

Andrej Stefanović

---

ZAKONSKA UREĐENOST SLUŽBI  
BEZBEDNOSTI NA ZAPADNOM BALKANU:  
BOSNA I HERCEGOVINA, CRNA GORA,  
ALBANIJA, MAKEDONIJA I KOSOVO\*

---



ZAKONSKA UREĐENOST SLUŽBI  
BEZBEDNOSTI NA ZAPADNOM  
BALKANU: BOSNA I HERCEGOVINA,  
CRNA GORA, ALBANIJA, MAKEDONIJA  
I KOSOVO\*

Beograd  
jun 2016.

ZAKONSKA UREĐENOST SLUŽBI BEZBEDNOSTI  
NA ZAPADNOM BALKANU: BOSNA I HERCEGOVINA,  
CRNA GORA, ALBANIJA, MAKEDONIJA I KOSOVO\*

**Izdavač**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5, Beograd  
Telefon: 011 3287 226  
E-mail: office@bezbednost.org  
www.bezbednost.org

**Autor**

Andrej Stefanović

**Urednici**

Miroslav Hadžić  
Predrag Petrović

**Lektura i korektura**

Tatjana Hadžić Jovović

**Dizajn i prelom**

Marko Marinković

**Štampa**

Unagraf

**Tiraž**

100

**ISBN**

978-86-6237-132-4

BEOGRAD, jun 2016.



Kingdom of the Netherlands

*Objavlivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije kroz projekat „LEGASI – Ka zakonodavnoj reformi bezbednosno-obaveštajnog sistema”. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.*

## Sadržaj

OPŠTA SLIKA BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNIH SISTEMA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA . . . . .	6
UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNOG SISTEMA. . . . .	9
POLICIJSKA OVLAŠĆENJA SLUŽBI BEZBEDNOSTI. . . . .	10
PRESRETANJE KOMUNIKACIJA . . . . .	11
UNUTRAŠNJA KONTROLA. . . . .	13
SPOLJNA KONTROLA I NADZOR. . . . .	14
Sudska kontrola . . . . .	14
Parlamentarna kontrola. . . . .	15
Kontrola koju vrše nezavisne institucije . . . . .	16
RELEVANTNI PRAVNI OKVIR . . . . .	17
Albanija: . . . . .	17
BiH: . . . . .	17
Crna Gora: . . . . .	18
Makedonija: . . . . .	18
Kosovo*:. . . . .	19
LITERATURA I DRUGI IZVORI. . . . .	20
PRILOG: BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNI SISTEMI ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA . . . . .	21

## OPŠTA SLIKA BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNIH SISTEMA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA

U zemljama Zapadnog Balkana bezbednosno-obaveštajni sistemi se uglavnom sastoje od po jedne civilne i jedne vojne službe. Pri tome, civilne službe<sup>1</sup> po pravilu imaju status autonomnih organa osnovanih posebnim zakonom, dok se vojne službe nalaze u okviru ministarstava odbrane i uređene su, u najvećem broju slučajeva, zakonima o odbrani. Prema tome, imenovanje direktora službi u državama Zapadnog Balkana zavisi od toga da li je reč o posebnom organu ili o jedinici u okviru određenog ministarstva. U dve države (Bosna i Hercegovina i Crna Gora) parlamenti imaju konsultativnu ulogu u imenovanju direktora.

Civilnu službu **Bosne i Hercegovine (BiH)** čini Obaveštajno-bezbednosna agencija (OBA), koja je nastala 2004. godine spajanjem službi koje su ranije delovale u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Obaveštajno-bezbednosna agencija je odgovorna za prikupljanje obaveštajnih podataka u vezi sa pretnjama po bezbednost BiH, pri čemu su „pretnje po bezbednost BiH” jasno definisane Zakonom o OBA<sup>2</sup>. Ujedno postoji i vojnoobaveštajni rod Oružanih snaga BiH, koji je uređen Zakonom o odbrani i odgovoran je za planiranje, kontrolu i obavljanje svih vojnoobaveštajnih poslova, pri čemu pruža pomoć OBA u prikupljanju vojnih podataka i vršenju kontraobaveštajnih aktivnosti.<sup>3</sup>

U **Crnoj Gori** postoji Agencija za nacionalnu bezbednost (ANB) kao posebni državni organ koji obavlja obaveštajno-bezbednosne poslove. Njen status uređen je Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, u kome su jasno definisani poslovi ove Agencije, odnosno delatnosti i aktivnosti o kojima ona prikuplja obaveštajne podatke.<sup>4</sup> Postoji, takođe, i Odeljenje za vojno bezbednosne poslove, koje deluje kao organizaciona jedinica Ministarstva odbrane i bavi se bezbednosnim poslovima u oblasti odbrane.<sup>5</sup> Na **Kosovu**<sup>6\*</sup> deluje Kosovska obaveštajna agencija (KOA), koja je poseban državni organ. Njene su delatnosti utvrđene Zakonom o KOA na osnovu nabiranja delatnosti koje potpadaju pod „pretnju po nacionalnu

1 Termin „službe“ upotrebljavaćemo da označimo sve bezbednosne i obaveštajne službe u zemljama Zapadnog Balkana.

2 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, član 6.

3 Kada se radi o prikupljanju strateških vojnih podataka i obavljanju kontraobaveštajnih aktivnosti koje zahtevaju posebne istražne aktivnosti i upotrebu tehničkih sredstava za nadgledanje, treba reći da takve aktivnosti obavlja isključivo OBA. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, član 9.

4 Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, član 6.

5 Zakon o odbrani Crne Gore, član 41.

6 \*Ovaj naziv upotrebljavamo bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova

bezbednost”.<sup>7</sup> S druge strane, na Kosovu\* ne postoji vojna obaveštajna služba usled ograničenosti suvereniteta u vojnim pitanjima.<sup>8</sup>

**Albanija** donekle predstavlja izuzetak što se tiče i civilne i vojne službe. Od 1991. godine, pa do početka novog milenijuma postojala je jedna civilna služba – Državna obaveštajna služba (DOS)<sup>9</sup>, koja je osnovana posebnim zakonom. Međutim, kasnije je uveden veliki broj novih službi, koje su stvorene u okvirima ministarstava pravde, finansija i unutrašnjih poslova.<sup>10</sup> Ipak, DOS je jedina služba koja je spomenuta u Ustavu Albanije. Ona je jedina osnovana posebnim zakonom<sup>11</sup> i ima status autonomnog organa, te nije u sastavu bilo kog ministarstva. Postoji ujedno i jedna vojna služba – Odbrambena obaveštajno-bezbednosna agencija (OOBA), čiji je status uređen posebnim Zakonom o Odbrambenoj obaveštajno-bezbednosnoj agenciji, gde je ona imenovana kao generalni direktorat u okviru Ministarstva odbrane.<sup>12</sup>

