

Проф. др Саша МИЈАЛКОВИЋ*

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Дои: 10.5937/bezbednost1801005M

УДК: 351.746.1(497.11)

327.84(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 16. 05. 2018. године

Ревизија: 21. 05. 2018. године

Ревизија: 05. 06. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Безбедносно проверавање лица – нови стандарди националног система безбедности Републике Србије

Апстракт: Безбедносним проверавањем лица утврђује се (не)постојање безбедносних сметњи за давање или за ускраћивање безбедносне дозволе за остваривање конкретног права. Најчешће се проверава безбедносна подобност за пријем у радни однос у одређени државни орган или у школе из којих се регрутују припадници сектора безбедности, за напредовање у служби, за постављење на одговорне дужности у одређеним државним органима, за приступање тајним подацима, објектима и лицима која уживају безбедносну заштиту и за набављање оружја. Међутим, у тоталитарним режимима ова мера безбедности може да буде злоупотребљена за остваривање циљева режима на власти. Тада се тајне службе злоупотребљавају да неосновано задиру у живот и слободу грађана, над којима најчешће спроводе терор и тортуру. Република Србија је, као „млада демократија“, изградила нормативне оквире за професионално и етички исправно безбедносно проверавање лица. Најновији стандарди безбедносног проверавања лица садржани су у законским и подзаконским прописима којима се уређују области унутрашњих послова, одбране и обавештајно-безбедносних служби.

Кључне речи: безбедносно проверавање, национално право, национални систем безбедности Републике Србије, полиција, безбедносно-обавештајне агенције.

* sasa.mijalkovic@kpa.edu.rs

Увод

Безбедносно проверавање обухвата службене мере и послове којима овлашћени орган безбедности, у законској процедури, уз уважавање професионалне етике, утврђује безбедносну подобност лица и даје му или му ускрађује *безбедносну дозволу* за остваривање неког његовог права. Уместо термина *проверавање* (глаголска именица), у свакодневном говору се неретко неоправдано користи термин *провера* (граматичка именица). Иначе, *безбедносна проверка* је службени документ органа безбедности са налазима безбедносног проверавања лица. Уколико је мишљење о безбедносној подобности лица позитивно (потврђена испуњеност услова за остваривање права грађана), саставни део овог документа је и *безбедносна дозвола* која се упућује државном органу који одлучује о праву провераваног лица (*сертификат* о подобности грађана за остваривање његовог права). У жаргону сектора безбедности, сви аспекти ове мере збирно се називају безбедносном провером (*персонална безбедносна проверка* или *безбедносна проверка физичког лица*) (Мијалковић, 2015:196).

Лица се најчешће безбедносно проверавају ради сагледавања испуњености подобности, тј. безбедносних услова кандидата за пријем у радни однос у одређени државни орган или у школе из којих се регрутују припадници сектора безбедности, за напредовање у служби или за постављење на одговорне дужности у одређеним државним органима, за запошљавање на посебно важним радним местима у јавним службама и у погонима и објектима критичне инфраструктуре (аеродроми, електране, увоз/извоз оружја и сл.), за набављање оружја и за приступ тајним подацима. Безбедносно проверавање се спроводи и ради заштите одређених јавних интереса, уколико се посумња да су припадник службе безбедности или лице на одговорним дужностима у државним органима у међувремену стекли безбедносне сметње за вршење службене дужности. Уколико кандидат испуњава све безбедносне услове, сматра се да је добио безбедносну дозволу, односно да је проверка „позитивна“; уколико кандидат не испуњава безбедносне услове, он неће добити безбедносну дозволу, односно безбедносна проверка је „негативна“. У случају запошљавања, безбедносна подобност је профил личности који одговара профили професионалног припадника одређеног државног органа. Најчешће, подобност подразумева да је за кандидата поуздано утврђено да он у прошлости није вршио никакве незаконите или неморалне радње, нити се анализом његовог понашања, особина, навика и склоности може поуздано претпоставити да би у будућности могао да врши неке незаконите или неморалне радње које би директно или индиректно могле да утичу на квалитет, законитост и

етичност његовог радног ангажовања, а тиме и на квалитет његовог сервисирања грађана и државе (Мијалковић, 2015:196).

Безбедносно проверавање иницира државни орган пред којим заинтересовано лице жели да оствари своје право. Тај државни орган сачињава захтев (замолницу) за проверавање лица и доставља је служби која је овлашћена да врши безбедносно проверавање (најчешће полиција и службе безбедности). Лице се проверава претраживањем база података (картотека/електронских база) и теренским прикупљањем обавештења о личности (разговара се са грађанином кога служба проверава, али и са другима који имају сазнања о лицу које се провера, о члановима његове породице и о лицима са којима контактира). Предмет проверавања су образовање, имовина, запослење, понашање, навике, склоности, криминална прошлост, запослење, кретање, друштво лица итд. Објективни налази и сазнања се уносе у извештај о безбедносној провери. Други део извештаја је оцена и мишљење службеног лица о томе да ли је лице подобно да оствари конкретно право. Извештај се доставља државном органу који је упутио замолницу за проверавање, на основу чега се одлучује о правима лица. Најзад, у демократским државама безбедносном проверавању лица претходи његова писана сагласност и попуњавање стандардизованих упитника са личним подацима.¹ То се односи и на лица која су њему блиска, уколико се том приликом и она проверавају.

