан за припрему и извршење неког кривичног дела, основано се поставља питање да ли се на тај простор може применити мера „тајног праћења и снимања“.

У члану 171. став 1. новог Законика, предвиђено је да се посебна доказна радња „тајно праћење и снимање“ може предузимати искључиво за „откривања контаката или комуникације осумњиченог на јавним местима и местима на којима је приступ ограничен или у просторијама, осим у стану“. Из наведене одредбе јасно се може видети неприкосновеност стана и тиме су лишене основаности све врсте шпекулација да се ова мера може примењивати и у становима.

Нови Законик о кривичном поступку из 2011. године код примене посебне доказне радње „тајни надзор комуникације“ предвиђа да наредба треба да „садржи расположиве податке о лицу према којем се тајни надзор комуникације одређује, законски назив кривичног дела, означење познатог телефонског броја или адресе осумњиченог, односно телефонског броја или адресе за коју постоје основи сумње да је осумњичени користи, разлоге на којима се заснива сумња, начин спровођења, обим и трајање посебне доказне радње“. У том поступку, уколико се дође до сазнања да осумњичени користи други телефонски број или адресу, БИА или ВБА ће проширити тајни надзор комуникације и на тај телефонски број или адресу и о томе ће одмах обавестити јавног тужиоца.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Члан 40. Устава Републике Србије гласи: „нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Држалац стана и других просторија има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању. Ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. Без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом“.

<sup>32</sup> Вид. Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, *op. cit.*, 80–81.

<sup>33</sup> По пријему обавештења, јавни тужилац ће одмах поднети предлог да се накнадно одобри проширење тајног надзора комуникације. О предлогу одлучује судија за претходни

#### 4. ПРИМЕНА МЕРА НА ОСНОВУ ЗАКОНА О СЛУЖБАМА БЕЗБЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Већ смо рекли да суштинско обележје деловања служби безбедности чини примена најразличитијих оперативних метода, мера, радњи и поступака. Основна сврха тог деловања предузима се у циљу прикупљања, обраде и анализирања одређених података, како би се заштитили државни интереси и национална безбедност. Службе безбедности, у коришћењу најразноврснијих оперативних мера, метода и поступака који им стоје на располагању, на најразличитије начине долазе до тражених података, и то: 1) прикупљањем из јавних извора; 2) прикупљањем путем тајне сарадње „од живих извора“ (агентурни метод); 3) применом техничких мера и метода (технички метод); 4) разменом података са партнерским службама (метод сарадње).

Посебни поступци и специјалне мере и радње које предузимају представљају веома битан сегмент рада сваке службе безбедности. Ако би се укинуле могућности да у раду користе најразноврсније оперативне мере, радње и методе, као и најразноврснија техничка достигнућа за прикупљање података, изгубила би се њихова основна специфичност и не би постојала битна разлика у односу на класичне полицијске послове.

Нису све оперативне мере, радње и методе које у својим активностима примењују службе безбедности подложне судском поступку. Само одређене, законом прописане мере, захтевају да се спроведе утврђени судски поступак како би их „на основу одлуке суда“ могле применити службе безбедности. Читав спектар мера којима службе прикупљају податке могуће је разврстати у две групе: „оне чијим се коришћењем мање или незнатно задире у индивидуална права и слободе и оне чијим се коришћењем привремено и без сазнања лица ограничавају поједина од зајемчених индивидуалних права и слобода, нарочито право на приватност“.<sup>34</sup>

Пажљивом анализом ранијих одредби Закона о Безбедносно-информативној агенцији може се утврдити да је било врло уопштено прописано које посебне поступке и мере ова служба безбедности је могла да приме-

---

поступак у року од 48 часова од пријема предлога и о томе саставља белешку у записнику. Уколико судија за претходни поступак не одобри проширење мере надзора комуникације, материјал прикупљен на тај начин се доставља судији за претходни поступак, који га на прописан начин уништава. О том поступку сачињава се посебан записни; више о томе види: члан 169. ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 45/14.

<sup>34</sup> Вид. Богољуб Милосављевић, „Овлашћења полиције и других државних органа за тајно прикупљање података – домаћи прописи и европски стандарди“, у: Мирослав Хацић, Предраг Петровић (урс.), *Демократски надзор над применом посебних овлашћења*, Центар за цивилно војне односе, Београд 2008, 59–75.