Drugi izuzetak je **Makedonija** koja ima dve civilne službe – Obaveštajnu agenciju, koja je osnovana Zakonom o Obaveštajnoj agenciji iz 1995. godine (zadaci Agencije su veoma šturo navedeni u članu 2 ovog Zakona)<sup>13</sup> i Upravu za bezbednosno-kontraobaveštajne poslove, koja je osnovana Zakonom o unutrašnjim poslovima, te predstavlja organizacionu jedinicu u okviru makedonskog Ministarstva unutrašnjih poslova. U nadležnosti potonje službe, osim kontraobaveštajnih delatnosti, spadaju borba protiv terorizma i zaštita od drugih aktivnosti koje predstavljaju pretnju po demokratske institucije i ustavni poredak Makedonije.<sup>14</sup> U Makedoniji postoji i jedna vojna služba – Vojno bezbednosno-obaveštajna služba koja je smeštena u Ministarstvo odbrane i uređena je Zakonom o odbrani.<sup>15</sup>

---

7 Law on the Kosovo Intelligence Agency, član 2.

8 I same oružane snage Kosova (Kosovske bezbednosne snage) ograničene su – kako u dostupnosti naoružanja (zabrana posedovanja teškog naoružanja), tako i u ljudstvu (aktivna komponenta do 2.500 pripadnika), ali i što se tiče skučenih ustavnih i zakonskih ovlašćenja.

9 State Intelligence Service (alb. *Shërbimi Informativ i Shtetit*)

10 Finansijsko-obaveštajna jedinica u okviru Ministarstva finansija bavi se prikupljanjem obaveštajnih podataka o pranju novca i finansiranju terorizma; Služba za unutrašnju kontrolu u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova odgovorna je za sprečavanje, istraživanje i prikupljanje dokaza o krivičnim delima koja su počinili pripadnici policije; Služba za unutrašnju kontrolu zatvorskih sistema u okviru Ministarstva pravde, koja se bavi istragom nezakonitog postupanja zatvorskih osoblja; Operaciono-istražni departman u okviru Ministarstva finansija čije su dužnosti zaštita ekonomskih i finansijskih interesa Albanije.

Arjan Dyrmishi i Besjana Kuci, *The need to reform the Intelligence System in Albania*, Institute for Democracy and Mediation, 2011, str. 4.

11 Law on the State Intelligence Service of Albania

12 Republic of Albania, Ministry of Defence, Defence Intelligence and Security Agency, <<http://www.mod.gov.al/eng/index.php/ministry/subordinate-structures/dia/39-defence-intelligence-agency-dia>>

13 Закон за Агенцијата за разузнавање

14 Закон за внатрешни работи, član 23.

15 Закон за одбрана, članovi 133 i 134.

Direktore civilnih službi bira izvršna vlast, ali postoje primetne razlike u ulozi vlade, odnosno predsednika vlade i predsednika države tokom procedure imenovanja direktora. U jednu grupu mogu da se svrstaju Albanija i Kosovo\*, gde direktora DOS-a i KOA zajednički imenuju predsednik države i predsednik vlade.<sup>16</sup> U drugim državama predsednik vlade samo konsultuje predsednika države prilikom imenovanja direktora (Bosna i Hercegovina)<sup>17</sup> ili ovaj uopšte ne učestvuje u postupku imenovanja, već je to u potpunosti ostavljeno vladi (Crna Gora)<sup>18</sup>. Nasuprot tome, postoji i rešenje, kao u slučaju Obaveštajne agencije Makedonije, po kome direktora službe samostalno imenuje predsednik države.<sup>19</sup> **U dve države sa Zapadnog Balkana u postupak imenovanja direktora službe uključena je i zakonodavna vlast:** u BiH Savet ministara dužan je da se konsultuje sa Odborom za bezbednosno-obaveštajne poslove Parlamentarne skupštine BiH<sup>20</sup>, dok u Crnoj Gori predlog za imenovanje prvo ide u Skupštinu Crne Gore radi davanja mišljenja<sup>21</sup>. Direktore onih službi koje se nalaze u okviru ministarstava postavljaju odgovarajući ministri, ili ih postavlja vlada na predlog ministra, što važi i za Upravu za bezbednosno-kontraobaveštajne poslove Makedonije, koja je u okviru makedonskog MUP-a.<sup>22</sup>

---

16 Constitution of the Republic of Albania, član 19; Constitution of Kosovo, član 129, i Law on the Kosovo Intelligence Agency, član 5 (3).

17 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, član 25.

18 Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, član 25.

19 Закон за Агенцијата за разузнавање, član 2.

20 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, član 25.

21 Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, član 25.

22 Закон за внатрешни работи, član 24.

## UPRAVLJANJE I KOORDINACIJA BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNOG SISTEMA

**U najvećem broju država Zapadnog Balkana postoje saveti za nacionalnu bezbednost, ili organi sa sličnim nazivom, koji su predviđeni ustavom i koji upravljaju sistemom nacionalne bezbednosti, u šta je uključen i bezbednosno-obaveštajni sektor. Crna Gora i Kosovo\* imaju specifičnu strukturu i način funkcionisanja sistema upravljanja nacionalnom bezbednošću, dok je Bosna i Hercegovina izuzetak u odnosu na ostale države Zapadnog Balkana zbog oskudnih saveznih ovlašćenja u domenu sektora bezbednosti.**

Saveti za nacionalnu bezbednost, osim predsednika države i predsednika vlade, po pravilu uključuju ministre zadužene za unutrašnje poslove, spoljne poslove i odbranu. Takođe, primećuje se i prisustvo direktora službi, pri čemu se njihov status razlikuje – počev od Crne Gore i Albanije gde je direktor službe punopravni član, pa do Kosova\* gde on učestvuje u sastancima, ali bez prava glasa.<sup>23</sup> Svetom predsedava predsednik države (Albanija i Makedonija) ili predsednik vlade (Crna Gora i Kosovo\*). Osobeni mehanizmi upravljanja sistemom nacionalne bezbednosti postoje u slučaju Crne Gore i Kosova\*, kod kojih su ustavotvorac i zakonodavac razradili višestepen sistem upravljanja i koordinacije (u slučaju Crne Gore), te utvrdili specifične nadležnosti saveta za nacionalnu bezbednost, koje stupaju na snagu u vanrednim situacijama (u slučaju Kosova\*). U Crnoj Gori na vrhu sistema nacionalne bezbednosti nalazi se Svet za odbranu i bezbednost, koji je utemeljen Ustavom<sup>24</sup> i koji ima ograničen sastav, te ga čine predsednik države, predsednik Vlade i predsednik Skupštine, a predstavlja telo koje upravlja celim sistemom nacionalne bezbednosti. U okviru sistema nacionalne bezbednosti, za koordinaciju i usmeravanje rada organa obaveštajnog sektora odgovoran je Svet za nacionalnu bezbednost, telo koje nije predviđeno Ustavom Crne Gore, već je uređeno Zakonom o osnovama obaveštajno-bezbednosnog sektora. Operativnu koordinaciju i usklađivanje aktivnosti organa obaveštajno-bezbednosnog sektora vrši Biro za operativnu koordinaciju.<sup>25</sup> Što se tiče Kosova\*, Kosovski savet bezbednosti predviđen je mesnim Ustavom. Njegove nadležnosti dodatno su razradene Zakonom o Kosovskom savetu bezbednosti, koji predviđa da ovaj organ u vreme vanrednog stanja značajno širi svoje nadležnosti, te da dobija izvršna ovlašćenja, dok predsednik preuzima predsedavanje od predsednika Vlade.<sup>26</sup>