Нови стандарди безбедносног проверавања лица

Безбедносно проверавање лица је деликатна мера: с једне стране, њоме се задире у живот човека, чиме може да се стекне увид у његову интиму и приватност. Тако стечена сазнања о карактеру, биографији и особинама личности јесу разлог да грађанин у демократском друштву оствари или не оствари неко право; с друге стране, у недемократским друштвима та сазнања могу бити и „компромитијући материјал“ за разне злоупотребе. Томе посебно погодује недемократски амбијент којег одликују: потпуна или делимична²

¹ На пример, види: *Основни безбедносни упитник за физичка лица* и *Посебни безбедносни упитник за физичка лица*, Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, <http://www.nsa.gov.rs/doc/obraci/Obrazac%20bezbednosnog%20upitnika%20za%20fizicka%20lica.pdf>, доступан 24. марта 2018; *Правилник о обрасцима сагласности за безбедносну проверу*, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, бр. 335-13-00041/2015-10 од 17. марта 2015.

² На пример, законом се налаже безбедносно проверавање лица за запошљавање на појединим радним местима и законом се поједине службе безбедности обавезују и овлашћују да врше безбедносно проверавање. Све остало: обим и

правна неуређеност безбедносног проверавања; вишесмисленост предмета проверавања (навике, склоности, пороци, слабости, прошлост, тајне, интимни живот лица и људи из његовог породичног, пословног и пријатељског окружења); дискриминација по идеолошко-политичком, верском, социјалном, етничком и другом основу и дискреционо одлучивање о праву лица; субјективна процена валидности (извора) информација о лицу; објективна одговорност провераваног лица за безбедносне сметње чланова породице; одсуство презумпције невиности у погледу наступања безбедносних сметњи у будућности; непостојање претходне писане сагласности провераваног лица за вршење безбедносне провере, као ни сагласности лица (родбине, пријатеља) који су обухваћени поступком проверавања; ускраћивање образложења негативног исхода проверавања и онемогућавање увида у садржај безбедносне провере; онемогућавање провераваном лицу да уложи правни лек против исхода безбедносне провере, те онемогућавање оповргавања навода који су садржани у провери; непостојање објективне и ефикасне контроле над спровођењем прописа у вези са безбедносним проверавањем; неодређеност временског и просторног важења тзв. „негативне“ провере, неразвијена безбедносна култура и професионална етика у службама безбедности итд. Зато органи, послови, мере и активности безбедносног проверавања лица морају имати упориште у уставу, законима и у релевантним подзаконским прописима, а они у међународном праву (Мијалковић, 2015:201, 207).

Правни основ, поступак и последице безбедносног проверавања у Републици Србији до скоро нису били нормативно уређени. Први законски пропис којим је ова материја уређена је *Закон о тајности података* (Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009), а први подзаконски пропис био је *Правилник о вршењу безбедносних провера које спроводи Војнобезбедносна агенција* (Службени војни лист, бр. 18/2010, 23/2012). Касније је донет и *Правилник о поступку безбедносне провере и садржини упитника* (Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2015), као и *Правилник о изгледу Упитника о идентификационим подацима* (Службени гласник Републике Србије, бр. 12/2016) који је примењивало Министарство унутрашњих послова.

У међувремену су донети нови прописи: *Закон о полицији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016 и 24/2018), који за безбедносно проверавање лица примењује Министарство унутрашњих послова, и *Правилник о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција* (Службени војни лист, бр. 25/2015), који

предмет безбедносног проверавања, процедура и методика вршења безбедносних провера, начин оцењивања безбедносне подобности лица, садржај писмена (безбедносне дозволе) регулишу подзаконски прописи или уопште нису правно уређене.

примењује Војнобезбедносна агенција. Нови стандарди безбедносног проверавања лица уважавају поверљивост и интегритет података о грађанима, али и остале слободе и права које се гарантују *Уставом Републике Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 83/2006).

Спровођење одредбе 42 *Устава – права на заштиту података о личности* операционализовано је *Законом о заштити података о личности* (Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012). Институтима из овог закона, правима грађана и механизмима заштите ових права пажња је посвећена у ранијим истраживањима. Исто је и са процедуралним питањима безбедносног проверавања по основу *Закона о тајности података* (Мијалковић, 2015:202-207). Стога ће у даљем тексту пажња бити посвећена најновијим стандардима безбедносног проверавања које спроводе наше безбедносне службе.

Безбедносно проверавање лица у пракси Министарства унутрашњих послова

Законом о полицији (глава VII – *Полицијска овлашћења*, чл. 64, ст. 2, т. 13), као посебно полицијско овлашћење предвиђа се *вршење безбедносних провера*.

У наредној операционализацији ове одредбе (члан 102 – Вршење безбедносних провера) наводи се да „*безбедносна провера* представља скуп мера и радњи којима се утврђује постојање или непостојање безбедносне сметње. *Безбедносна сметња* је чињеница која онемогућава пријем у радни однос и рад у Министарству, пријем на стручно образовање, оспособљавање и усавршавање за потребе Полиције, односно друго право када је прописано посебним законом.