њује.<sup>35</sup> У том закону је употребљен израз „да се према одређеним физичким и правним лицима предузму одређене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења“.<sup>36</sup> Међутим, које су то мере, на који начин и којим средствима се оне могу предузимати, у поменутом закону је то прилично уопштено учињено.<sup>37</sup>

Поменуто одредбу члана 13. Закона о БИА, као и 14. и 15. које су у директној вези са првом, Уставни суд Србије 26. децембра 2013. године прогласио је неуставном, али је, имајући у виду правне последице престанка њиховог важења које би наступиле по националну безбедност после објављивања Одлуке, за шест месеци одложио објављивање у „Службеном гласнику“, како би се доносиоцу оспореног закона пружила могућност да у датом року уреди спорна питања на начин који је сагласан са Уставом.<sup>38</sup>

#### 4.1. БИА – основ за примену посебних мера

На основу ранијег закона који је регулисао рад БИА, примена посебних поступака и мера (изменама тог закона наведене мере су дефинисане

---

<sup>35</sup> Тај закон је регулисао примену посебних поступака и мера на основу одлуке суда, али само у превентивне сврхе за потребе заштите националне безбедности.

<sup>36</sup> Види: члан 13. ранијег Закона о БИА, Службени гласник РС, бр. 42/02 и 111/09. Изменама и допунама поменутог закона од 28.06.2014 године речене мере су јасније дефинисане и учињене предвидљивим (вид. Службени гласник РС, бр. 66/14).

<sup>37</sup> Вид. пресуду *Malone против Уједињеног Краљевства*, у којем поступку је Европски суд за људска права стао на становиште да је дошло до повреде члана 8. ЕКЉП због неразумљивости и непоузданости одговарајућих домаћих прописа применљивих у том третману. Такође, у предмету *Клар против Уједињеног Краљевства* суд је утврдио повреду члана 8. Конвенције из разлога што је употреба средстава за прислушкивање од стране полиције била регулисана само смерницама Министарства унутрашњих послова, које нису биле на нивоу закона, Нав. према: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд 2011.

<sup>38</sup> У образложењу овакве одлуке УС наводи се: „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 предвидљиве 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.“

као: „посебне мере“) које је ова служба могла под одређеним условима да користи, био је дефинисан члановима 13. 14. и 15. тог закона.

Чланом 13. било је регулисано да „директор Агенције може, ако је то потребно из разлога безбедности Републике Србије, својим решењем, а на основу претходне одлуке суда, одредити да се према одређеним физичким и правним лицима предузму одређене мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења, у поступку утврђеним овим законом“.

У закону није било дефинисано који су то посебни поступци и мере које ова служба примењује, већ се користила уопштена формулација: „мере којима се одступа од начела неповредивости тајне писама и других средстава општења“. Те мере довођене су у директну везу са чланом 41. Устава Републике Србије.<sup>39</sup> Дакле, чланом 14. истог закона било је утврђено да директор Агенције подноси писмени и образложени предлог, а да председник Врховног касационог суда, односно судија који је овлашћен да поступа по том предмету, има рок од 72 часа у коме треба да одлучи о предлогу за примену мере. Било је предвиђено да је предлог морао да садржи податке и чињенице које су од значаја за одлучивање о примени мере. У случају неприхватања предлога, председник Врховног касационог суда, односно поступајући судија, у образложењу одлуке морао је навести разлоге одбијања. Законом је било предвиђено да су се одобрене мере могле примањивати шест месеци, те да су се на основу новог предлога могле продужити, још једном, најдуже на шест месеци.<sup>40</sup>

Такође, истим законом, на основу одредби члана 15. било је уређено да је БИА могла започети примену посебних поступака и мера и без претходне одлуке суда, а на основу решења директора Агенције, с тим што је имала обавезу да прибави претходну писмену сагласност председника Врховног касационог суда. Поменута мера односила се на изузетно хитне и ретке случајеве, који су могли имати везе са тероризмом и организованим криминалом.<sup>41</sup> Од момента када је добијена (преузета) претходна писмена сагласност, почиње да тече време од 24 часа у којем је Агенција имала

<sup>39</sup> У наведеној одредби је речено да: „Тајност писама и других средстава комуницирања је неповредива. Одступања су дозвољена само на одређено време и на основу одлуке суда, ако су неопходна ради вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом“.

