

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2017 / Vol. XXXVI / 2 / 77-90
Pregledni naučni rad
UDK: 343.13(497.11)
351.746.1(497.11)

NEKA RAZMIŠLJANJA O OSNOVANOSTI RAZGRANIČENJA NADLEŽNOSTI IZMEĐU POLICIJE I OBAVEŠTAJNO- BEZBEDNOSNIH AGENCIJA*

Vladan Joldžić *
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Jovan Krstić *
Republičko javno tužilaštvo, Beograd

Članak sadrži razmišljanja autora, proizašla iz istraživanja tokom rada na projektu 47011, koja se odnose na osnovanost, svrsishodnost i potrebe razgraničenja nadležnosti i ovlašćenja između policije i obaveštajno-bezbednosnih agencija, te, u manjoj meri, validnost dokaza uperenih protiv kriminaliteta što pogađa javnu bezbednost a pribavljenih od obaveštajnih agencija. Takođe i ukazivanje na pogrešna zakonska, otuda i praktička, tretiranja obaveštajnih agencija kao agencija za sprovođenje zakona. Usmeren je na sagledavanje: temelja, puteva i načina ispravljanja uočenih problema, počev od teorijsko pravnih do praktičkih. Pruža neka viđenja autora plasirana kao svojevrzne zaključke i predloge.

KLJUČNE REČI: bezbednosne agencije / agencije za sprovođenje zakona / teorijski pristup / legislativni koreni problema / putevi korigovanja

* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS

* E-mail: vladanj@eunet.rs

* E-mail: jovankrstic80@gmail.com

1. UMETO UVEDA – VIĐENJE ETIČKIH OSNOVA I RAZLOGA PRISTUPA PROBLEMATICI

Svaka država teži ka formiranju takvog sistema zakona, te elementa državnog aparata, putem čijeg dejstva želi da osigura sebe, teritoriju i subjekte pod svojom jurisdikcijom, od neželjenih dejstava fizičkih i pravnih lica. U tom procesu, ukoliko ispravno postupaju, kreće od formiranja raznovrsnih pravno orijentisanih *ideja*, preko njihovog prerastanja u *ideale* (ono što se smatra idealnim, logički i etički prihvatljivim, otuda poželjnim), potom *pravno-političke ideje*, uključujući i ideje o formiranju i poštovanju *principa prava*, da bi se, saobrazno zahtevima stvarnosti, ovi procesi finalizovali formiranjem *normi* i njihovim logičkim sistematizovanjem u međusobno usaglašene zakonske te podzakonske celine (Joldžić, 2015: 79-91). U stvarnosti su prisutni i ovome suprotni procesi. Mogućnosti pojave ovih procesa, kako pozitivnih te negativnih dejstava, bili su, još pre više od dva veka, svesni i tvorci Deklaracije o nezavisnosti (The unanimous Declaration of the thirteen united States of America, 1776), kada su naglasili da su svi ljudi stvoreni jednaki, sa izvesnim neotuđivim pravima¹, te da su vlasti formirane sa ciljem da se poštuju prava ljudi. Takođe i da "kada god neka forma vlasti postane destruktivna po njih tada je pravo naroda da je menjaju, ili ukinu i formiraju novu, bazirajući njene osnove na takvim principima i organizaciji moći u formi za koju je ljudima najverovatnije da će im osigurati sigurnost i sreću²", te time "obezbede novu zaštitu njihove buduće sigurnosti³". Ne treba prevideti ni činjenicu da su tvorci Deklaracije, tadašnjim pravnim rečnikom (unutar 6. pasusa), jasno naglasili neslaganje sa tim da centralna vlast države uspostavlja inače zakonita tela unutar sistema vlasti, ali samo sa ciljem sprovođenja svojih namera. Pod ovim su podrazumevali: Ne i zaštite osnovnih prava naroda.

U momentu kada razmišljamo o gotovo tri decenije dugom procesu tranzicije Republike Srbije svoju orijentaciju baziramo na istom etičkom te filozofsko-pravnom pristupu kakav je iskazan u pomenutoj Deklaraciji. Pa i kada istražujemo elemente neophodne za formiranje i razvoj kazneno pravnih garancija uspostavljenih prava, sloboda, dužnosti, ali i odgovornosti, kako čoveka i građanina tako i elementa državnog aparata. U ovim naporima pažnju su nam privukli i uočeni problemi u vezi dokaza, i to: a.) *svrsishodnosti određivanja izvora*, b.) *načina dobavljanja*, c.) *procesnog plasmana*, ali i, upravo u zavisnosti od ovih faktora, d.) njihove validnosti. Pa tako i dokaza pribavljenih od strane raznovrsnih "agencija za sprovođenje zakona", što u Republici Srbiji znači, u ovom momentu, iako pravno-logički posmatrano ne bi trebalo, i obaveštajnih agencija. Uključivanje produkata njihovog rada u dokazni postupak direktno zavisi od reformi zakonodavstva izvršenih u

¹ The unanimous Declaration of the thirteen united States of America, drugi pasus prva rečenica.

² The unanimous Declaration of the thirteen united States of America, drugi pasus druga rečenica.

³ The unanimous Declaration of the thirteen united States of America, drugi pasus peta rečenica.

poslednjih nešto više od 10 godina. Onih koje se u najvećoj meri tiču: 1. pravosuđa, ali i 2. sveukupnog sistema krivičnog prava, te 3. adekvatnog razrešavanja uočenih problema u oblasti reforme sistema bezbednosti. Ovakvo istraživačko usmeravanje orijetisalo nas je na razmišljanja i o poželjnim reformama, koje bi, naglašavamo, trebalo da se odvijaju na naučno valjanom a praktički primenljivom nivou, u pravcu dalje regulacije odnosa agencija iz: 1. obaveštajno bezbednosne i 2. pravosudne zajednice (sudova i agencija za sprovođenje zakona shvaćenih u užem smislu).