Полицијски службеник је овлашћен да безбедносно проверава (чл. 102, ст. 4):

1. кандидата за пријем у радни однос у Министарство;
2. кандидата за основну полицијску обуку и обуку ватрогасно-спасилачких јединица;
3. кандидата за упис студената на високошколску установу за потребе полицијског образовања;
4. за запослење у Министарству;
5. за пријем у радни однос у другим државним органима, у складу са прописима који уређују ту област, и на захтев тог органа;
6. кандидата за обављање послова детективске делатности или службеника обезбеђења;
7. кандидата за држање и ношење оружја;

8. лица којима се одобрава приступ одређеним објектима, односно местима под посебном безбедносном заштитом;
- 8а. лица која станују, раде или бораве по другом основу у непосредном окружењу лица која се безбедносно штите;
9. у другим случајевима утврђеним посебним законом.³

Истом законском одредбом наводи се да вршење безбедносне провере захтева државни орган, односно друго лице. То је могуће само уколико их је закон овластио да обрађују податке чије проверавање захтевају. У процесу безбедносног проверавања полицијски службеник примењује сва овлашћења која му је поверио законодавац. Подаци и евиденције које су настале безбедносним проверавањем лица класификују се степеном тајности. О налазима и закључцима безбедносног проверавања полицијски службеник доставља извештај који оверава непосредни руководиоца.

Осим тога, у делу *Закона о полицији* који је посвећен условима заснивања радног односа (глава VIII – *Људски ресурси*, чл. 137, ст. 1, т. 3), предвиђа се да „лице које заснива радни однос у Министарству унутрашњих послова, поред општих услова за заснивање радног односа у државном органу, мора да испуњава и посебне услове, међу којима је и: *да не постоје безбедносне сметње за обављање послова у Министарству*“.⁴

³ Полиција врши провере по већини основа као и Безбедносно-информативна агенција, али и по замолници органа безбедности Министарства одбране приликом пријема лица у војне школе и на рад у Министарство одбране по основу *Закона о одбрани* (Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон и 10/2015 (чл. 110)) и *Закона о Војсци Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015 и 88/2015 – одлука УС (чл. 39, с. 1, т. 8 и чл. 40, ст. 3)) итд.

⁴ Наведени појам *безбедносне сметње* операционализован је чланом 138, ст. 2 *Закона о полицији*, па сметња постоји ако: се против лица води кривични поступак или ако је лице осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности; је лице осуђивано на казну затвора у трајању од најмање шест месеци; је лицу радни однос у државном органу престао по основу правоснажне одлуке надлежног органа због тешке повреде службене дужности, односно теже повреде радне дужности; је лицу радни однос у правном лицу са јавним овлашћењима престао због повреде радне обавезе или непоштовања радне дисциплине; је лице правоснажно кажњено за прекршаје из области јавног реда са елементима насиља и за прекршаје у области прописа којима се уређује набављање, држање и ношење оружја и муниције; лице својим навикама, понашањем или склоностима указује да неће бити достојно за рад у Министарству; лице које се проверава у поступку безбедносне провере о себи даје неистините податке, ради прикривања чињеница које би представљале безбедносноу сметњу.

Ова одредба операционализована је са још неколико новела. У члану 140 – *Безбедносна провера и утврђивање постојања безбедносних сметњи*, наводи се да образложену оцену о (не)постојању безбедносне сметње даје руководилац јединице која је спровела проверавање. Ова оцена доставља се овлашћеном субјекту који је поднео захтев за вршење провере. Уколико то лично захтева, лице које је било предмет безбедносног проверавања може да изврши увид у садржај оцене безбедносне провере. Забрањено је да се у друге сврхе користе подаци који су прикупљени током проверавања лица.

Даље, одређују се три нивоа безбедносног проверавања (чл. 141 – *Нивои безбедносних провера*), у зависности од врсте кандидата и података који се прикупљају и проверавају.

Проверавању првог нивоа подлежу лица која се наводе у цитираном члану 102 *Закона о полицији*. Спроводи се обрадом података које су похрањене у МУП-овим евиденцијама, као и прикупљањем података на терену.

Следећем – другом нивоу проверавања (на период од пет година) подлежу руководиоци Министарства унутрашњих послова средњег нивоа. Обухвата први ниво безбедносног проверавања, уз потпуно проверавање података који су у базама других органа државне, покрајинске или локалне власти, односно код имаоца јавних овлашћења.

Најзад, највишем – трећем нивоу проверавања (на период од четири године) подлежу лица која су на положају, затим лица која су постављена, као и руководиоци на високом, односно на стратешком нивоу МУП-а. Подразумева безбедносно проверавање првог и другог нивоа, уз проверавање података којима располажу друге безбедносне службе.

Безбедносне провере је могуће извршити и пре истека наведених периода, под условом да се уоче безбедносне потребе или уколико се за то стекну законски услови. У погледу тога ко спроводи проверавање, решења су следећа: основне безбедносне провере спроводе полицијски службеници подручних полицијских управа; Сектор унутрашње контроле врши други и трећи ниво проверавања; припаднике овог Сектора проверава Служба за безбедност и заштиту података; припаднике ове Службе безбедносно проверава посебна комисија коју образује министар унутрашњих послова.