<sup>40</sup> Вид. члан 14. ранијег Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02 и 111/09.

<sup>41</sup> Није згорага подсетити какве последице може произвести непредузимање или неприхватање наведене мере од стране надлежне правосудне инстанце. С друге стране, какве последице могу наступити по подносиоца захтева и службу којом руководи, ако би тражена „*ad hoc*“ примена мере била нека врста лажне узбуне. Ко би и у једној и у другој околности преузео одговорност за несавесно поступање. Остаје само да нагађамо.

обавезу да поднесе редован предлог за примену мере. Рок за доношење одлуке о наставку или обустави примени мере био је 72 часа. Починао је да тече од момента подношења предлога. Одлука о обустави примене мере морала је бити писмено образложена.<sup>42</sup>

Изменама и допунама Закона о БИА од 28. јуна 2014. године замењене су оспорене одредбе са нових 7 чланова (13, 14, 15, 15а, 15б, 15в, 15г).

Чланом 13. сада су посебни поступци и мере прецизније дефинисани као: „посебне мере којима се одступа од неповредивости тајне писама и других средстава општења“ (у даљем тексту: посебне мере), које садрже: 1) тајни надзор и снимање комуникације без обзира на облик и техничка

---

<sup>42</sup> Наведену одредбу члана 15. ранијег Закона о БИА (*Службени гласник РС*, бр. 42/02 и 111/09), већи део стручне јавности сматрао је непримереном, јер остављала могућности за евентуалне злоупотребе или, пак, само њено тумачење изазивало је одређене сумње и недоумице. Из тих разлога примена је избегавана, што је, колико је познато, и била досадашња пракса у БИА.

У Одлуци Уставног суда Републике Србије наводи се да је „Уставни суд на седници одржаној 26. децембра 2013. године, у предмету ИУз–252/02 донео Одлуку којом је утврдио да одредбе чл. 13. 14. и 15. Закона о Безбедносно-информативној агенцији (*Службени гласник РС*, бр. 42/02 и 111/09) нису у сагласности с Уставом. Суд је, у смислу члана 58. став 4. Закона о Уставном суду, одложио објављивање ове Одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ за четири месеца од дана њеног доношења. 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 предвидљиве 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. Имајући у виду правне последице престанка важења оспорених одредаба Закона о Безбедносно-информативној агенцији, које наступају после објављивања ове одлуке, Суд је, за четири месеца, одложио њено објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“, да би се доносиоцу оспореног закона пружио могућност да у том року уреди спорна питања на начин који је сагласан Уставу“. На 96. седници Одбора за уставна питања и законодавство, која је одржана 29. јануара 2014. године, размотрен је допис Одбора за контролу служби безбедности и, након расправе, Одбор је донео одлуку да предложи Уставном суду да одложи објављивање Одлуке ИУз-252/02 од 26. децембра 2013. године, до максималног рока који је предвиђен чланом 58. став 4. Закона о Уставном суду, односно за 6 месеци од дана доношења наведене одлуке; Уставни суд је на 8. седници, одржаној 27. фебруара 2014. године, прихватио тај захтев и одлучио да одложи објављивање Одлуке ИУз-252/02 од 26. децембра 2013. године у „Службеном гласнику РС“ за шест месеци од дана њеног доношења.

средства преко којих се обавља или надзор електронске или друге адресе; 2) тајни надзор и снимање комуникације на јавним местима и местима којима је приступ ограничен или у просторијама; 3) статистички електронски надзор комуникације и информационих система у циљу прибављања података о комуникацији или локацији коришћене мобилне терминалне опреме; 4) рачунарско претраживање већ обрађених личних и других података и њихово упоређивање са подацима који су прикупљени применом мера из тач. 1. 2. и 3. овог става.<sup>43</sup>

Најзначајнија новина у новим законским решењима садржана је у опредељивању надлежности судске инстанце која одлучује о предлогу за примену „посебне мере“. Ново законско решење одређује надлежност председника Вишег суда у Београду, односно судије Посебног одељења Вишег суда у поступајућем предмету, уместо, као што је то раније било, председника Врховног касационог суда, односно судије тог суда који је одређен да поступа по одређеном предмету. Новина је садржана и у чињеници да надлежни суд на основу предлога за примену посебне мере доноси наредбу (раније је то био налог) – коју је Агенција у обавези да спроведе. У случају одбијања предлога за примену мере директор БИА може поднети жалбу трочланом већу Посебног одељења Апелационог суда, за које је законом одређено да поступа у предметима кривичних дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, а које је у обавези да о томе донесе одлуку 48 сати од пристизања жалбе.