23 U ovom pogledu Makedonija je izuzetak, jer Ustav ne predviđa da direktor službi prisustvuje sastancima Saveta za nacionalnu bezbednost. Međutim, kako predsednik ima pravo imenovanja tri dodatna člana Saveta za nacionalnu bezbednost, a kako upravo on imenuje direktora Obaveštajne agencije, postoji mogućnost da i direktor ove Agencije učestvuje u sastancima ovog organa.

24 Ustav Crne Gore, članovi 130 i 131.

25 Zakon o osnovama obavještajno bezbednosnog sektora Crne Gore, članovi 6, 7, 13 i 14.

26 Law on the establishment of the Kosovo Security Council of the Republic of Kosovo, član 3.



U ovom pogledu izuzetak čini BiH koja se po načinu uređenja svog sektora bezbednosti razlikuje u odnosu na sve druge zemlje Zapadnog Balkana. Kako ne postoje relevantne ustavne odredbe u oblasti bezbednosti, ne postoji ni regulativa koja bi uspostavila organ koji bi bio pandan savetu za nacionalnu bezbednost. Nasuprot tome, Zakon o OBA predviđa da predsedavajući Saveta ministara koordinira aktivnostima OBA i nadzire njen rad. Pri tome, predsedavajući se u velikoj meri oslanja na Izvršni obaveštajni odbor pri Savetu ministara, koji osim predsedavajućeg čine još dva člana Saveta ministara. Osim Izvršnog odbora postoji i Obaveštajno-bezbednosna savetodavna služba, koja igra ulogu sekretarijata Izvršnog odbora i koja daje preporuke i podnosi izveštaje predsedavajućem tokom obavljanja obaveštajno-bezbednosnih poslova.<sup>27</sup>

## POLICIJSKA OVLAŠĆENJA SLUŽBI BEZBEDNOSTI

**Službe bezbednosti u zemljama Zapadnog Balkana, po pravilu, nemaju policijska ovlašćenja.**

U većini slučajeva službe su lišene policijskih ovlašćenja. Tako, na primer, u BiH OBA nema ovlašćenja da fizički prisili na saradnju fizička i pravna lica, niti ima ovlašćenja da hapsi. Pripadnici OBA mogu da nose oružje samo na osnovu odobrenja generalnog direktora, i to u slučaju da su ugroženi životi zaposlenih ili drugih lica.<sup>28</sup> Takođe, pripadnici Agencije za nacionalnu bezbednost Crne Gore nemaju policijska ovlašćenja, ali oni službenici koji su posebno izloženi opasnostima imaju pravo držanja i nošenja službenog pištolja.<sup>29</sup> Zakon o Kosovskoj obaveštajnoj agenciji predviđa da pripadnici KOA ne mogu neposredno ili posredno da primenjuju silu, da hapse, da pokreću krivični postupak, niti da prisile lica da saraduju sa Službom.<sup>30</sup>

Albanija je delimičan izuzetak, jer neke od njenih manjih službi, poput Operaciono-istražnog departmana u okviru Ministarstva finansija, imaju prava preduzimanja prinudnih mera

27 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, članovi 12–17.

28 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj Agenciji, član 66.

29 Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, članovi 30 i 31.

30 Law on the Kosovo Intelligence Agency, član 3.

i pokretanja krivičnih postupaka.<sup>31</sup> Ipak, DOS-u, kao najvažnijoj civilnoj službi, policijska ovlašćenja oduzeta su još 1998. godine.<sup>32</sup>

## PRESRETANJE KOMUNIKACIJA

**U pravnom uređivanju postupaka službi za presretanje komunikacija izdvajaju se Makedonija, Albanija i Kosovo\*, koje su usvojile posebne zakone o toj materiji. Pri tome, posebno je interesantno zakonsko rešenje na Kosovu\*, gde se kao jedan od elemenata ovog sistema javlja Interfejs za presretanje komunikacija, koji se aktivira jedino na osnovu naloga nadležnog suda, a sadrži softver koji beleži svako njegovo korišćenje.**

U Makedoniji i na Kosovu\* zakoni o presretanju komunikacije uređuju primenu posebnih mera presretanja komunikacija radi vođenja krivičnog postupka, odnosno radi zaštite nacionalne bezbednosti. Kada se presretanje komunikacija preduzima radi zaštite nacionalne bezbednosti, ove mere odobrava Viši sud u slučaju Makedonije, odnosno Vrhovni sud u slučaju Kosova\*. Ovim zakonima se uspostavljaju i dodatni kontrolni mehanizmi: u Skupštini Makedonije je osnovan poseban Odbor za nadzor nad primenom tehnika presretanja komunikacija<sup>33</sup>, dok je na Kosovu\* uspostavljena institucija Komesara za nadzor presretanja komunikacija, koja funkcioniše u okviru Sudskog saveta i sprovodi godišnju kontrolu zakonitosti u ovoj oblasti, a izveštava Sudski savet i Tužilaštvo, kao i nadležne parlamentarne odbore.<sup>34</sup> S druge strane, a kao što je već napomenuto, Albanija je Zakonom o presretanju komunikacija uredila samo postupak primene mera presretanja komunikacije radi zaštite nacionalne bezbednosti, pri čemu ove mere mogu da primenjuju kako Državna obaveštajna služba, tako i ostale službe, uključujući u to i Odbrambenu obaveštajno-bezbednosnu agenciju. Primenu mera presretanja komunikacija odobrava tužilac, i to na zahtev direktora DOS-a, odnosno ministara odbrane, finansija, pravde i unutrašnjih poslova, pošto se u sastavu njihovih ministarstava nalaze ostale službe.<sup>35</sup> Tužilac ujedno kontroliše izvršavanje postupka primene i ima ovlašćenja da povuče odobrenja u svakom trenutku.<sup>36</sup>

---

31 Arjan Dyrmishi i Besjana Kuci, *The need to Reform the Intelligence System in Albania*, Institute for Democracy and Mediation, str. 4.

32 Arjan Dyrmishi, *Intelligence Governance in Albania*, DCAF, str. 6 i 8.

33 Law on Interception of Communications of Macedonia, član 36.

34 Law on the Kosovo Intelligence Agency, član 32.

35 Arjan Dyrmishi i Besjana Kuci, *Security Management Network: The Need to Reform the Intelligence System in Albania*, Institut for Democracy and Mediation, str. 2011, str. 14.

