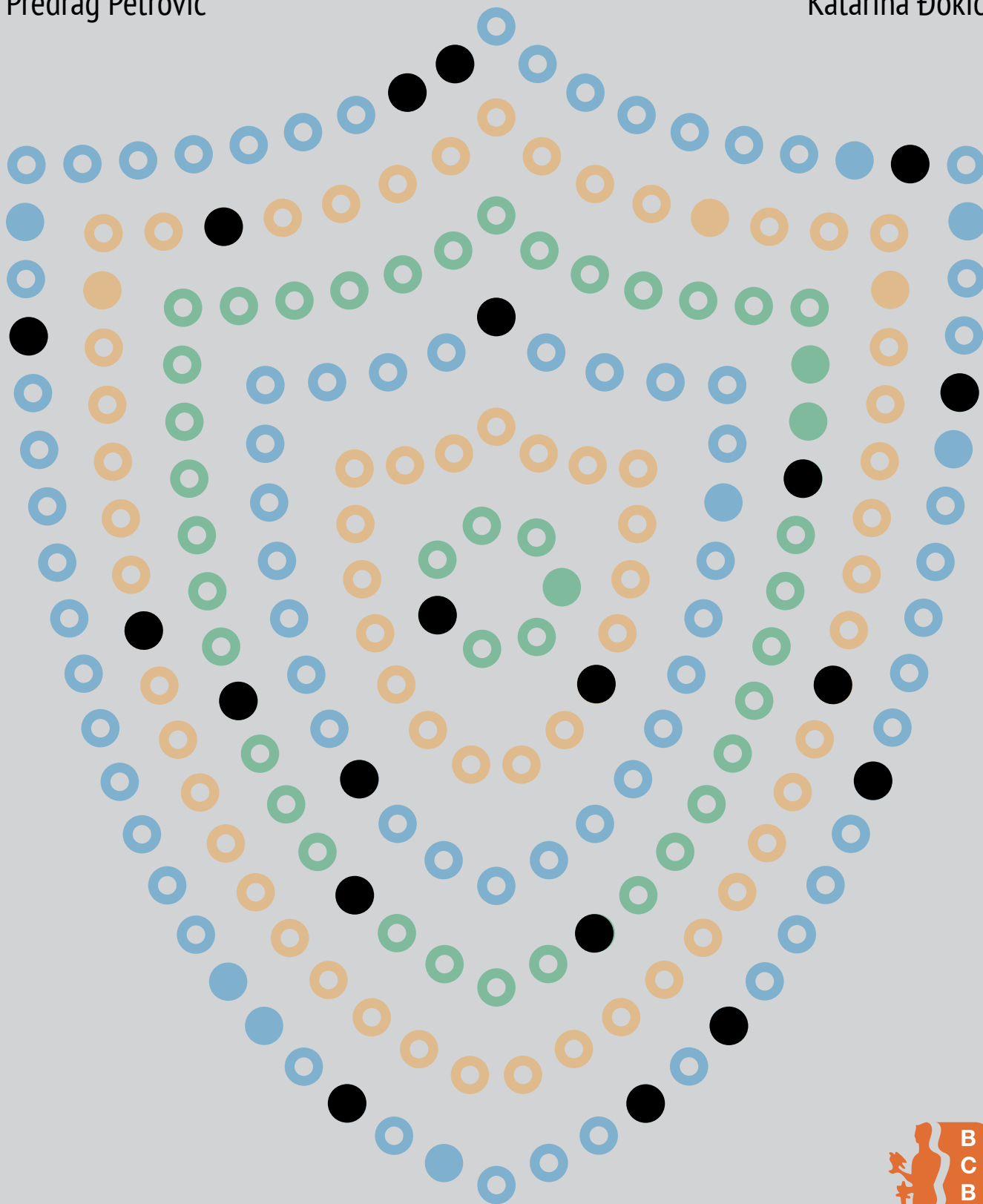


CRNE TAČKE REFORME SLUŽBI BEZBEDNOSTI U SRBIJI

Predrag Petrović

Katarina Đokić



Predrag Petrović

Katarina Đokić

CRNE TAČKE REFORME SLUŽBI BEZBEDNOSTI U SRBIJI

BEOGRAD
2017.