Исто тако, значајну новину представља и могућност да директор Агенције у току примене посебних мера може издати наредбу о проширењу мере и на друго средство комуникације, електронску и другу адресу, уколико припадник, коме је мера одобрена, уочи да одређено лице, група лица или организација користи друго средство комуникације или други простор. У том случају накнадно се подноси предлог за проширење примене посебне мере, а уколико у року од 48 сати поступајући судија Посебног одељења Вишег суда у Београду не одобри проширење мере, материјал прикупљен на тај начин се у присуству судије уништава, уз сачињавање записника о том предмету.<sup>44</sup>

Свакако да новину представља и чињеница за материјали прикупљени на овакав начин, у овом правном режиму, превасходно у превентивне сврхе, могу се доставити јавном тужилаштву и послужити као почетни или иницијални доказ за покретање кривичног поступка, односно предузимања правних радњи на основу Закона о кривичном поступку.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Вид. члан 13. Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09 и 64/14.

<sup>44</sup> Вид. члан 15б Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09 и 64/14.

<sup>45</sup> Вид. члан 15в Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09 и 64/14.

Значајна новина садржана је у чињеници да је законском одредбом регулисан начин вођења евиденције о одређивању и проширењу примене посебним мерама, одлука о предлогу, наредба о проширењу посебне мере и записник о уништавању материјала (што раније није био случај – иако су вођене сличне евиденције) у посебном уписнику и посебном омоту, означеном „посебне мере“, са степеном тајности, одређеним на основу Закона о тајности података.<sup>46</sup>

#### **4.2. ВБА – основ за примену посебних поступака и мера**

На основу закона који регулише рад војних служби безбедности (ВБА и ВОА), предвиђено је да је „ВБА овлашћена да прикупља податке применом посебних поступака и мера када се не могу прикупити на други начин или је њихово прикупљање онемогућено на неки други начин и може бити у вези са несразмерним ризиком по живот и здравље људи и имовину, односно са несразмерним трошковима“.<sup>47</sup>

Као што је већ речено, ранијим законским решењима из 2002. и 2004. године тадашња Војна служба безбедности, односно ВБА, није имала законски основ за прикупљање података применом посебних поступака и мера у превентивне сврхе. Треба подсетити да речена војна служба на основу ове законске одредбе податке прикупља и користи како би се предупредиле претње које су усмерене према Министарству одбране и Војсци Србије. Законом је регулисано да ће, поштујући принципе сразмерности и минимализације, ВБА применити посебне поступке и мере којима се најмање задире у Уставом зајемчена људска права и слободе.

Законом о ВБА детаљно су уређене одредбе којима се регулише примена посебних поступака и мера у превентивне сврхе. Прописано је да председник Врховног касационог суда, односно поступајући судија, на основу поднетог предлога директора ВБА, најкасније у року од 24 часа, одлучује поводом поднетог предлога за примену следећих мера: 1) тајно снимање и документовање разговора на отвореном и у затвореном простору уз коришћење техничких средстава; 2) тајни надзор садржине писама и других средстава комуницирања, укључујући тајни надзор садржаја телекомуникација и информационих система; 3) тајни надзор и снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета.

Председник Вишег суда у седишту Апелационог суда, на основу поднетог предлога директора ВБА, најкасније у року од 8 часова, има обавезу да донесе одлуку о примени мере тајни електронски надзор телекомуника-

---

<sup>46</sup> Вид. члан 15г Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09 и 64/14.

<sup>47</sup> Вид. члан 11. Закона о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 55/12 – одлука УС и 17/13.



ција и информационих система ради прикупљања задржаних података о телекомуникационом саобраћају, без увида у њихов садржај.