2. PRAVCI RAZVOJA PRAVILA KRIVIČNOG POSTUPKA OD ZNAČAJA ZA PRIKUPLJANJE I KORIŠĆENJE DOKAZA

Ulazeći u problematiku prikupljanja i korišćenja dokaza u krivičnom postupku mišljenja smo da na samom startu valja prvo da čitaocima pružimo neka opšta objašnjenja.

U najvećem broju država, praktično na svim kontinentima, pa, zašto to ne reći, i unutar Kvebeka (Kanada) te Luizijane (SAD), pravila krivičnog postupka u većoj ili manjoj meri usklađena su sa principima i regulama iskazanim unutar savremenih rešenja krivičnog postupka tzv. kontinentalnih (evropskih) škola prava⁴.

Potpuno je suprotan pristup utvrđivanju elemenata materijalne istine od značaja za razrešavanje krivičnih slučajeva zasnovan na takozvanoj *policijskoj istrazi*. Prisutan je u zakonodavstvima: Engleske, Velsa i Severne Irske (UK), Australije, Novog Zelanda, kao i Kanade (osim Kvebeka). Zakonodavstva ovih država tužiocima omogućavaju da policiji upućuju *samo neobavezujuće savete*, ne i naloge u vezi istraga, čemu je nauka gotovo pre 30 godina uputila primedbe (Lidstone, K., 1987: 296; Leng, R, 1993).

Iako takođe anglo-saksonski, pristup utvrđivanju elemenata istine u krivičnom postupku unutar SAD valja posmatrati kao poseban (treći) način, zasnovan na tzv. *tužilačkoj istrazi*. Bazira se na materijalnom i procesnom krivičnom zakonodavstvu Federacije i federalnih jedinica, zakonima koji uređuju rad: sudova, tužilaštava kao i raznovrsnih policijskih snaga (Joldzic, V, 2016: 330.). Snaga koje čine, primera radi: Poreska policija, Poštanska policija, Policija za borbu sa finansijskim kriminalom, ATF biro za borbu sa problemima povezanim sa alkoholom, duvanom i vatrenim oružijem, DEA (za borbu sa narkoticima), i druge. Praktično desetine različitih vrsta agencija za sprovođenje policijskih poslova (Princeton's WordNet, 2017). Ali, naglašavamo, u ovaj spisak ne ulaze klasične obaveštajne agencije. Valja imati na umu da su SAD, još formirajući Centralnu obaveštajnu agenciju (CIA), istoj jasno

⁴ Koje se u stvarnosti iskazuje istraživanjem materijalne istine, a posebno radom tzv. istražnih sudija. To jest sudija čija je uloga definisana još unutar Zakonika o krivičnoj istrazi Francuske (Code d' instruction criminelle) iz 1808.g., koji je ovim sudijama dodelio ulogu unutar 1. dela postupka – prethodne istrage, a unutar koje faze istragu vode na predlog javnog tužioca. Vidi bliže: CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE DE 1808, snimljen na dan 21 8 2017 sa: http://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_instruction_criminelle_1808/code_instruction_criminelle_2.htm.

zabranile obavljanje bilo kojih policijskih i drugih poslova sprovođenja zakona, otuda i pribavljanja dokaznih materijala za krivični postupak, jedino je ovlastivši na prikupljanje i obradu obaveštajnih podataka (The National Security Act, 1947). Ovo važi i sada, kako je to moguće sagledati, na primer, iz važećeg Uputstva za rad agencija za sprovođenje zakona (Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies, 2004), kao i radova pojedinih autora (Fredman, M, 1997: 331-371.). Ali su zato SAD donele zakon koji omogućava obaveštajnim službama da na stranom terenu prate rad i vrše snimanja lica osumnjičenih da pripremaju izvršavanje ili vrše delikte koji na teritoriji SAD pogađaju američke propise (Foreign Intelligence Surveillance Act, 1978). Takođe i da o tome prikupljeni materijal plasiraju kao dokaze nadležnim tužiocima (U.S. Code, Title 50, Chapter 36).

Kao što se iz rečenog može da sagleda, u stvarnosti su prisutna brojna, pa i međusobno suprotna, rešenja razvijana tokom decenija. Takođe i da su detaljno prikazivana u naučnoj i stručnoj literaturi. Otuda su i pripadnicima struke na terenu Srbije morala da budu poznata kada je startovao rad na rekonstrukciji materijalnog (Krivični zakonik, 2005), ali, pre toga, i procesnog krivičnog zakonodavstva. Prvi rezultati na polju rekonstrukcije krivično procesnog zakonodavstva pruženi su donošenjem Zakonika o krivičnom postupku SRJ [skraćno: ZKP (ZKP, 2001)]. Ali je isti već početkom juna 2006.g. zamenjen novim tekstom (ZKP, 2006), da bi tokom 2011. godine i ovaj tekst bio zamenjen novom a sada važećom varijantom (ZKP, 2011). Ovakav "ubrzan", u svetu neuobičajen, razvojni put ZKP-a proizveo je i izvesne posledice. Objasnimo.