36 Arjan Dyrmishi, *Interception of Communications in Albania: Legislation and Practice*, Institute for Democracy and Mediation, 2010, str. 5–6.

Rešenja koja postoje na Kosovu\* posebno su interesantna. Zakon o presretanju komunikacija Kosova\* predviđa da sistem za presretanje čine dva neodvojiva dela: Interfejs za presretanje i Monitoring centar.<sup>37</sup> Interfejs predstavlja tehničku opremu pomoću koje se aktivira i/ili obustavlja krajnji uređaj za presretanje komunikacije. On se aktivira na osnovu sudskog naloga. U njemu postoji softver za beleženje svih postupaka njegovog korišćenja, uključujući i ime ovlašćenog lica, datum ulaska i izlaska iz sistema presretanja, informacije pribavljene tim postupkom, dužinu trajanja presretanja, itd. Administracija koja održava interfejs odgovorna je jedino nadležnom sudu i postupa po nalogima suda. Monitoring centar je odvojena infrastruktura, koja se nalazi pri kosovskoj policiji i Kosovskoj obaveštajnoj agenciji. On predstavlja krajnju destinaciju informacija koje se presreću. I Monitoring centar, kao i tehnički sistem, koristi softver za registrovanje i pamćenje svih preduzimanih mera. Svi operateri i telekomunikacioni provajderi obavezni su da o svom trošku instaliraju interfejs u okviru svojih mreža.<sup>38</sup>

Ostale zemlje Zapadnog Balkana su oblast presretanja komunikacija uredile zakonima o krivičnom postupku, kao i zakonima o civilnim službama. Zakon o OBA predviđa da odobrenje presretanja komunikacija daje predsednik Suda BiH, odnosno sudija Suda BiH koga on odredi, dok upotrebu ovih mera izuzetno može da odobri i generalni direktor uz saglasnost predsedavajućeg Saveta ministara, i to onda kada bi odgađanje upotrebe ovih mera nanelo nepopravljivu štetu po bezbednost BiH. Međutim, direktor o primeni mera mora odmah da obavesti sudiju koji odobrava ili obustavlja dalje sprovođenje mera.<sup>39</sup> U Crnoj Gori Zakon o ANB takođe predviđa da mere presretanja komunikacija u slučaju ugroženosti nacionalne bezbednosti odobrava predsednik Vrhovnog suda ili sudija koji ga zamenjuje.<sup>40</sup>

---

37 Law on the interception of Communications of Kosovo, član 15.

38 Law on the interception of Communications of Kosovo, članovi 15–19.

39 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, članovi 77 i 78.

40 Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, član 15.

## UNUTRAŠNJA KONTROLA

**U najvećem broju zemalja Zapadnog Balkana unutrašnju kontrolu u službama vrše generalni inspektori, koji imaju ovlašćenja da prate njihov rad, da vrše istrage po žalbama ili na sopstvenu inicijativu, nakon čega usvajaju izveštaje i preporuke. Postupak imenovanja inspektora je veoma sličan postupku imenovanja direktora.**

U najvećem broju zemalja unutrašnju kontrolu u službama vrše generalni inspektori, koji imaju ovlašćenja da prate njihov rad, da vrše istrage po žalbama ili na sopstvenu inicijativu, nakon čega usvajaju izveštaje i preporuke. Postupak imenovanja inspektora je veoma sličan postupku imenovanja direktora: inspektora OBA imenuje Savet ministara BiH na predlog predsedavajućeg<sup>41</sup>, inspektora ANB imenuje Vlada Crne Gore<sup>42</sup>, inspektora KOA imenuju zajednički predsednik Vlade i predsednik Kosova<sup>\*43</sup>, dok inspektora DOS-a postavlja Vlada Albanije<sup>44</sup>, što predstavlja odstupanje od izbora direktora službe, gde su ovlašćenja podeljena između predsednika i Vlade. Inspektori svoje preporuke, obaveštenja i izveštaje o eventualnim prekršajima zakona i propisa upućuju vladi, odnosno predsedniku vlade, kao i direktoru službe. U nekim sistemima je predviđena i veza između inspektora i zakonodavnog tela, kao na primer u BiH i na Kosovu\*, gde inspektori na svakih šest meseci podnose izveštaje o svom radu Parlamentarnoj skupštini BiH, odnosno Parlamentu Kosova\*. Ipak, u nekim sistemima postoje i ograničenja rada inspektora: na primer, Zakon o ANB i Zakon o KOA predviđaju da direktori službi mogu privremeno da suspenduju vršenje inspekcijске kontrole ukoliko je to potrebno radi zaštite nacionalnih interesa. Što se tiče vojnih službi, s obzirom na to da se one sve nalaze u okviru ministarstava odbrane, inspekciju vrše inspektorati koji su nadležni za čitavo ministarstvo, te su ovi postupci regulisani zakonima o odbrani.

---

41 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, član 32.

42 Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, član 40.

43 Law on the Kosovo Intelligence Agency, član 9.

44 Law on the State Intelligence Service of Albania, član 5.

# SPOLJNA KONTROLA I NADZOR

**Sudska kontrola službi se ostvaruje davanjem naloga za sprovođenje posebnih mera. U većini zemalja nadležnost odobravanja posebnih mera data je sudijama, odnosno sudskim većima vrhovnih sudova iako postoje slučajevi da je ova funkcija data nižim sudovima ili čak tužilaštvima. Parlamentarna kontrola se prvenstveno sprovodi posredstvom specijalizovanih parlamentarnih odbora, koji mogu da budu nadležni isključivo za nadzor rada obavljajinih službi ili mogu da imaju šira ovlašćenja kontrole rada i drugih bezbednosnih institucija. Što se tiče kontrole koju sprovode nezavisne institucije, dominantno mesto pripada ombudsmanu, odnosno zaštitniku ljudskih prava i sloboda, instituciji koja postoji u pravnim sistemima svih zemalja Zapadnog Balkana i koja se uglavnom javlja kao ustavna kategorija.**