Исто тако, ВБА може започети примену посебних поступака и мера на основу налога директора ВБА и уз претходну писмену сагласност председника Врховног касационог суда/председника Вишег суда у седишту Апелационог суда, искључиво ако постоје разлози за хитност, а која се нарочито односи на случајеве унутрашњег или међународног тероризма. Након тога председник Врховног касационог суда/председник Вишег суда у седишту Апелационог суда, односно судија кога је овластио да поступа по том предмету, на основу уредно поднетог предлога за примену, доноси одлуку о наставку или обустави примене, у року од 24 сата од почетка примене мере. Ако је одлука негативна, директор ВБА је дужан да одмах прекине даљу примену мере и у обавези је да наложи комисијско уништавање прикупљених података. Записник о уништеним доказима доставља се председнику Врховног касационог суда, односно председнику Вишег суда у седишту Апелационог суда.

#### **4.3. Спорне одредбе закона о БИА и ВБА, које се односе на примену мера**

Већ смо раније напоменули да су неки аутори, оцењујући и анализирајући начин прикупљања података, дошли до закључка да у појединим оперативним мерама, радњама и методама које користе службе безбедности постоје облици **незнатног** и **знатног нарушавања** људских права и слобода. У такозвана „незнатна нарушавања“ спадају свакодневне оперативне активности којима се служе у оперативном поступању, док су „знатнија нарушавања“, којима се ограничавају одређена зајемчена људска права и слободе, уређена оним делом оба закона о агенцијама, као и одредбама Кривичног законика и Законика о кривичном поступку. Дакле, налоге за њихово прикупљање, односно за „незнатне повреде“, у свакодневним поступањима издају директори служби безбедности хијерархијски подређеним руководиоцима, а они непосредним извршиоцима.

Из тих разлога, веома је важно да је законом прецизно утврђено који се то подаци и у ком правном режиму се могу прикупљати искључиво на основу одлуке председника Врховног касационог суда и председника Вишег суда у Београду. Такође, постоји изражена потреба да се прецизно и на предвидљив начин уреди поступак примене посебних поступака и мера служби безбедности, на основу одлуке суда. У пракси, као што је већ речено, примена тих мера према одређеном лицу, групи лица или организацији може трајати до три, односно шест месеци. На основу новог предлога, примена се може продужити још три пута по три месеца, на основу Закона о БИА, односно за још шест месеци, на основу Закона о ВБА и ВОА.

У неким државама та мера је нешто рестриктивнија (може се спроводити од три до шест месеци), у појединим највише до једне године (у Великој Британији), док у другим постоји могућност за неограничено продужавање (такав случај, рецимо, имамо у Хрватској и Црној Гори).

Ако се имају у виду и рокови примене мере надзора и снимање телефонских и других разговора или комуникације на основу Законика о кривичном поступку,<sup>48</sup> а која се, такође, може применити кумулативно, најдуже до 12 месеци, проста рачуница говори да мера тајног надзора према одређеном лицу може трајати чак и до две године, што представља незанемарљив период у којем се ограничава Уставом загарантовано право на приватност.

С друге стране, ограничење временског рока за примену тих мера веома често доводи у инфериорну позицију службе безбедности. Нарочито у околностима када је потребно много више времена за прибављање значајних података о активностима организованих криминалних или терористичких група.

Одредбе Закона о службама безбедности СРЈ из 2002. године омогућавале су примену посебних поступака и мера само на основу Законика о кривичном поступку.<sup>49</sup> Други правни основ за њихову примену није постојао. Таквим законским решењем тадашњој Војној служби безбедности биле су, такорећи, „везане руке“, јер није могла користити посебне поступке и мере у превентивне сврхе. Зато је приликом израде и доношења новог закона о војним службама 2009. године законодавац услишио примедбе и применио слична решења попут Закона о БИА. Разлика је само у томе што је наведене законске одребе које регулишу ту материју надоградио и проширио.