3. RAZVOJ ZKP-a REPUBLIKE SRBIJE, POJAVA, UOČAVANJE I KRITIKA PROBLEMA

ZKP donet 2001.g. je u velikoj meri bio usklađen sa *načelom sudskog istraživanja materijalne istine*, te drugim, pratećim, principima i regulama iskazanim unutar savremenih rešenja krivičnog postupka evropskih škola prava. Naglašavamo da pri njegovoj izradi pravnici nisu ni plasirali ideje o ugradnji elemenata anglo-saksonskog zakonodavstva u isti. A to nije učinjeno ni potom. Začudo, takvu ideju plasira, kao oficijelni zahtev, Ministarstvo pravde Republike Srbije, koje traži izradu procesnog zakonika "koji bi trebalo da sadrži nove pravne institute, kao što su tužilačka istraga, sporazum o priznanju krivice, itd. (Beljanski at all, 2011: 10.)". Otuda se ubrzano krenulo u takav projekt, što je za posledicu imalo produkciju brojnih grešaka. Nauka i praksa su praktično odmah ukazali na brojne mane proistekle iz neadekvatnog spajanja elemenata kontinentalne i anglosaksonske, u najvećoj meri američke (akuzatorske) krivično-procesne škole. No, i pored upućenih primedbi isti takav pristup izgradnji ZKP-a ponovljen je i pet godina kasnije, pri formiranju sada važećeg ZKP-a, iz kog razloga je i on često kritikovan. To je, do momenta pisanja ovog rada, rezultovalo sa pet paketa njegovih noveliranja.

U stručnoj javnosti iznošeni su kako argumenti u vezi slaganja sa uvođenjem tužilačke istrage, još i češće protiv njenog uvođenja, obzirom na uočene greške i

postojanje potreba da se iste uklone. Na primer, greške proistekle iz oficijelnog eliminisanja *načela istine* (Ilić, G, 2017). Takođe i one koje policiji omogućavaju zloupotrebe. Upozoreno je kako policija može (prema čl. 156., st. 3. ZKP-a) da pristupi pretresanju objekta i bez prisustva svedoka i "ako je držalac stana ili drugih prostorija, nedostupan", što stvara mogućnost malicioznog pristupa, "jer se, na primer, tačno zna da je u to vreme na službenom putu, odmoru i sl. (Škulić, Ilić, Matić, 2015: 74-75)". Naglašeno je da se (u skladu sa čl. 287, st. 2.) "faktički svaka radnja policije u *predistražnom postupku* može (da) bez nekih posebnih uslova, koristi kao dokaz na glavnom pretresu (Škulić, Ilić, 2012: 178)". Ukazano je kako policija (po osnovu čl. 296., st. 2.) može da preduzme bilo koju dokaznu radnju i pre nego što tužilac oficijelno otvori istragu, te ga time "prisili" da je potom i otvori (Škulić, Ilić, 2012: 179). Upozoreno je na činjenicu da dokazi izvedeni *po naređenju javnog tužioca*, ali i *sudije za prethodni postupak*, pa tako i oni izvedeni od strane organa unutrašnjih poslova (čl. 406. u vezi čl. 405. ZKP-a) imaju istu dokaznu snagu kao da su izvedeni od strane samog tužioca, ili pak suda, iako su produkt čisto policijskog delovanja a ne krivično procesnog odnosa (Đurđić, Vojislav, 2015: 71-95.). Takođe treba imati u vidu da ovu dokaznu snagu poseduju i dokazi izvedeni od bilo koje bezbednosne agencije, i to ne samo oni pribavljeni *po prethodnom naređenju javnog tužioca*⁵. Upravo nas ovo uvodi u osnovnu temu razmišljanja koja Vam u ovom radu prezentiramo!

4. RAZMIŠLJANJA O UOČENOM

Prema prethodno analiziranim elementima ZKP-a jasno je da se raznovrsne, naročito tzv. *posebne istražne radnje*, koje bi trebalo da vodi javni tužilac, poveravaju ne samo *klasičnim policijskim organima* već i *obaveštajnim agencijama*. To jest agencijama koje se u osnovi formiraju i deluju u cilju očuvanja državne bezbednosti od negativnih uticaja spoljnih i unutrašnjih faktora, prikupljanjem saznanja na stranom (ofanzivni oblik rada), i domaćem terenu (defanzivni oblik rada), što zahteva očuvanje visokog nivoa tajnosti njihovog rada. Ovu tajnost ugrožavaju zakonske mogućnosti plasmana:

- a.) prikupljenih saznanja, i
- b.) artefakata, kao dokaznog materijala,

otuda i učešća kadrova u različitim fazama praktično svih krivičnih postupaka, a ne samo onim usmerenim na očuvanje elemenata državne bezbednosti. U praksi veoma često u postupcima u kojima mogućnost dokazivanja izvršenja krivičnih dela zavisi

⁵ Pa tako, primera radi, i oni pribavljeni odlukom Direktora Agencije, pa i pre bilo kakve prethodne odluke suda, kako je to bilo regulisano članom 9., stavom 2. u vezi stava 1. Zakona o bezbednosno informativnoj agenciji iz 2002.g. (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br.42/2002.g.), a što se kosilo sa Zakonikom o krivičnom postupku kao hijerarhijski nadređenim. Iz tog razloga su izvršene krupne novelacije, a posebno ona uvođenjem čl. 15a Zakona o Bezbednosno informativnoj agenciji, koja zahteva da se posebne mere, što znači i prikupljanja dokaza, vrše jedino po naredbi suda.

od raznovrsnih sofisticiranih tehničkih sredstava i postupaka za prikupljanje dokaza, mada se, u suštini, radi o protivkriminalnom a ne protivobaveštajnom delovanju. Iako bi ta dva područja rada valjalo da su formalno, što znači i institucionalno, odvojena. Ali, na žalost, nisu! Upravo na ovaj momenat Srbiji ukazuje Evropska komisija, naglašavajući da država mora da poseduje posebne čisto policijske mehanizme za borbu sa kriminalitetom, naročito visoko organizovanim (European Commission, 2016: 71). To čini verovatno imajući u vidu: paletu praktično klasičnih policijskih ovlašćenja koja pružaju članovi: 9, 10, 12, 13, 14, ali i 15., pa i 15a - 15v Zakona o bezbednosno informativnoj agenciji R. Sr., kao i da norme aktuelnog ZKP-a omogućavaju korišćenje dokaza pribavljenih takvim, u suštini bezbednosnim a ne klasičnim policijskim, putem.