## Sudska kontrola

Sudska kontrola službi na Zapadnom Balkanu u najvećoj meri se ostvaruje postupkom davanja naloga za sprovođenje posebnih mera za tajno prikupljanje podataka. U BiH, Crnoj Gori i na Kosovu\* službama primenu posebnih mera jedino mogu da odobre najviši sudovi: u BiH na osnovu Zakona o OBA predviđeno je da predsednik Suda BiH (ili sudija Suda BiH koga on odredi) odobrava naloge za posebne mere, i to na osnovu pismenog zahteva direktora OBA<sup>45</sup>; Zakon o ANB predviđa da predsednik Vrhovnog suda CG na osnovu obrazloženog zahteva direktora ANB-a odobrava mere presretanja komunikacija, dok Veće sudija Vrhovnog suda odobrava mere nadzora unutrašnjih objekata, zatvorenih prostora i predmeta uz korišćenje tehničkih sredstava<sup>46</sup>; na Kosovu\* sprovođenje posebnih mera odobrava sudija Vrhovnog suda Kosova na osnovu pisanog zahteva direktora KOA ili njegovog zamenika<sup>47</sup>. Nasuprot ovim rešenjima, u Makedoniji i Albaniji ovlašćenje za odobrenje primene posebnih mera preneto je na niže sudove, pa čak i na tužioce. U Makedoniji, na osnovu Zakona o krivičnom postupku, primenu posebnih mera odobrava javni tužilac ukoliko je reč o predistražnom postupku ili istražni sudija ukoliko je reč o istražnom postupku.<sup>48</sup> U Albaniji takođe postoje dva režima za odobravanje primene posebnih mera. Prvi se odnosi na primenu mera radi vođenja krivičnog postupka, što je regulisano Zakonom o krivičnom postupku, u kome se predviđa da bilo koji sudovi, uključujući u to i osnovne, odnosno sudove prve instance, mogu da izdaju

---

45 Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, član 77.

46 Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbednost Crne Gore, član 14.

47 Law on the Kosovo Intelligence Service, član 28.

48 Закон на кривичната постапка, član 142r.

odobrenja za primenu posebnih mera.<sup>49</sup> Drugi režim odnosi se na primenu mera presretanja komunikacija radi zaštite nacionalne bezbednosti, koji je regulisan Zakonom o presretanju komunikacije i koji predviđa da odobrenja za primenu ovih mera izdaje tužilac. On može i da kontroliše primenu mera jer u svakom trenutku ima pravo uvida u rezultate presretanja komunikacije, kao što u svakom trenutku može i da povuče svoje odobrenje.<sup>50</sup>

## Parlamentarna kontrola

Parlamentarna kontrola u zemljama Zapadnog Balkana prvenstveno se sprovodi posredstvom specijalizovanih parlamentarnih odbora. Naravno, postoje određene razlike. U nekim od ovih zemalja postoje odbori koji su nadležni isključivo za kontrolu rada obaveštajnih službi: u Parlamentu BiH, to je Odbor za bezbednosno-obaveštajne poslove; u Skupštini Makedonije, Odbor za nadzor nad radom Uprave za bezbednosno-kontraobaveštajne poslove i Obaveštajnu agenciju, a na Kosovu\* je to Odbor za kontrolu Kosovske obaveštajne agencije. U Crnoj Gori i Albaniji postoje parlamentarni odbori čiji je delokrug rada širi, pa oni vrše kontrolu ne samo obaveštajnih službi već i drugih bezbednosnih institucija (Odbor za bezbednost i odbranu Skupštine Crne Gore i Odbor za nacionalnu bezbednost Parlamenta Albanije). Osim toga, nadzor nad pojedinim elementima rada službi mogu da vrše i drugi odbori, poput onih za ljudska prava, državnu upravu, budžet i finansije itd. Takođe, nadzor se u principu može vršiti kako *ex ante*, odnosno raspravama, predlaganjem izmena i dopuna i usvajanjem zakonodavnih predloga kojima se službe regulišu, tako i *ex post*, odnosno raspravama o izveštajima direktora, inspektora i vlade, saslušanjima, kontrolnim posetama prostorijama službi itd. Zanimljivo je rešenje u zakonskoj regulativi BiH i Kosova, gde se predviđa da na mestu predsedavajućeg odbora koji nadgledaju rad obaveštajnih službi mogu biti samo opozicioni poslanici. Parlamentarna kontrola je dodatno unapređena u Makedoniji u oblasti presretanja komunikacija, jer je uspostavljen poseban Odbor za nadzor nad primenom tehnika presretanja komunikacije, koji se bavi ocenom zakonitosti primene mera presretanja komunikacije. Može se reći da je u regulisanju parlamentarnog nadzora nad obaveštajnim sektorom najviše postignuto u Crnoj Gori, gde je donesen poseban Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbednosti i odbrane. Njim su dodatno razrađeni oblici parlamentarne kontrole nad bezbednosnim institucijama i predviđene su tri vrste parlamentarnog nadzora nad obaveštajnim sistemom: konsultativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga.<sup>51</sup>

---

49 Criminal Procedure Code of the Republic of Albania, članovi 221 i 222.

50 Arjan Dyrnishi, *Interception of Communications in Albania: Legislation and Practice*, Institute for Democracy and Mediation, 2010, str. 5.

51 Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbednosti i odbrane Crne Gore, članovi 8–10.

## Kontrola koju vrše nezavisne institucije

Dominantno mesto u ovoj vrsti kontrole pripada ombudsmanu, odnosno zaštitniku ljudskih prava i sloboda, instituciji koja postoji u pravnim sistemima svih zemalja Zapadnog Balkana. U svim ovim zemljama, osim Crne Gore, ombudsman predstavlja ustavnu kategoriju, odnosno instituciju koja je predviđena ustavom. U načelu, reč je o instituciji nadležnoj za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te ovlašćenoj da razmatra predmete vezane za povrede prava i sloboda koji su počinili organi državne vlasti kako na osnovu žalbi građana, tako i na osnovu sopstvene inicijative, čime se stvara osnova za proaktivnu ulogu ombudsmana. Iako se ni u jednom zakonu o ombudsmanu ovih zemalja ne spominje izričito kontrola sektora bezbednosti ili obaveštajnog sistema, ipak ova kontrola, kako se nadležnosti ombudsmana prostiru nad celinom državnih organa, implicitno obuhvata i bezbednosne institucije. Ombudsman je ovlašćen da prilikom sprovođenja istraga vrši inspekciju i kontrolu zgrada i prostorija državnih institucija, a ima i pristup bilo kojem dokumentu koji smatra važnim za istragu, čak i ako su oni zavedeni kao poverljivi ili tajni. Postoje i slučajevi gde se uloga ombudsmana prilikom kontrole službi izričito i spominje: u Zakonu o OBA predviđa se obaveza inspektora da pruža pomoć ombudsmanu prilikom sprovođenja istraga<sup>52</sup>, dok se u Zakonu o KOA predviđa da lica mogu žalbe protiv KOA da podnose ombudsmanu.<sup>53</sup> Ipak, ombudsman na kraju ima samo ovlašćenja da usvaja izveštaje o nezakonitom postupanju koje je dovelo do kršenja prava i da izda preporuke kako da se nezakonitost ukloni, te državni organi nemaju obavezu da postupaju po njima.

U zemljama Zapadnog Balkana osim ombudsmana postoje i druga nezavisna tela ovlašćena da vrše kontrolu nad pojedinim elementima rada službi, poput poverenika za zaštitu ličnih podataka, poverenika za borbu protiv diskriminacije, poverenika za informacije od javnog značaja itd. Predviđena je, isto tako, budžetska i finansijska kontrola, koju u ovim zemljama vrše nezavisne institucije, poput državnih revizorskih ustanova, poverenika za javne nabavke itd.