Најзад, *Законом* је нормиран и поступак безбедносног проверавања (члан 142-144: *Начин вршења безбедносних провера*). Први корак јесте да лице које се безбедносно проверава попуни и потпише *Упитник о идентификационим подацима*. Предмет проверавања су подаци из Упитника, а потписани Упитник сматра се сагласношћу лица за спровођење провере. Ако није попунило или није потписало

Упитник, лице је одустало од поступка остваривања свог права због којег се врши проверавање. Оваква сагласност није потребна за проверавање радника Министарства унутрашњих послова, ни за лица која имају приступ, раде или бораве у окружењу лица, објеката и места под посебном безбедносном заштитом.

Поступак проверавања лица које се прима у радни однос у МУП, на основну полицијску или ватрогасно-спасилачку обуку или у високо образовање за потребе Полиције, покреће се захтевом јединице Министарства која је надлежна за људске ресурсе. Безбедносно проверавање лица за потребе других органа и правних лица покреће се на захтев тих органа и правних лица. Проверавање лица врши јединица Дирекције полиције у оквиру чије месне надлежности проверавано лице има пребивалиште.

Ако се основано посумња у постојање безбедносних сметњи код запосленог, што може да доведе у питање његово даље радно ангажовање у Министарству, захтев за безбедносно проверавање запосленог може да поднесе његов непосредни руководилац. Ако је запослени упућен у другу јединицу, то може да учини и руководилац те јединице. Исто могу да учине и припадници Сектора за унутрашњу контролу, односно Службе за безбедност и заштиту података. Безбедносну проверу врши подручна полицијска управа на чијем подручју пребива лице над којим се спроводи провера. Полиграфско испитивање је интегрални метод безбедносног проверавања за радна места у МУП-у која се попуњавају по посебним критеријумима (што се предвиђа посебним актом).

Изглед и структуру Упитника о идентификационим подацима прописује министар (чл. 142 *Закона о полицији*). Тако, „у зависности од нивоа безбедносне провере, Упитник може да садржи следеће податке: име и презиме (претходна имена и презимена); јединствени матични број грађана; датум и место рођења; држављанство (претходна и двојна држављанства); пребивалиште и боравиште (претходна пребивалишта); брачни статус и породично стање лица; стручна спрема и занимање; подаци о радном месту и претходним запослењима (посебно о престанцима радног односа због повреде радне обавезе у правном лицу са јавним овлашћењима или непоштовања радне дисциплине); подаци у вези са извршењем војне обавезе; подаци о кривичном и прекршајном кажњавању и кривичним и прекршајним поступцима који су у току; подаци о дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама; контакти са страним полицијским организацијама, страним службама безбедности и обавештајним службама, као и подаци о чланству или учешћу у активностима организација чије су активности или циљеви забрањени; подаци о претходним безбедносним проверама

и подаци о безбедносним проверама којима располажу друге службе безбедности; подаци о одговорности за повреду прописа који се односе на тајност података; подаци о праву својине на стварима уписаним у јавни регистар; медицински подаци у вези са болестима зависности, односно душевним болестима; подаци за контакт (број телефона и електронска адреса).“

Поред података из Упитника, проверавају се и остали подаци који могу да буду релевантни за утврђивање безбедносне сметње. Ако лице које се проверава живи са другима у заједничком домаћинству, и та лица ће бити безбедносно проверавана. За то је такође неопходна њихова писана сагласност; одбијањем сагласности ускратиће могућност да лице са којим живе у заједничком домаћинству оствари одређено право (чл. 143 *Закона о полицији*).

Најзад, безбедносно проверавање лица се врши на више начина (чл. 144 *Закона о полицији*):

1. непосредним разговором са лицем чији се подаци проверавају;
2. непосредним опажањем полицијског службеника који врши безбедносну проверу;
3. непосредним разговорима са другим лицима, на основу процене полицијског службеника који спроводи проверу;
4. увидом у јавне податке, базе података и службене евиденције надлежних органа и установа;
5. провером података на основу међународне полицијске сарадње;
6. по потреби, провером података преко других служби безбедности, у складу са законом.

Оцена из безбедносне провере лица „важи“ годину дана. Ако после тог рока проверавано лице не ступи на рад, за заснивање радног односа неопходно је спровести поновну безбедносну проверу.

Најзад, чланом 55 *Закона о полицији* предвиђа се да: „пре отпочињања пружања полицијске помоћи у извршењима и у поступцима вансудског намирења, полицијски службеник има право да изврши безбедносну проверу, као и проверу лица на које се извршење односи кроз базу података и евиденције које води Министарство“.

Важно је поменути и то да је почетком 2018. године усвојен пропис који је такође значајан са аспекта безбедносног проверавања лица. Реч је о *Закону о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова* (Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018). Наиме, једна од сврха прикупљања и обрађивања података о грађанима (о личности) коју спроводи МУП јесте „вршење безбедносних провера“ (чл. 3, ст. 1, т. 34).

Овај закон нуди више прогресивних решења у погледу заштите права лица која се безбедносно проверавају. Нека од њих су: од Министарства свако може да захтева обавештење о томе да ли је предмет обрађивања података и којим се радњама то чини (чл. 6, ст. 1)⁵; МУП има обавезу да исправи и ажурира податке који (утврђено) нису тачни и да о томе обавести лице, осим уколико је реч о подацима који имају ознаку тајности (чл. 7, ст. 1 и 4); прикупљени и евидентирани подаци о личности морају да се бришу по истеку законских рокова током којих морају да се чувају или по престанку постојања разлога уписивања лица у релевантне евиденције (чл. 7, ст. 2).