Na ovakav način se pri formiranju aktuelnog Zakonika o krivičnom postupku postupilo verovatno zbog toga što je takozvana *tužilačka istraga* osmišljena naoko u skladu sa principima tužilačke istrage država SAD, iako to unutar zakonodavstva SAD uistinu nije urađeno kako je regulisano važećim ZKP-om Republike Srbije!

Upozoravajući na nedoslednosti u "kopiranju" rešenja sa terena SAD, te uočene nepravilnosti u pravnim konstrukcijama i praktičkom radu, to činimo težeći da probudimo pažnju: kadrova pravosuđa, obaveštajno bezbednosne zajednice, naučnih krugova od čijeg znanja zavisi razvoj i očuvanje pravne države, te, naročito, visokih političkih krugova. Pri tom imamo uitsak da brojni političari ne proučavaju dovoljno: 1. važeće zakonodavstvo na bazi koga bi morali da donose odluke, ali ni za to 2. neophodne istraživačke studije, te 3. brojna tekuća ili periodična dokumenta o radu, a naročito 4. dokumenta o radu pravosuđa i obaveštajno-bezbednosnih službi (oficijelno plasirana kao i javno dostupna). Takođe i da im brojni materijali često nisu dostupni, iz razloga "previđanja" potrebe uspostavljanja logičkih i sistematskih puteva njihovog plasmana. Ili pak zaobilaznja takvih obaveza upravo od strane pripadnika raznih državnih službi, pa i čestim pravdanjem potreba očuvanja "tajni".

Mišljenja smo da napred uočeni problemi dovodi do svojevrzne političke, ali i bezbednosne, "autističnosti", otuda i šteta. Takođe smatramo da za formiranje legislativnih uslova pojave uočenih grešaka i problema nisu odgovorni samo pripadnici specijalizovanih bezbednosnih struka, već da su za stanje, ograničenja, ili pak prekoračenja, u pogledu kapaciteta, obaveza, ovlašćenja, ali i mogućnosti, otuda i mogućih a neželjenih devijacija u radu službi bezbednosti, kada govorimo o Srbiji, odgovorni i pripadnici akademske zajednice. Upravo što svojim ne uvek adekvatnim radom na projektima zakona, kakav je ZKP, te, posebno, Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike, Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji, ali i Zakon o vojnoobaveštajnoj agenciji i vojnoobaveštajnoj agenciji, direktno utiču i na neka ne baš poželjna proširenja kapaciteta službi bezbednosti, pa čak i njihova preplitnja u radu. Dovoljno je da se podsetimo na uvođenja službi bezbednosti [po strukturi i nameni, kako: a.) javne, tako i b.) državne] na više mesta u Zakonik o krivičnom postupku (vidi čl.: 82, 83, 152, 153, 155, 156, 158, a posebno: 161.-187. ZKP-a.). To jest davanja im širokih mogućnosti za rad, takvih da ih praktično uvode u status *agencija za sprovođenje zakona* (Law Enforcement Agencies) (Princeton's WordNet definition, 2017, USLegal/Free Legal Information

and Help, 2017), iako su: *priroda rada* bezbednosnih agencija posmatranih u užem – kontraobaveštajnom i obaveštajnom smislu [specijalne tajne operacije i taktike, tehnike i metode, posebno tzv. raskolne operacije i dezinformacije (za koje se predviđa posebna kontrola od strane zakonodavne, izvršne i sudske vlasti)], i *načelo tajnosti u radu* ovih agencija, nespojivi sa *principom javnosti u radu agencija za sprovođenje zakona*. U Republici Srbiji takve agencije za sprovođenje zakona su, primera radi: Policija⁶ i Agencija za borbu protiv korupcije⁷, ali i niz drugih, osim, podvlačimo, bezbednosnih adencija.

Uočavamo da pojedini pripadnici struke, mada ne brojni, koji kritikuju pojavu problema u zaživljavanju kazneno-pravnog sistema, ne vide da je to proizašlo iz neadekvatno regulisanih: prava, obaveza, ovlašćenja, ali i odgovornosti, elemenata bezbednosne zajednice. Oni pretežno govore o neobučeniosti kadrova kao o glavnom uzroku problema (Petrović, p. 2012.). Daleko su brojniji oni koji ukazuju na potrebu usavršavanja niza zakona od značaja za ovu problematiku, sa čime se i mi slažemo. Upravo iz tog razloga smo Vam dužni jednu logičku digresiju. Da ukažemo kako "svaki zakon kao osnov uređenja, ili intervencije, možemo i moramo da posmatramo dvostrano, kao samostalnu intelektualnu tvorevinu ali i kao pojavu sa određenim posledicama po stvarnost (Joldžić, V, 1995: 12)." Takođe i da "svaka kaznena intervencija u zakonitom društvu znači ustavno osnovanu i na materijalnom i procesnom zakonodavstvu zasnovanu intervenciju (Joldžić, V, 1995: 13)." To neminovno znači intervenciju koja je zasnovana na međusobno usklađenim elementima zakonodavstva.