---

52 Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, član 8.

53 Law on the Kosovo Intelligence Agency, član 39.

## RELEVANTNI PRAVNI OKVIR

### Albanija:

- Constitution of the Republic of Albania,  
<<http://www.osce.org/albania/41888?download=true>>
- Law on the State Intelligence Service of Albania,  
<<http://www.shish.gov.al/files/Ligjet/Ligji%20Ligji%20nr.8391%20dat%C3%AB%2028.10.1998%20Per%20Sherbimin%20Informativ%20Kombetar,%20i%20azhurnuar.pdf>>
- Criminal Procedure Code of the Republic of Albania,  
<[http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5165/file/Albania\\_CPC\\_am2013\\_en.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5165/file/Albania_CPC_am2013_en.pdf)>

### BiH:

- Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine,  
<<http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/pdf/bos%20intelligence%20law.pdf> >
- Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine,  
<<http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf>>
- Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu,  
<<http://advokathrvacic.ba/assets/files/zakoni/8.d.v.-zakon-o-ombudsmanu-za-ljudska-prava-za-bosnu-i-hercegovinu.pdf>>



## Crna Gora:

- Ustav Crne Gore,  
<<http://www.skupstina.me/images/dokumenti/ustav-crne-gore.pdf>>
- Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost Crne Gore,  
<<http://www.anb.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=160899&rType=2&file=ZAKON%20O%20ANB.pdf>>
- Zakon o osnovama obavještajno bezbjednosnog sektora Crne Gore,  
<<http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B65668A19-BB7B-4029-BDC4-1D46FE9208E2%7D>>
- Zakon o odbrani Crne Gore,  
<<http://www.vojska.mod.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=220582&rType=2&file=Zakon%20o%20odbrani.pdf>>
- Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane Crne Gore,  
<<http://www.mod.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=72214&rType=2&file=Zakon%20o%20parlamentranom%20nadzoru%20u%20oblasti%20bezbjednosti%20i%20odbrane.pdf>>

## Makedonija:

- Закон на кривичната постапка,  
<<http://finpol.gov.mk/Files/Zakon/4.pdf>>
- Закон за Агенцијата за разузнавање,  
<[http://ia.gov.mk/pdf/Agencija\\_za\\_razuznavanje.pdf](http://ia.gov.mk/pdf/Agencija_za_razuznavanje.pdf)>
- Закон за внатрешни работи,  
<<http://www.mvr.gov.mk/Upload/Documents/ZVR%20nov%20precisten%2005.03.15.pdf>>
- Закон за одбрана,  
<<http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/ZAKON-ZA-ODBRANA-Precisten-tekst.pdf>>

- Law on Interception of Communications of Macedonia,  
<[http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Macedonia\\_FYR/MK\\_Law\\_on\\_Interception\\_of\\_Communications.pdf](http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Macedonia_FYR/MK_Law_on_Interception_of_Communications.pdf)>

### **Kosovo\*:**

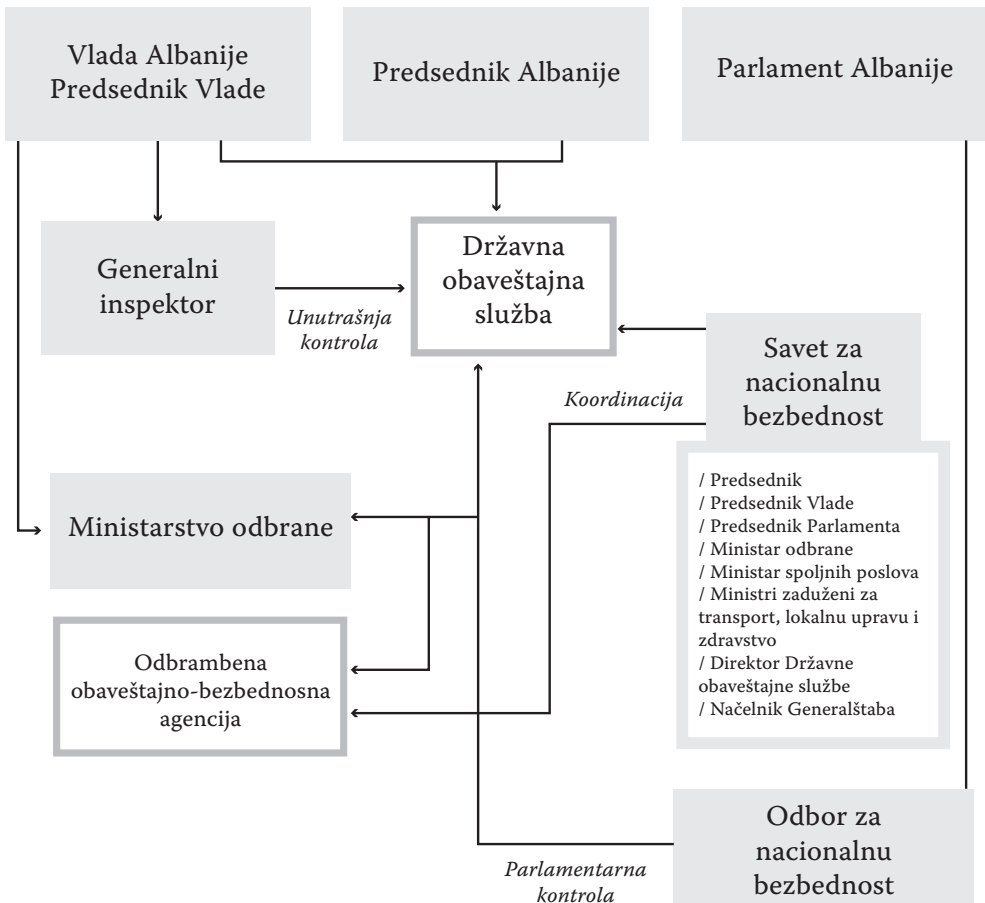
- Constitution of Kosovo,  
<<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Constitution1%20of%20the%20Republic%20of%20Kosovo.pdf>>
- Law on the Kosovo Intelligence Agency,  
<[http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L063\\_en.pdf](http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L063_en.pdf)>
- Law on the establishment of the Kosovo Security Council of the Republic of Kosovo,  
<[http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008\\_03-L050\\_en.pdf](http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L050_en.pdf)>
- Law on the interception of Communications of Kosovo,  
<<http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/05-L-030%20a.pdf>>

## LITERATURA I DRUGI IZVORI

- Andreja Bogdanovski i Magdalena Lembovska, Towards 2nd Generation of Security Sector Reforms in Macedonia, Skopje, 2012.
- Arjan Dyrmishi i Besjana Kuci, The need to reform the Intelligence System in Albania, Institute for Democracy and Mediation, 2011.
- Arjan Dyrmishi, Intelligence Governance in Albania, DCAF, 2012.
- Arjan Dyrmishi, Interception of Communications in Albania: Legislation and Practice, Institute for Democracy and Mediation, 2010.
- Republic of Albania, Ministry of Defence, Defence Intelligence and Security Agency,  
<<http://www.mod.gov.al/eng/index.php/ministry/subordinate-structures/dia/39-defence-intelligence-agency-dia>>