Такође, *Законом* се предвиђа да ће МУП податке о личности прикупљати директно од лица на која се предметни подаци односе (чл. 8, ст. 1); од других органа државне, покрајинске или локалне власти, односно од имаоца јавних овлашћења (чл. 8, ст. 2), и од физичких и правних лица која поседују податке или која су по неком основу овлашћена да воде евиденције или збирке података (чл. 8, ст. 3).

Уз то, у складу са законом, Министарство доставља и размењује податке са другим органима државне, покрајинске или локалне власти, односно са имаоцима јавних овлашћења и правним лицима (чл. 9, ст. 2 и чл. 11, ст. 4). То може да чини и у складу са потврђеним међународним споразумом или на основу чланства у међународној организацији (чл. 12, ст. 1).

Најзад, Министарство унутрашњих послова је дужно да установи *Евиденцију безбедносних провера*. У њој се похрањују подаци које је проверавало и до којих је дошло Министарство (види садржај *Упитника о идентификационим подацима*), али и подаци о полицијском службенику који подноси захтев за вршење безбедносне провере, који врши безбедносну проверу, који доноси (коначну) оцену о (не)постојању безбедносне сметње, као и подаци о приговорима, жалбама и другим поднесцима у вези с вршењем безбедносне провере (члан 30 *Закона*).

⁵ Остваривање овог права лица се може ограничити из разлога одбране земље; националне или јавне безбедности; превенције, откривања, истраге и гоњења учинилаца кривичних дела, ако би се тиме учинио доступним тајни податак, због чега би могле да наступе озбиљне последице по конкретан интерес који је заштићен законом, те ради заштите слобода и права других лица, о чему МУП обавештава подносиоца захтева (чл. 6, ст. 3 *Закона*).

Безбедносно проверавање лица у пракси Безбедносно-информативне агенције

До скоро, у *Закону о Безбедносно-информативној агенцији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2015 – одлука УС и 66/2014), безбедносно проверавање лица није навођено као конкретна службена мера и радња. Међутим, у другим посебним законима наводи се да безбедносно проверавање лица врши Безбедносно-информативна агенција. На пример, у *Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције* (чл. 26 – *Безбедносно проверавање*) (Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016) стоји: „Безбедносно проверавање лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама... спроводе министарство надлежно за унутрашње послове, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта заштите јавног поретка и Безбедносно-информативна агенција, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта безбедности Републике Србије. Безбедносно проверавање, на писани захтев руководиоца државних органа или посебних организационих јединица... може се обавити без знања лица која се проверавају, и то пре ступања на рад, односно функцију, током вршења функције, односно обављања послова, као и годину дана по престанку вршења функције, односно обављања послова. У поступку безбедносног проверавања прикупљају се и проверавају подаци у погледу лица према коме се спроводи проверавање, неопходни да се оствари сврха безбедносног проверавања. Безбедносно проверавање се врши обављањем разговора са грађанима, прикупљањем података од правних лица, других органа власти или увидом у регистре, евиденције, збирке и базе података које се воде на основу закона, као и предузимањем других мера у складу са законом и прописима донетим на основу закона. О спроведеном безбедносном проверавању сачињава се извештај који се доставља државном органу или посебним организационим јединицама које су упутиле захтев за безбедносно проверавање. У извештају се не могу налазити подаци на основу којих би се откриле методе и поступци коришћени у прикупљању података, идентификовали извори података или припадници министарства надлежног за унутрашње послове, односно Безбедносно-информативне агенције који су учествовали у безбедносном проверавању.“

Недавно донетим *Законом о изменама и допунама Закона о Безбедносно-информативној агенцији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2018) помиње се безбедносна провера. Међутим, то је искључиво у контексту „услова за заснивање радног односа у Агенцији,

када се примењују прописи којима се уређују услови за заснивање радног односа у министарству надлежном за унутрашње послове“ (члан 20б).

Конкретније, „постојање безбедносне сметње, као стварног и неприхватљивог безбедносног ризика у случају пријема лица у радни однос, укључујући и лице које се враћа на рад по основу правоснажне одлуке надлежног органа, утврђује Агенција у поступку безбедносног проверавања. Ова мера може да се спроведе само уз претходну писану сагласност лица, које је попунило и потписало упитник о идентификационим подацима, на обрасцу који утврђује директор Агенције. Одбијање да попуни или да потпише упитник сматра се одустајањем од заснивања радног односа, односно одустајањем од наставка рада у Агенцији. Безбедносно проверавање се врши прикупљањем и проверавањем података који су наведени у упитнику, као и других података о лицу које се безбедносно проверава, затим обављањем разговора са лицем које се проверава, са лицима која су са њим у вези и са другим лицима, као и прикупљањем података од других органа или из регистара, евиденција, збирки и база података које се воде на основу закона. Прикупљени подаци се евидентирају, чувају и штите у складу са законом којим се уређује тајност података и законом којим се уређује заштита података о личности. Користе се само у сврху за коју су прикупљени“ (чл. 20в *Закона*).