Раније одредбе закона о БИА примену посебних мера третираше су на прилично нејасан и уопштен начин, прописујући једну уопштenu формулацију: „податке и чињенице које су од значаја за одлучивање о примени мере“, тако да су остављале могућност за најразличитије процене и недоумице када је у питању њихова примена. Из тих разлога, велика је одговорност била на председнику Врховног касационог суда, односно судији који је одређиван да одлучује у том поступку, а на основу измена и допуна Закона о БИА од 28. јуна 2014. године председника Вишег суда у Београду, односно судија којег он одреди међу судијама који су распоређени у Посебно одељење тог суда за које је законом одређено да поступа у предметима кривичних дела организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела. С друге стране, и онај ко предлаже поменуту меру мора је ваљано образложити, како би могао добити дозволу за примену. Из свих побројаних разлога произлази да је, ипак, веома важна улога

---

<sup>48</sup> У зависности на које кривично дело се односи.

<sup>49</sup> Дакле, примена посебних поступака и мера у превентивне сврхе није постојала.

поступајућег судије, који на бази образложеног предлога треба да донесе мериторну одлуку за примену неке од побројаних мера. С друге стране, требало би приликом доношења новог или нових закона о службама безбедности ову материју на идентичан начин регулисати, како би послови националне безбедности били успешно обављени, уз поштовање загарантованих људских права и слобода.<sup>50</sup>

Оба закона (Закон о БИА и Закон о ВБА) одређују услове у којима се према одређеном лицу, групи лица или организацији могу примењивати посебне мере, односно посебни поступци и мере. Тако је Законом о БИА предвиђено да „предлог садржи назив посебне мере, расположиве податке о лицу, групи или организацији према којој ће бити примењивана, постојање услова за њено одређивање и рок трајања“,<sup>51</sup> док је Законом о ВБА регулисано да предлог „садржи назив посебног поступка и мере који ће се примењивати, податке о лицу, групи и организацији према којима ће се примењивати посебан поступак и мера, разлоге због којих се посебан поступак и мера спроводе, као и место и рок трајања примене“.<sup>52</sup>

У ранијем Закону о БИА погрешно је било уређено да директор, након донете одлуке о одобрењу од председника Врховног касационог суда, односно поступајућег судије, доноси посебно решење о примени посебног поступка и мере. Овакво законско решење оспоравао је и Заштитник грађана, као и један део стручне јавности.<sup>53</sup> Изменама и допунама Закона о БИА из јуна 2014. године тај проблем је решен. Идентично решење постојало је и у Закону о ВБА и ВОА из 2009. године, те је изменама и допунама тог закона из 2013. године поменута погрешка исправљена.

## ЗАКЉУЧАК

Дакле, службе безбедности на основу законских овлашћења, а у заштити националне безбедности, примењују посебне мере (БИА), посебне поступке и мере (ВБА) у два потпуно одвојена правна режима. На основу

<sup>50</sup> Из тих разлога, сасвим је разумљива Одлука Уставног суда Србије када су у питању оспорене одредбе чланова 13. 14. и 15. ранијег Закона о БИА.

<sup>51</sup> Вид. члан 15. Закона о БИА, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09 и 64/14.

<sup>52</sup> Вид. члан 14. став 6. Закона о ВБА и ВОА, *Службени гласник РС*, бр. 88/09, 55/12 – одлука УС и 17/13.

<sup>53</sup> Вид. Извештај о превентивној контролној посети Заштитника грађана БИА – са препорукама и мишљењима; као и: Дејан Миленковић, Слободан Копривица, Владимир Тодорић, *Контрола служби безбедности*, Мисија ОЕБС у Србији и Центар за нову политику, Београд 2011; изменама Закона о ВБА и ВОА из 2013. године та нелогичност је отклоњена, тако да директор ВБА, на основу добијене одлуке, више не доноси решење, већ само налог за примену одређене мере.

закона о службама безбедности (Закон о БИА и Закон о ВБА и ВОА), те мере спроводе у превентивне сврхе, ради прикупљања одређених података и сазнања у циљу осујећивања и спречавања претњи по безбедност државе. Док на основу Законика о кривичном поступку посебне доказне радње примењују, по налогу суда, у циљу процесуирања одређених кривичних дела.