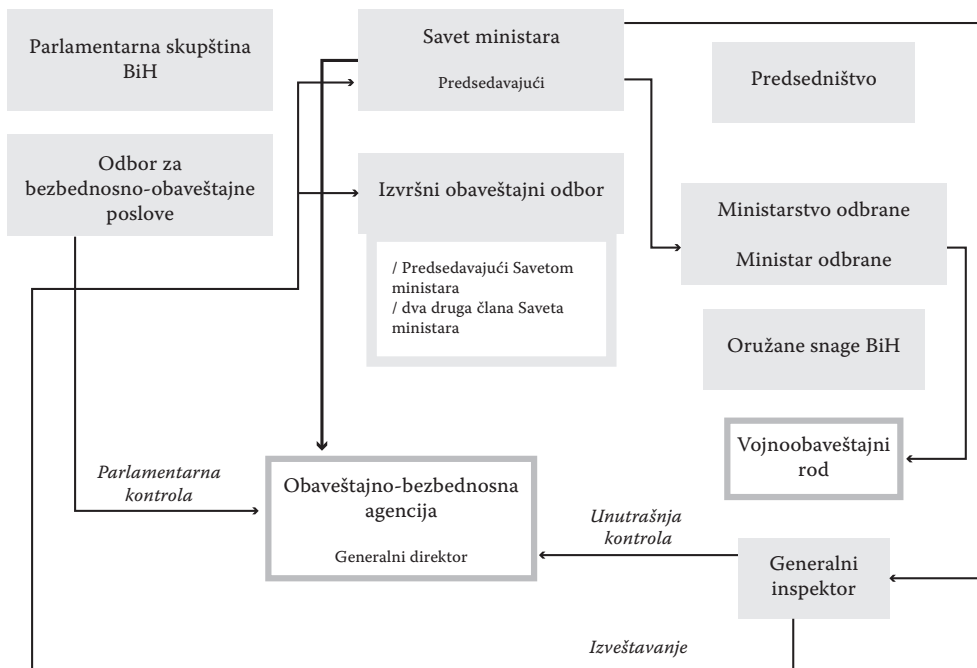
# PRILOG: BEZBEDNOSNO-OBAVEŠTAJNI SISTEMI ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA<sup>54</sup>