Дакле, анализом више законских прописа може се закључити да *Безбедносно-информативна агенција* безбедносно проверава:

- кандидате за пријем у радни однос у БИА (чл. 20 и 20в *Закона о Безбедносно-информативној агенцији*);
- лица за која се тражи дозвола за приступ тајним подацима (чл. 54 *Закона о тајности података*);
- функционере и лица која обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама за сузбијање организованог криминала, тероризма, корупције и других посебно тешких кривичних дела (чл. 26 *Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*);
- лица на пословима планирања одбране и руковоаце плановима одбране у државним, покрајинским и у органима локалне самоуправе, у привредним друштвима, правним лицима и предузетницима од значаја за одбрану (чл. 81, ст. 7 *Закона о одбрани*);
- лица којима се одобрава улазак и кретање у зонама аеродрома које су контролисане и обезбеђиване, као и лица којима се одобрава улазак и кретање у системима, инфраструктури и у

критичним објектима који су изван аеродрома, а у функцији су цивилног ваздухопловства (чл. 231, ст. 3 *Закона о ваздушном саобраћају*, Службени гласник Републике Србије, бр. 73/2010, 57/2011, 93/2012, 45/2015 и 66/2015 – др. закон);

- лице које од надлежних државних органа захтева дозволу да буде извозник, увозник, брокер и пружалац техничке помоћи за извоз, увоз, пружање брокерских услуга/техничке помоћи при увозу и извозу робе двоструке намене (чл. 14 *Закона о извозу и увозу робе двоструке намене*, Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2013), односно при увозу и извозу наоружања и војне опреме (чл. 8 *Закона о извозу и увозу наоружања и војне опреме*, Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2014), као и лица која се примају у радни однос или су у радном односу код произвођача наоружања и војне опреме (чл. 31-32 *Закона о производњи и промету наоружања и војне опреме*, Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2018);
- лица која заснивају радни однос, која се постављају или која се распоређују на радна места и послове којима се пружа контраобавештајна заштита (чл. 7, ст. 1, ал. 4 *Уредбе о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2010);
- кандидате за управника завода, начелника Посебног одељења и запосленог који су упућени на рад у Посебно одељење за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала и ратних злочина, као и кандидате за Председника суда, овлашћеног судију, председника Апелационог суда и овлашћеног апелационог судију у поступку за кривична дела организованог криминала и ратних злочина (чл. 12 *Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009 и 101/2010);
- странца за кога се сумња да постоје основи за одбијање уласка у Републику Србију из разлога заштите грађана, јавног поретка или безбедности Републике Србије (чл. 11 *Закона о странцима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008).

Дакле, Безбедносно-информативна агенција поступке безбедносног проверавања лица спроводи по основу тзв. посебних закона, у којима се не наводе детаљне процедуре за спровођење ове мере.

Безбедносно проверавање лица у пракси Војнобезбедносне агенције

Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013) препознато је безбедносно проверавање (*персонална безбедност*), као један од послова Војнобезбедносне агенције. Мисли се на послове безбедносног проверавања лица, као и на издавање безбедносних сертификата лицима која су на функцијама или на радним дужностима у ВБА и у ВОА, а која имају приступ тајним подацима (чл. 6, ст. 1, т. 3). Иста агенција безбедносно проверава кандидате приликом запослења у Министарству одбране, односно кандидате за пријем на службу у Војсци Србије. То чини и према другим лицима, када је то значајно за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије, и за обављање безбедносних, контраобавештајних и осталих послова и задатака који су значајни за одбрану државе. Ови послови су регулисани законом и подзаконским прописима, а спроводе се у сарадњи са Безбедносно-информативном агенцијом и полицијом (чл. 6, ст. 3, т. 7). Када је то услов за успешно обављање службених послова, Војнообавештајна агенција може да захтева од безбедносних служби да провере конкретна правна и физичка лица (чл. 25, ст. 1, т.10).

Најзад, унутрашња контрола Војнобезбедносне агенције, односно Војнообавештајне агенције контролише поштовање законитости обављања послова и спровођења службених овлашћења својих запослених. На њен захтев, а по одлуци директора ових агенција, припадници обе агенције обавезни су да се подвргну безбедносној провери... да се полиграфски тестирају и да буду предмет других проверавања (чл. 57, ст. 1 и 4).

Конкретније, *Војнобезбедносна агенција* је овлашћена да врши основне, потпуне и посебне безбедносне провере. С тим у вези, Агенција проверава:

- кандидате за пријем на рад у Министарство одбране и у Војсци Србије;
- запослене у Министарству и припаднике Војске Србије који се упућују на школовање и усавршавање у војношколске установе и војне стипендисте у земљи;
- војнике – регруте који се распоређују у посебне јединице Војске;
- кандидате за резервне официре;
- кандидате за активну резерву;

- запослене у Министарству и припаднике Војске Србије који су кандидати за рад, школовање и усавршавање у иностранству;
- припаднике Војске Србије и запослене у Министарству који се упућују у мултинационалне операције или који се ангажују за потребе међународне сарадње у складу са преузетим обавезама Републике Србије;
- лица која обављају послове планирања одбране у Министарству одбране;
- лица која привремено улазе и раде у војним објектима;
- лица која се предвиђају за постављење на одређене дужности у Министарству одбране и Војсци Србије;
- кандидате за пријем у војношколске установе и војне стипендисте у земљи;
- друга лица у складу са законом (чл. 2, ст. 1 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*, Службени војни лист, бр. 25/2015).