Dobar primer usklađivanja zakona, na kome insistiramo, je legislativni teren Velike Britanije, koja je donoseći Uredbu o istražnim ovlašćenjima (Regulation of Investigatory Powers Act, 2000), istovremeno pristupila usaglašavanju sa njim čitavog niza ranije donetih zakona, pa tako i o: poštama (The Post Office Act, 1953), službama bezbednosti (The Security Service Act, 1989), službenoj tajni (The Official Secrets Act, 1989), tajnim službama (The Intelligence Services Act, 1994), krivičnom postupku i istragama (The Criminal Procedure and Investigations Act, 1996), policiji (The Police Act, 1997), finansijskim uslugama i tržištu (The Financial Service and Markets Act, 2000), terorizmu (The Terrorism Act, 2000), Specijalnoj komisiji za imigracione žalbe (The Special Immigration Appeals Commission Act, 1997), krivičnim delima i prekršajima (The Crime and Disorder Act, 1998), pri čemu su potom gotovo svi ovi zakoni često novelirani⁸. Šta više, 2013.g. donet je poseban zakon kojim je regulisano korišćenje dokaza pribavljenih od strane obaveštajnih službi, razume se samo u slučaju delikata uperenih protiv nacionalne sigurnosti [Justice and Security Act (JSA), 2013]. Na ovaj način su, noveliranjem kao i dogradnjom zakonodavstva, obezbeđeni: a.) mogućnost prikupljanja dokaznog materijala od raznovrsnih agencija za sprovođenje zakona, b.) podizanje nivoa

⁶ Vidi posebno čl.: 1.-3. Zakona o policiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016.g.

⁷ Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US.

⁸ Primera radi vidi tzv. Policing and crime act, 2017.

sigurnosti, i c.) legislativni uslovi da se rad bezbednosnih službi ne zlopupotrebi, a posebno ne sudari sa pravima građana.

Slično Britaniji su postupile i druge države, najčešće zadržavajući pravila rada i kompetencije *tužilačke istrage*⁹, ili pak, pod izvesnim uslovima i *istražnog sudstva*, kako su to regulisale: Nemačka (članom 162. svog ZKP-a), ali i Francuska (čl.: 28 – 1, 81., 82. ZKP-a Francuske¹⁰). Takođe su brojne države Evrope formirale i specifične policijske kao i njima srodne službe, sa zadatkom borbe protiv složenih i specijalizovanih oblika kriminala (Austrija, Francuska, Holandija, Nemačka...). Pri tom su, da bi sve to valjano funkcionisalo, uspostavile za to neophodne nove, te novelirale brojne druge potrebne zakone. Upravo kako smo to detaljno pokazali na primeru Velike Britanije.

Na žalost, nisu sve moderne države kvalitetno regulisale rad organa za sprovođenje zakona, pa ni Srbija. A ta neusaglašenost zakona, postojanje zakonskih praznina, kao i pravne nelogičnosti nekih legislativnih rešenja, često vode ka postupanjima koja se ispoljavaju kao: a.) prekoračenja ovlašćenja, pa čak i b.) izvršavanja legislativno nedozvoljenih radnji. To možemo da ilustrujemo primerom iz Srbije. Po osnovu traženja Poverenika za informacije, a u skladu sa aktuelnim tekstom Zakona o elektronskim komunikacijama, utvrđeno je da je MUP R. Srbije zadržanim podacima sa elektronskih komunikacija u 2016.g. pristupio čak 97040 puta iako je za to uputio samo 1124 oficijelna zahteva (Petrović, P. i Đokić, K., 2017: 15), to jest samostalno (a protivpravno) je pristupio u 99% (95916) slučajeva. Ovo je protivno ne samo Zakonu o elektronskim komunikacijama (čl.: 126., st. 1. i čl. 128., st. 2.) već upravo zbog toga i članu 359. (st. 1.) u vezi čl. 302. (st. 2. u vezi st. 1.) Krivičnog zakonika, pa čak i članovima 41. i 42. Ustava.

Obraćajući pažnju na Srbiju, moramo da naglasimo kako se, pored već uočenog problema činjenja bez ovlašćenja ili uz prekoračenja istih, problemi množe i iz niza drugih razloga. Smatramo da se problemi u praksi iskazuju iz više razloga:

1. nepostojanja dovoljnog broja službi formiranih za borbu sa sve složenijim oblicima kriminaliteta,
2. nedovoljne obučenosti, i
3. opremljenosti.
4. Takođe i da se iz prethodno navedenih razloga ispoljavaju "mršavi", ili nikakvi, rezultati na polju: uočavanja, istrage i presuđenja takvih pojava.

⁹ Vidi, primera radi čl. 160. i 161. Zakonika o krivičnom postupku Nemačke, to jest: Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202).

¹⁰ Code de procédure pénale (version consolidée au 2 mars 2015), sa: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=14295>.

5. Često se previđa da se zbog do sada ugrađenih normi u okviru krivičnog pravnog sistema često ugrožava poštovanje *principa tajnosti u radu* kadrova bezbednosnih agencija, naročito duževremenog rada.

6. Dokazi, pribavljeni specifičnim metodima rada bezbednosnih službi, pretežno u tajnosti, često i teško mogu da se posmatraju kao pravno valjani, ili pak da se naknadno konvalidiraju, te time učine oficijelno upotrebljivim na sudu.

Pri tom valja imati na umu da je u borbi sa raznovrsnim opasnostima po nekada teško, a veoma često i necelishodno te štetno, da se obelodane informacije obaveštajnog karaktera, iako bi bile korisne za krivični progon jednog broja lica. Da bi se ove teškoće ublažile, a rad pravosuđa učinio efikasnijim, neophodna su nova zakonodavno-pravna rešenja, kakva Srbija u ovom momentu ne poseduje, ali bi bilo korisno da ih formira. Primera radi analogno onom koje poseduje Britanija¹¹.