Dijagram 1: Bezbednosno-obaveštajni sistem Albanije

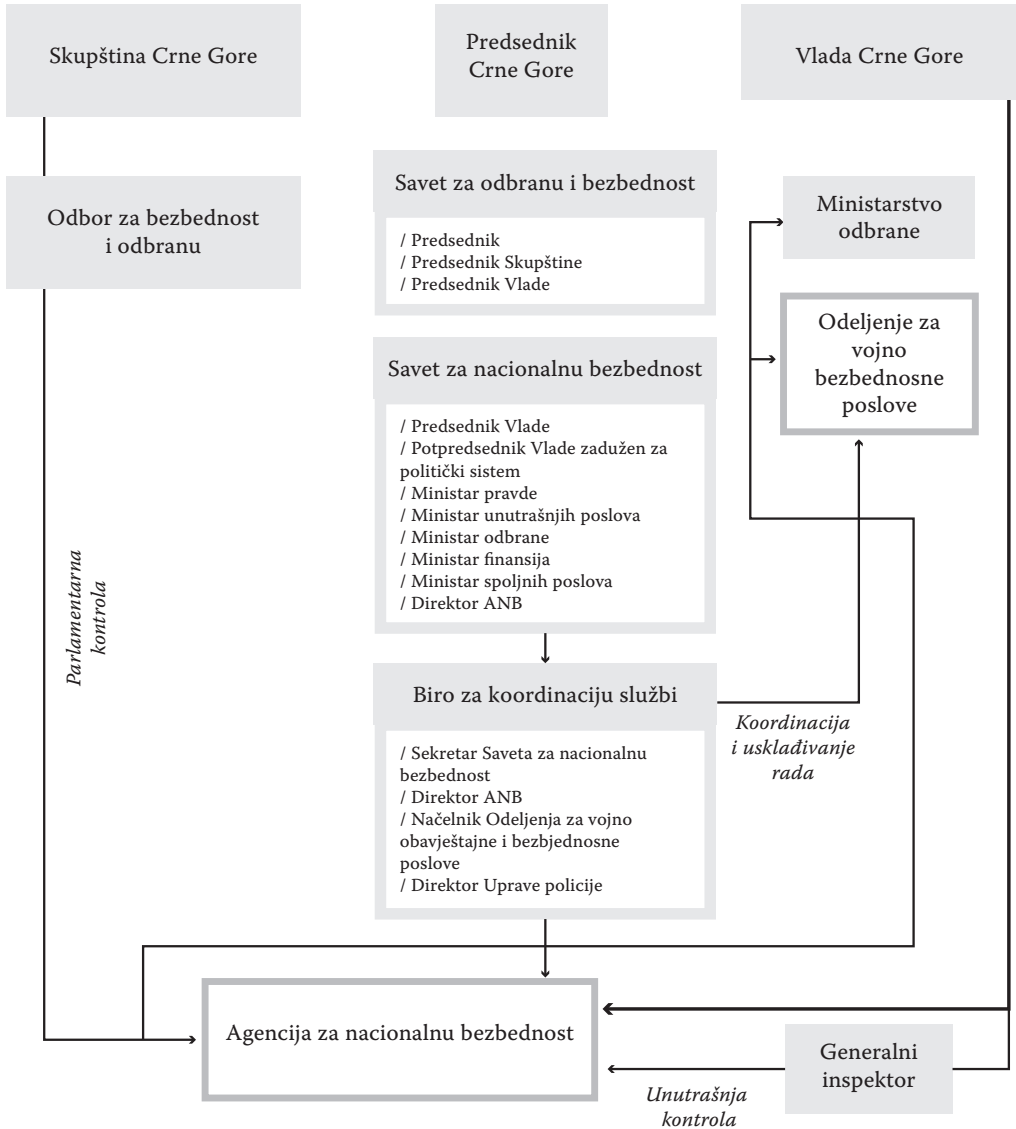


54 Sve dijagrame priredio je autor.

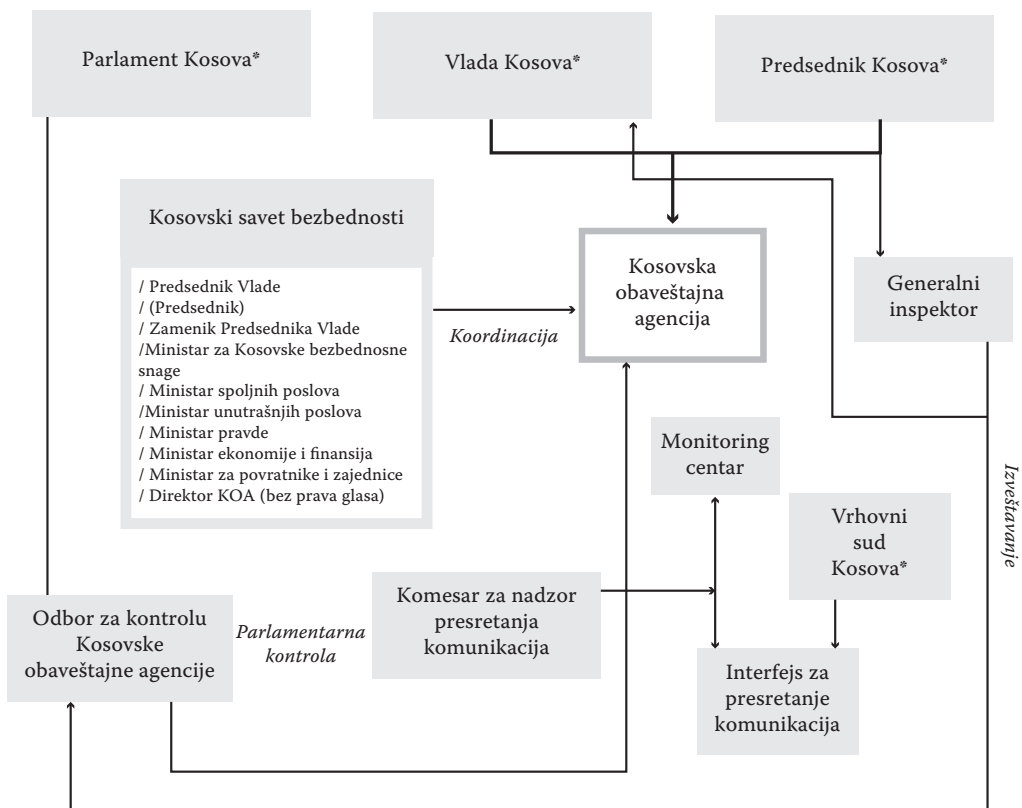
Dijagram 2: Bezbednosno-obaveštajni sistem Bosne i Hercegovine



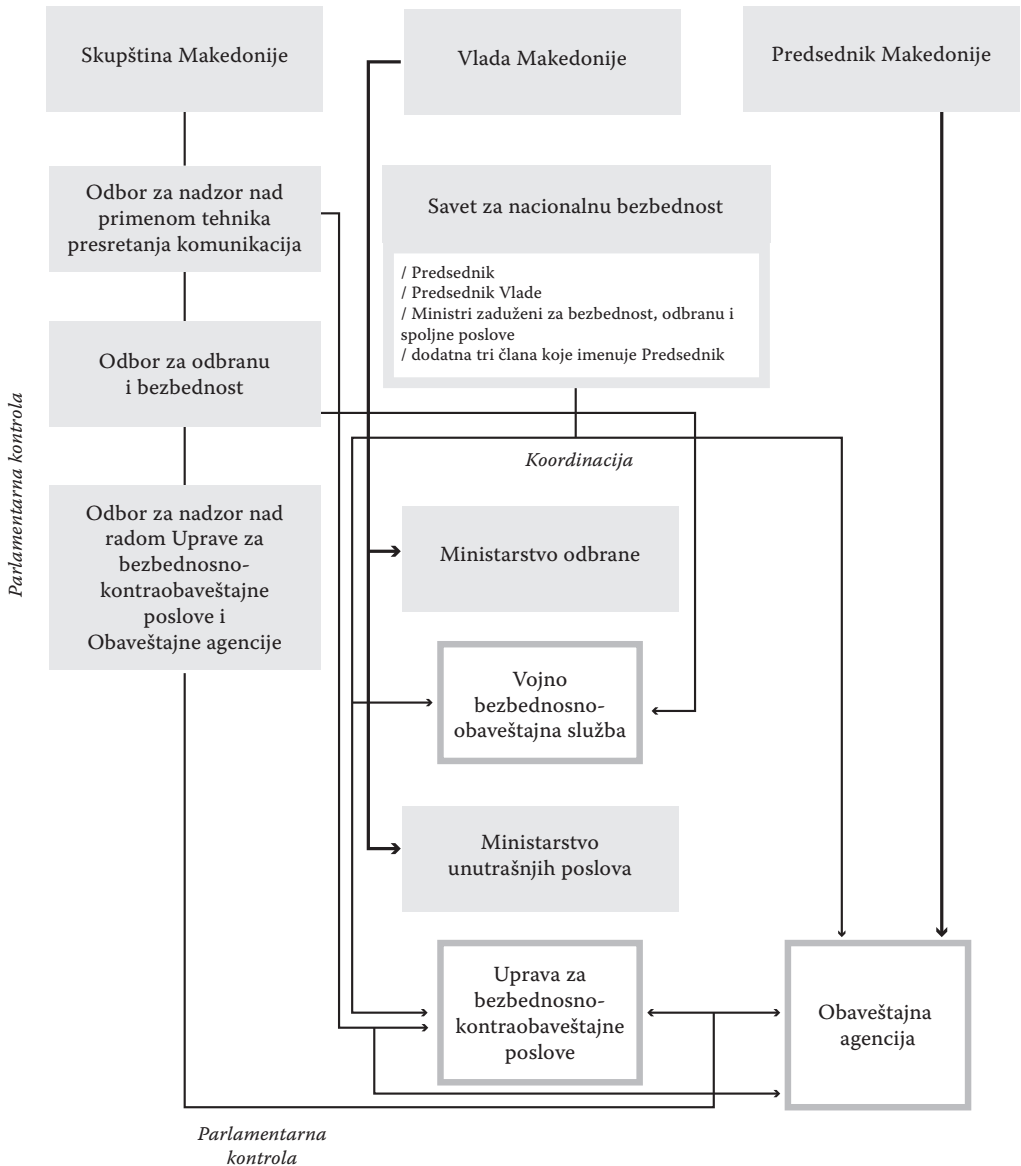
Dijagram 3: Bezbednosno-obaveštajni sistem Crne Gore



Dijagram 4: Bezbednosno-obaveštajni sistem Kosova\*



Dijagram 5: Bezbednosno-obaveštajni sistem Makedonije



---

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

340.134:351.86(497-15)

340.134:351.74/.75(497-15)

СТЕФАНОВИЋ, Андреј, 1989-

Zakonska uređenost službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu : Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Albanija, Makedonija i Kosovo / Andrej Stefanović.

- Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016 (Beograd : Unagraf). - 24 str. ; 25 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 19.

ISBN 978-86-6237-132-4

а) Безбедносни сектор - Западни Балкан б) Обавештајне службе - Западни Балкан

COBISS.SR-ID 224209932

---