Осим наведених основа, Војнобезбедносна агенција проверава и лица за која се тражи дозвола за приступ тајним подацима (чл. 2, ст. 2 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција* и чл. 54 *Закона о тајности података*).

Сврха безбедносне провере је процена безбедносног ризика код лица за које се обавља безбедносна провера, на основу оцене навода у упитнику за безбедносну проверу. *Безбедносни ризик* постоји када постоји стварна могућност нарушавања безбедности тајних података, односно када на страни лица за које се обавља безбедносна провера постоје такве чињенице и околности које доводе у сумњу његову поверљивост и поузданост. Предмет проверавања су подаци из упитника, а безбедносна провера се обавља прикупљањем и разменом података, разговором са лицем за које се обавља провера и са лицима које је он навео у упитнику и разменом података са Безбедносно-информативном агенцијом и полицијом (члан 3-5 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*).

Војнобезбедносна агенција врши основне, потпуне и посебне безбедносне провере:

- *основна безбедносна провера* је провера за лице која се обавља у евиденцијама ВБА, БИА, МУП, МО, ВС, Војне полиције, правосудних и других државних органа. Обавља се за: запослене у МО и у ВС који су упућени на школовање до нивоа Генералштабног усавршавања и докторских студија и у мултинационалне операције или који се ангажују за потребе међународне сарадње; запослене који мењају статус у служби; за професионалне припаднике ВС који су кандидати за руковоаце

покретним стварима или су кандидати за рад са електронским идентификационим документима; за професионалне војнике са којима се обнавља уговор; за регруте који се упућују у посебне јединице ВС; за лица која су у активној резерви и за друга лица која се постављају на сличне посебне дужности;

- *потпуна безбедносна провера* подразумева основну проверу за лице и за лица која су наведена у „Додатку А“ Упитника (имовно стање: приходи, покретна и непокретна имовина и чланови породице и друге особе које живе у истом домаћинству). Обавља се за: кандидате за пријем у својству професионалног војника и за слушаоце Курса резервних официра; кандидате за пријем у радни однос у МО и на службу у ВС; појединце који се ангажују по основу уговора о делу/привремено-повременим пословима који подразумевају приступ тајним подацима, војним објектима или приступ, кретање и боравак у објектима од значаја за одбрану; кандидате за пријем у војношколске установе, у специјалне јединице, у војноздравствене установе и војне стипендисте и за друга лица која се постављају на сличне посебне дужности;
- *посебна безбедносна провера* подразумева потпуну безбедносну проверу за лице и проверу података из „Додатка Б“ Упитника (детаљнији подаци о имовном стању чланова породице и других особа које живе у истом домаћинству и детаљни подаци о наведеним лицима). Обавља се за: кандидате за пријем у Гарду, Војну полицију, обавештајно-извиђачку јединицу Генералштаба, Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајну агенцију; лица за рад у резиденцијалним објектима и објектима посебне намене; администраторе информационих система и мрежа; лица која се ангажују на пословима безбедносне заштите лица и објеката; запослене који су кандидати за школовање у иностранству, на докторским студијама, Генералштабном усавршавању и Високим студијама безбедности и одбране; кандидате за војне представнике у иностранству и при међународним организацијама; лица на пословима планирања одбране и руковоаца плановима одбране и за друга лица која се постављају на сличне посебне дужности (чл. 6-9 *Правилника о безбедносним проверама лица која обавља Војнобезбедносна агенција*).

Захтев за обављање безбедносне провере надлежној јединици Војнобезбедносне агенције подноси надлежни руководилац Министарства одбране или овлашћени старешина Војске Србије. Уз захтев се доставља и Упитник за основну безбедносну проверу, одговарајући додатак („Додатак А“ или „Додатак Б“) и Сагласност за

прикупљање и обраду података. Сагласност за прикупљање и обраду података потписују сва лица која су наведена у Упитнику. Приликом оцењивања резултата провере, Војнобезбедносна агенција врши процену безбедносног ризика код лица за које се обавља безбедносна провера, а на основу прикупљених података. Резултат процене безбедносног ризика може гласити: „постоји безбедносни ризик“ или „не постоји безбедносни ризик“. О резултатима безбедносне провере обавештава се надлежни руководилац Министарства одбране или овлашћени старешина Војске Србије. Ово обавештење означава се степеном тајности: „поверљиво“ (чл. 10, 15, 24 и 27 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*).

Закључак

Неспорно је да се безбедносним проверавањем лица задире у приватност, а тиме и у слободу и права грађана. То ствара простор да служба која врши проверавање, односно да лица која су „узурпирала и злоупотребљавају“ службу за личне интересе или за циљеве интересне групе којој припадају изврше бројне злоупотребе. Да би се то спречило, *Устав Републике Србије* гарантује заштиту података о личности. Неприкосновеност овог права операционализована је *Законом о заштити података о личности* и *Законом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*. Уз то, неколико закона и подзаконских прописа прописују процедуру безбедносног проверавања.