5. UместO ZAKLJUČAKA –ŠTA BI VALJALO DA SE ČINI?

Imajući u vidu sve napred pomenute momente ukazujemo da bi bilo logično da se izvrše ispravke grešaka uočenih unutar ZKP-a. Takođe i da se:

1. unutar bezbednosnih službi izvrši jasno razgraničenje:

a.) vrsta zadataka, otuda i

b.) nadležnosti,

2. pojedini od poslova, koji zahtevaju visoku obučenost i opremljenost, ali su usmereni na, uslovno rečeno, klasične policijske zadatke, prebace u isključivu nadležnost takozvane javne bezbednosti, te da se

3. rad kako klasične policije tako i bezbednosnih organa valjano kontroliše.

Dozvolite nam da pažnju, za trenutak, zadržimo upravo na probemima razvoja rada i kontrole bezbednosnih službi. Smatramo da je ovo moguće rešavati putem organizacionog uspostavljanja i povećanja kapaciteta tome posebno namenjenih institucija. Ne samo unutar Parlamenta. Uostalom, takav Srbija već poseduje. Ali su mu: a.) područje, b.) obim, i c.) kvalitet rada (na svim nivoima), omeđeni važećim a spornim odredbama ZKP-a i zakona koji regulišu rad bezbednosnih službi. Otuda upravo ove, legislativne, probleme valja otkloniti. Isto tako, da bi se postizali adekvatni rezultati rada ovih bezbednosnih službi takođe su im neophodni i stalni procesi modernizacije. Smatramo da je u ovom složenom procesu modernizacije neophodan i odgovarajući strateški politički pristup. A da bi ga valjano izgrađivali smatramo da je potrebno i stalno poređenje naših sa rezultatima država stabilne

¹¹ Velika Britanijaje je 2013.g. donela zakon kojim propisuje zatvoreni krivični postupak i posebnu službu branilaca za lica koja se optužuju da učestvuju u pripremama ili izvršenjima terorističkih akta. Vidi: Justice and Security Act 2013, Chapter 18, Part 2 Disclosure of Sensitive Material - Closed material procedure: General, Section 9 - Appointment of special advocate.

demokratije, uz primenu: *komparativno-pravnog, formalno-normativnog i normativno-hijerarhijskog metoda* (Joldžić, V. 2010: 50.-53., Joldžić, V., Batrićević, A. i Stanković, V. 2017: 11.-13.). Pri tome upozoravamo da države, čak iako su politički i istorijski slične, nisu identične. Sledstveno tome i da modeli organizacije zakonodavne, pravosudne i izvršne vlasti, formirani od strane mislilaca i zakonodavaca jedne ne mogu biti mehanički implementirani unutar druge države. Ali to ne sprečava da upoznajemo nova rešenja razvoja institucija za sprovođenje zakona. Upravo bi u tom procesu bilo korisno da se istovremeno ide na upoznavanje raznovrsnih, a često sučeljenih, razmišljanja domaćih i inostranih kadrova nauke i struke. Na primer upoznavanja sa razmišljanjima teoretičara tzv. *novog institucionalizma*, poput Peter-a Hall-a i Rosmarry Taylor (Peter, H., Rosemary, T., 1996: 936-957)", te njima sledujućih poslenika nauke. Razmišljanjima koja ukazuju na konstantnu pojavu novih institucija unutar država, ali i da se deo aktera odupire njihovom usvajanju, ili pak sprovođenju u život njihovih obaveza, kao i saradnji te subordinaciji, a posebno subordinaciji bezbednosnih organizacija civilnom vođstvu.

U postupku upoznavanja sa brojnim teorijskim ali i praktičkim pristupima formiranju raznovrsnih institucionalnih rešenja logički je ispravno da obratimo pažnju i na moguće ispoljene antagonizame (suprotnosti) u pristupu formiranju ovih rešenja. Antagonizme koji često mogu da vode i ka različitim a neželjenim posledicama. Ovo i iz jednostavnog razloga da već sada živimo u svetu "prepunom institucija". One se i u Republici Srbiji množe iz godine u godinu. Upravo ovo je po mišljenju brojnih autora dovelo i do grešaka u institucionalnom, a legislativnom, pristupu na polju razvoja bezbednosnih službi kao i onih ciljno usmerenih na izvršavanje zakona (policije, tužilaštva, sudstva, carine, inspekcija, uprava, direkcija, i sl).

Sve ovo o čemu smo do sada govorili upućuje nas i na neka dodatna razmišljanja. Podsećamo da su brojni autori, analizirajući izvršene reforme sveukupnog sistema bezbednosti unutar Republike Srbije, ukazali da problemi u osnovi proizilaze iz:

- konstrukcije ZKP-a (Škulić, M., Ilić, G., 2012; Stanarević, S., i Bodin, M. 2014: 84-104; Kostić, M. 2016: 68.- 84; Petrović, P., i Đokić, K. 2017), ali i
- tekstova zakona koji uređuju rad bezbednosnih službi.

Ukazuje se da važećim zakonima nije obezbeđen potreban i dovoljan stepen legitimnosti, a posebno u *obaveštajnom vođenju policijskih aktivnosti*. Specifičnih i specijalizovanih aktivnosti za koje smo mišljenja da bi trebalo da budu posebno profilisane. Ova, kao i naša napred izložena, razmišljanja navode nas na zaključak da se mora ići na proširenje kapaciteta državnog aparata, te da ih treba razvijati: a.) na terenu rada službi javne bezbednosti, b.) na terenu rada izvršne vlasti, i c.) uz izbegavanje ozakonjenja mešanja rada izvršne vlasti u ingerencije pravosuđa.