Из свега реченог јасно је да непрецизна и нејасна законска решења доводе у озбиљну дилему и неугодну ситуацију и подносиоца захтева и доносиоца одлуке за примену неке од мера. Али, полазећи од чињенице да су поступци свих актера, од иницијалног предлога, који не концепирају директори агенција, већ нижи у рангу руководиоци оперативних организационих јединица, успостављајући унутрашњу хијерархијску контролу, може да се деси да поједини поступак или мера, пролазећи кроз неколико филтера унутрашње структуре, веома често, у форми предлога, и не стигне до директора службе безбедности. У инстанционом смислу, поступак око предлога за примену мера у унутрашњој хијерархији служби безбедности веома је компликован и подлеже врло ригорозној субординационој филтрацији.

Директор службе безбедности не може тек тако предложити председнику Врховног касационог суда или председнику Вишег суда у Београду примену мере према одређеном лицу, групи лица или организацији, а да пре тога нема јасан и добро припремљен предлог. Не треба заборавити да поред надлежности судске инстанце, у овом случају Врховног касационог суда и Вишег суда у Београду, контрола рада служби безбедности потпада и под парламентарни Одбор за контролу служби безбедности, Савет за националну безбедност, Владу Републике Србије, независне државне институције и цивилни сектор и јавност. Тако да, поред директне надлежности која је намењена судској власти, постоје и други облици прилично исплетених механизма, који ће, сваки са своје стране, допринети да службе безбедности буду на законит начин контролисане од свих актера демократског друштва.

Међусобна координација и рад судских органа и служби безбедности веома је важна ради заштите и безбедности Републике Србије, њеног уставног поретка, те сузбијања и откривања организованог криминала, тероризма, као и кривичних дела против човечности и међународног права. Експанзији организованог криминала и тероризма у великој мери доприноси развој високих технологија, отварање граница, транспарентност финансијског сектора, као и сиромаштво и социјална слабост друштва.

Посебно треба истаћи да је у кривичном законодавству Србије дозвољена могућност да службе безбедности спроводе неке од наведених посеб-

них истражних радњи, чиме се рад БИА и ВБА обавља и по одредбама Законика о кривичном поступку. Како Законик о кривичном поступку налаже наредбу суда, примена посебних доказних радњи истовремено значи и успостављање судске контроле над радом служби безбедности.

Препорука Савета Европе из 1999. и 2002. године да у „одређеним ситуацијама“ унутрашње службе безбедности могу обављати послове криминалистичких полиција оставља могућност да службе безбедности, па тиме и БИА и ВБА, у супротстављању организованом криминалу, посебно у ситуацији када су виталне функције државе угрожене, обаве у одређеном временском периоду и део тих послова.<sup>54</sup>

Међутим, да би оствариле своју друштвену улогу, службе безбедности у свом раду морају, свакако, примењивати посебне истражне технике, па је судска контрола у одобрењу посебних поступака и мера, односно посебних мера, тим пре, још значајнија.

---

<sup>54</sup> Вид. тачка 6 *Препоруке 1402* Парламентарне скупштине Савета Европе.

*Radojica S. Lazić, Ph.D., Associate Professor  
National Security Academy*

## **Judicial Control of Legality of Work of Security Services in Serbia**

**Abstract:** *The principle of each contemporary democratic society implies division of power into legislative, executive and judicial. If there is no division into these three branches of power and if preconditions have not been satisfied for judicial power to be independent from the legislative and executive power, that inevitably leads to disrespect of human rights and freedoms, violation of political freedoms and absence of the rule of law. Independence of judiciary is the principal element for realization of a constitutional parliamentary state, primarily as the guarantor of protection of human, political and minority rights.*

*The usual practice is that a security service in a democratic state has to ask for a court order if it wants to perform monitoring and other investigative procedures against a person or a group of persons. The order is usually pretty concrete concerning particulars with regard to the type of monitoring to be approved, against whom and for how long, as well as what is the legal basis for implementation. Courts and judicial bodies have a direct impact on protection of rights of individuals and on implementation of a democratic control over governmental institutions, especially over institutions of executive power, which include security services.*

*This paper examines and analyzes the ways judicial authorities in the Republic of Serbia perform control of respect of constitutionality and legality in implementation of special procedures and measures and special measures, i.e., special evidence gathering actions, which security services apply for protecting of national security.*

**Key words:** *judicial power, security services, human rights and freedoms, democracy, control, special procedures and measures.*

Датум пријема рада: 13.05.2015.