Даље, сагласност коју лице даје за сопствено безбедносно проверавање, како би остварило неко лично право или како би неко лично право остварило лице које му је блиско, значајан је механизам у заштити људских права, али и велики демократски напредак у односу на некадашњу праксу служби безбедности. Осим тога, проверавају се само подаци које је лице навело у упитнику (којим се саглашава да буде предмет проверавања) и они аспекти његове личности и живота који су значајни за остваривање конкретног права. Изузетак су ситуације које су наведене у конкретним законима (нпр., *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*), што је истовремено сагласно и одредбама *Закона о заштити података о личности* које се односе на обраду података без пристанка лица.

Истовремено, очигледан проблем безбедносног проверавања у Републици Србији је правна разноликост процедура, које су у неким ситуацијама и у појединим аспектима детаљније (нпр., *Закон о полицији*, *Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*, *Закон о тајности података*, *Правилник о безбедносним*

проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција), у неким начелне (нпр., Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције), а у неким само декларативне (нпр., Закон о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, Закон о ваздушном саобраћају, Закон о извозу и увозу робе двоструке намене, Закон о извозу и увозу наоружања и војне опреме). Оваква правна шареноликост оставља простор за методичку различитост процедура безбедносног проверавања коју спроводе различите службе безбедности.

Уочена проблемска ситуација би се могла разрешити доношењем јединственог законског прописа који ће бити посвећен искључиво безбедносном проверавању. Њиме би се дефинисали основи, врсте, начини спровођења, исходи и последице безбедносног проверавања, али и начини интерне и екстерне контроле над спровођењем безбедносног проверавања, као и могућност провераваног лица да уложи правни лек против исхода провере, без обзира на то која служба и у које сврхе спроводи безбедносно проверавање. Са аспеката закона којима се организују службе безбедности тренутно су поједини аспекти ових решења садржани у Закону о полицији и у Закону о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова.

Литература

1. Мијалковић, С., (2015). Безбедносно проверавање лица – традиционални модели и примери добре праксе. *Наука, Безбедност, Полиција*, (20) 2:195-209.
2. *Основни безбедносни упитник за физичка лица*, Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, <http://www.nsa.gov.rs/doc/obraci/Obrazac%20bezbednosnog%20upitnika%20za%20fizicka%20lica.pdf>, доступан 24. 3. 2018.
3. *Посебни безбедносни упитник за физичка лица*, Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, <http://www.nsa.gov.rs/doc/obraci/Obrazac%20bezbednosnog%20upitnika%20za%20fizicka%20lica.pdf>, доступан 24. 3. 2018.
4. *Правилник о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*, (2015). Службени војни лист, бр. 25/2015.
5. *Правилник о вршењу безбедносних провера које спроводи Војнобезбедносна агенција*, (2012). Службени војни лист, бр. 18/2010, 23/2012.

6. *Правилник о изгледу Упитника о идентификационим подацима*, (2016). Службени гласник Републике Србије, бр. 12/2016.
7. *Правилник о обрасцима сагласности за безбедносну проверу*, (2015). Министарство трговине, туризма и телекомуникација, бр. 335-13-00041/2015-10 од 17. марта 2015.
8. *Правилник о поступку безбедносне провере и садржини упитника*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2015.
9. *Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката*, (2010). Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2010.
10. *Устав Републике Србије*, (2006). Службени гласник Републике Србије, бр. 83/2006.
11. *Закон о Безбедносно-информативној агенцији*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2015 – одлука УС и 66/2014 и 36/2018.
12. *Закон о ваздушном саобраћају*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 73/2010, 57/2011, 93/2012, 45/2015 и 66/2015 – др. закон.
13. *Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији*, (2013). Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013.
14. *Закон о Војсци Србије*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015 и 88/2015 – одлука УС.
15. *Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.
16. *Закон о заштити података о личности*, (2012). Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012.
17. *Закон о извозу и увозу наоружања и војне опреме*, (2014). Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2014.
18. *Закон о извозу и увозу робе двоструке намене*, (2013). Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2013.
19. *Закон о одбрани*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон и 10/2015.
20. *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*, (2016). Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016.

21. *Закон о полицији*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016 и 24/2018.
22. *Закон о странцима*, (2008). Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008.
23. *Закон о тајности података*, (2009). Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009.
24. *Закон о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала*, (2010). Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009 и 101/2010.
25. *Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2018.

Security Vetting – New Standards of the National Security System of the Republic of Serbia

***Abstract:** Security vetting determines existence (or non-existence) of security issues for giving or for denying a security license for being entitled to a particular right. The most frequent subject to security vetting is the suitability for admission to employment in a particular state body or in schools from which members of the security sector are recruited, to advance in service, to assume responsible duties in certain state bodies, to access classified information, facilities and persons enjoying security protection and to procure weapons. However, in totalitarian regimes, this security measure may be abused in order to achieve the objectives of the regime in power. That is when intelligence agencies are abused to inflict unreasonable burdens on the life and liberty of citizens, who are most often subjected to terror and torture as a result of this. In order to prevent potential abuse, the Republic of Serbia, as a relatively young democracy, has developed a normative framework for professional and ethically correct security vetting. The latest standards for security vetting have been incorporated into the law, by-laws and regulations covering the areas of internal affairs, defense and intelligence and security services.*

***Key words:** security vetting, national legislation, national security system of the Republic of Serbia, police, security intelligence agencies.*