Takođe smatramo da je, institucionalno posmatrano, bolje da deo osoblja obaveštajnih agencija bude premešten u druge institucije, izuzev: suda, tužilaštava i advokature. Na taj način bi se obaveštajno bezbednosne agencije posvetile isključivo svojim osnovnim zadacima, dakle struci.

Naša do sada izložena zapažanja, kritika, kao i zaključci, zasnivaju se na široko prihvaćenom stanovištu da obaveštajne i kontraobaveštajne agencije ne mogu biti tretirane kao agencije za sprovođenje zakona. Otuda takođe smatramo da je potrebno da se:

1. izvrše za to neophodne izmene unutar ZKP-a Republike Srbije, o kojima je niz autora detaljno pisao,
2. donese zakon analogan Zakonu SAD o obaveštajnom nadgledanju u inostranstvu,
3. donese i Zakon o pravosudnoj policiji, kakav poseduju Francuska (Direction Centrale Police Judiciaire), Italija (Polizia Giudiziaria), Portugal (Policia Judiciária)..., i
4. razvije rad takozvane kriminalističko-obaveštajne analitike, kao procesa prikupljanja, obrade i interpretacije podataka koji mogu biti od ključnog značaja za sagledavanje naročito visoko tehnološkog kao i organizovanog kriminala pri ostvarivanju policijskih ciljeva (Atkin, H, 2000: 3.).

Mišljenja smo da bi se tek na ovakav, legislativno jasan način, postigli neophodni rezultati. Nadamo se da će se to i učiniti.

LITERATURA

- (1) Atkin, H. (2000) Criminal Intelligence Analysis: A Scientific Perspective. Richmond. *Ialeia Journal*, XIII (1).
- (2) Beljanski, S., Ilić G., Majić M. (2011): *Zakonik o krivičnom postupku*. Službeni glasnik, Beograd.
- (3) Đurđić, V. (2015) Perspektiva novog modela krivičnog postupka Srbije, Beograd, *Nauka, bezbednost, policija*, XX (2), str. 71.-95.
- (4) Fredman Jonathan, M (1997): Intelligence Agencies, Law Enforcement, and the Prosecution Team, New Haven, *Yale Law & Policy Review*, No 16, pp. 331-371.
- (5) Hall, P., Taylor, R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. London, *Political Studies*, XLIV (44), str. 936-957.
- (6) Joldžić, V., Batrićević, A. i Stanković, V. (2017): Pravni okviri za zaštitu životne sredine od negativnih tehnogenih uticaja, izd. IKSI, Beograd.
- (7) Joldžić Vladan (1995): Ciljevi i obim kaznene intervencije u svetlu društvenih promena, izdavač: IKSI, Beograd.
- (8) Joldžić, V. (2010): Ekološko pravo - Opšti i Poseban deo, IKSI, Beograd.
- (9) Joldžić, V. (2016): Computer devices using into copy and congenially rights infringemenst - some criminal law questions, unutar: Thematic conference proceedings of international significance Archibald Reiss Days, Acdemy of criminalistic and police studies, Belgrade, Volume 3, str. 329-344.
- (10) Joldžić, V. (2015): Značaj razvojnog puta od ideja preko ideala do principa i normi, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*. Beograd, godina XXXIV, br. 2, str. 79-91.
- (11) Kangas, A., Vestheim, G. (2010): Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries (Research publication), Boras, *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, XIII (2), str.267-284.
- (12) Kostić Mladen (2016): Koncept bezbednosti, Beograd, *Vojno delo*, br. 7, str. 68-84.

- (13) Krivični zakonik Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 - ispr, 107/2005 - ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.g.
- (14) Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies, COPS programs, COPS Office Response Center, October 28, 2004, ISBN: 1-932582-44-4.
- (15) Leng, Roger (1993) The right to silence in police interrogation: a study of some of the issues underlying the debate research. Research study (Great Britain. Royal Commission on Criminal Justice) (10). London: H.M.S.O.
- (16) Lidstone, K. (1987) The Reformed Prosecution Process in England: A Radical Reform? Law Book Company, Sydney, *Criminal Law Journal*, XI (6), str. 296-318.
- (17) Petrović, P. i Đokić, K. (2017): Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd.
- (18) Petrović, P. (2012): Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: Slučaj Srbija, izdavač Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd.
- (19) Piters Gaj (2007) Institucionalna teorija u političkoj znanosti: Novi institucionalizam, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- (20) Stanarević, S. i Bodin, M. (2014): Bezbednosna kultura kao društveni resurs nacionalne bezbednosti, Vojno delo, Beograd.
- (21) Škulić, M. i Ilić, G. (2012): Novi Zakonik o krivičnom postupku Srbije. Reforma u stilu "jedan korak napred – dva koraka nazad", Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd.
- (22) Škulić, M. i Ilić, G. (2012): Novi zakonik o krivičnom postupku Srbije. Kako je propala reforma: Šta da se radi? Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd.
- (23) Škulić, M., Ilić, G. i Matić Bošković, M. (urednici) (2015): Unapređenje Zakonika o krivičnom postupku - de lege ferenda predlozi, izdavač: Misija OEBS-a u Srbiji.
- (24) Zakon elektronskim komunikacijama, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2010, 60/2013 - odluka US i 62/2014.g.
- (25) Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US, 112/2013 - autentično tumačenje i 8/2015 - odluka US.
- (26) Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br.: 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US i 66/2014.g.
- (27) Zakon o bezbednosno informativnoj agenciji, *Službeni glasnik RS*, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US i 66/2014.g.
- (28) Zakon o izmenama i dopunama Zakona o bezbednosno informativnoj agenciji, *Službeni glasnik R.S.*, br. 66/2014.g.
- (29) Zakon o policiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016.g.
- (30) Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. br. 116/2007 i 72/2012.
- (31) Zakon o vojnoobaveštajnoj agenciji i vojnoobaveštajnoj agenciji, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2009, 55/2012 – odluka US i 17/2013.g.
- (32) Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 46/2006, 49/2007. i 122/2008.g.
- (33) Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.g.
- (34) Zakonik o krivičnom postupku, *Službeni list SRJ*, br.: 70/2001 i 68/2002, *Službeni glasnik RS*, br. 58/2004.

Internet izvori

- (1) A lexical database for English. Princeton. Preuzeto na dan 10.05. 2017., sa: <http://www.thefreedictionary.com/Law+enforcement+agencies>.
- (2) CODE D'INSTRUCTION CRIMINELLE DE 1808, snimljen na dan 21 8 2017 sa: http://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_instruction_n_criminelle_1808/code_instruction_criminelle_2.htm.
- (3) Code de procédure pénale (version consolidée au 2 mars 2015). Preuzeto na dan 10. 1. 2015, sa: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=14295>
- (4) European Commission - Commission Staff Working Document - Serbia 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, SWD (2016) 361 final. Preuzeto na dan 24. 05. 2012., sa: https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf.
- (5) Foreign Intelligence Surveillance Act (Public Law 95–511 of October 25, 1978; 92 STAT. 1783). Preuzeto na dan 1. 08. 2017. sa: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/foreign-intelligence-surveillance-act-of-1978>
- (6) Princeton. A lexical database for English. Preuzeto na dan 10.08.2017., sa: <https://wordnet.princeton.edu/wordnet/tools/search/index.xml?q=law+enforcement+agency+definition+>
- (7) Foreign Intelligence Surveillance Act (Public Law 95–511 of October 25, 1978; 92 STAT. 1783). Preuzeto na dan 1. 08. 2017, sa: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/foreign-intelligence-surveillance-act-of-1978>.
- (8) Ilić, G. (unutar): AKTUELNE VESTI NA DAN 23. MAJ 2012. Preuzeto na dan 24. 05. 2012., sa: http://www.paragraf.rs/arhiva_vesti/230512.html#62.
- (9) Justice and Security Act (JSA) of the UK. Preuzeto na dan 1. 07. 2017, sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/contents/enacted>.
- (10) Policing and crime act, 2017. Preuzeto na dan 25. 05. 2017. sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/data.pdf>.
- (11) Princeton's WordNet definition. Preuzeto na dan 10.08.2017., sa: <http://www.thefreedictionary.com/Law+enforcement+agencies>
- (12) Regulation of Investigatory Powers Act 2000. Preuzeto na dan 10. 07. 2017, sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents/data.pdf>.
- (13) Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202)
- (14) The Crime and Disoreder Act, of 1998. Preuzeto na dan 9.07.2017, sa: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/pdfs/ukpga_19980037_en.pdf
- (15) The Criminal Procedure and Investigations Act of 1996. Na dan 20. 08. 2017., sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996>.
- (16) The Finanncial Service and Markets Act. Preuzeto na dan 10.07.2017., sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents>
- (17) The Intelligence Services Act. Preuzeto na dan 10.7.2017., sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/contents>.
- (18) The National Security Act of 1947 – July 26, Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758., pod: Sec. 102 (b) 1 (d) (3). Preuzeto na dan 17.08.2017, sa: <https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>.
- (19) The Official Secrets Act of 1989. Preuzeto na dan 10.8.2017, sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6>.

- (20) The Police Act. Preuzeto na dan 10.7.2017, sa:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/50/contents>.
- (21) The Post Office Act of 1953. Preuzeto na dan 10. 07. 2017., sa:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/1-2/36/crossheading/general-offences/enacted>
- (22) The Security Service Act of 1989. Preuzeto na dan 11.08.2017., sa:
http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/pdfs/ukpga_19890005_en.pdf.
- (23) The Special Immigration Appeals Commission Act of 1997. Preuzeto na dan 10.07.2017., sa: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/68>.
- (24) The Terrorism Act of 2000. Preuzeto na dan 10.07.2017., sa:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/1>.
- (25) The unanimous Declaration of the thirteen united States of America. In Congress, July 4, 1776. Preuzeto na dan 8. 8. 2017, sa:
www.ushistory.org/declaration/document.
- (26) U.S. Code, Title 50, Chapter 36- FOREIGN INTELLIGENCE SURVEILLANCE, Subchapter I – VII. Preuzeto na dan 13. 08 2017, sa:
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-36>.
- (27) USLegal/Free Legal Information and Help: Law enforcement agency. Snimljeno na dan 10.08.2017., sa: <https://definitions.uslegal.com/l/law-enforcement-agency/>.

SOME THOUGHTS ON THE ADEQUACY FOR DELINEATION OF RESPONSIBILITIES BETWEEN THE POLICE AND INTELLIGENCE AND SECURITY AGENCIES

Text contains reflexions that result from scientific work on the Project 47011, which are related with the fundamentals, appropriateness and necessity for demarcation of jurisdiction and mandates for collecting the evidences between the intelligence agencies and police. This, especially, having in mind possible or questionable validity of the evidences against crime which affects public safety but are obtained by intelligence agencies. Text also points on the wrong legal, from this reason also wrong practical treating of the intelligence agencies as law enforce agencies. Our text is aimed at understanding of: foundations, roads and ways of correcting the identified problems, starting from law-theoretical but also pointed at possible practical ways how to solve the perceived problems. It provides a vision of the authors presented as a sort of conclusions and on them based proposals.

KEY WORDS: security agencies / law enforcement agencies / theoretical approach / legislative roots of the problem / ways of correcting