Sadržaj

Uvod	6
SAVET ZA NACIONALNU BEZBEDNOST – PO MERI NAJJAČIHM PARTIJSKIH VOĐA	7
Krnji sastav Saveta	7
Sekretar Saveta nacionalne bezbednosti: transformacija političke u bezbednosnu moć	8
Preporuke	9
POLICIJSKA OVLAŠĆENJA SLUŽBI BEZBEDNOSTI – OSOBENOST TAJNE POLICIJE	9
Ugrožena tajnost rada	10
Nepotrebno dupliranje poslova	11
Ka jačim obaveštajnim i analitičkim sposobnostima	11
Preporuka	12
MERE TAJNOG NADZORA KOMUNIKACIJA	12
Pravilnik koji uređuje nadzor na elektronskim komunikacijama: korak napred, tri koraka nazad	13
Uspostavljen redovan – ali vrlo ograničen – nadzor nad pristupom zadržanim podacima	14
Službe bezbednosti i dalje imaju mogućnost neograničenog presretanja komunikacija	15
Monitoring centar ostaje u prostorijama Bezbednosno-informativne agencije	16
Pristupanje zadržanim podacima je haotično i izmiče nadzoru.	17
Službe i policija nisu jedine koje „zakonito“ nadziru komunikacije	18
Broj lica čije se komunikacije nadziru ostaje tajna	19
Preporuke	19
UNUTRAŠNJA KONTROLA – SLABA SAMOSTALNOST U RADU	20
Preporuke	22
SPOLJNI NADZOR NAD SLUŽBAMA BEZBEDNOSTI	22
Skupštinski nadzor: redovan, ali površan	22
Nezavisni državni organi ostaju vodeći nosioci nadzora nad službama uprkos izazovima	23
Preporuke	25
Pravni akti	26

Uvod

Nakon obnove državnosti 2006. godine, Srbija je dobila priliku da sektor bezbednosti oblikuje spram sopstvenih potreba i mogućnosti, neopterećena složenim političkim i drugim odnosima svojstvenim (kon)federalnoj državi. Međutim, nasuprot očekivanjima šire i stručne javnosti, izostala je sveobuhvatna reforma sektora bezbednosti, a u okviru toga i službi bezbednosti. Slično kao i nakon petooktobarskih promena, delimična reforma službi bezbednosti i bezbednosno-obaveštajnog sektora vođena je htenjima i ambicijama najjačih političkih lidera da kontrolišu rad službi bezbednosti, a pojedine zakonske izmene bile su zapravo iznuđene odlukama Ustavnog suda Srbije.¹ Prethodno rečeno ima sledeće posledice: službe bezbednosti još nisu u potpunosti uvezane u jedinstven bezbednosno-obaveštajni sistem, pravni okvir koji reguliše njihov rad nije usklađen i pun je pravnih praznina², nije jasna uloga koju BIA u krivičnim istragama ima u odnosu na policiju, a nadzor i kontrola nad službama bezbednosti nije delotvorna, te ne vodi ka postizanju odgovornosti za upravljanje nad njima i za njihov rad. Drugim rečima, one odgovaraju potrebama političara, a ne bezbednosnim interesima i potrebama građana i društva Srbije. Na sledećim stranama ćemo detaljnije opisati prethodno naznačene probleme, te objasniti kakve negativne posledice mogu imati po demokratski poredak i ljudska prava, kao i po funkcionisanje bezbednosno-obaveštajnog sektora. Za svaku od problemskih oblasti ponudićemo rešenja za prevazilaženje prepreka na putu reforme. Srbiji tokom 2017. i 2018. godine predstoji promena Ustava, a jedan od važnih koraka u prevazilaženju ovde analiziranih problema jeste i njihovo ustavno uređenje.

1 Petrović, P. „Partijski interesi važniji od nacionalne bezbednosti“, 29.1.2014. Beograd: BCBP, <<https://goo.gl/KNwEKg>>

2 Više o tome u: Milosavljević, B. *Analiza pravnog uređenja obaveštajno-bezbednosnog sistema Republike Srbije*. Beograd: BCBP, 2016. i Milosavljević, B. *Predlozi rešenja za unapređenje pravnog okvira o obaveštajno-bezbednosnom sistemu Republike Srbije*. Beograd: BCBP, 2017.

SAVET ZA NACIONALNU BEZBEDNOST – PO MERI NAJJAČIH PARTIJSKIH VOĐA

Uspešan odgovor države na savremene bezbednosne rizike i pretnje, koje karakteriše velika složenost, isprepletanost i transnacionalna priroda, zahteva i koordinisan i integrisan odgovor ne samo službi bezbednosti i policije, već i drugih državnih institucija. Radi ostvarenja tog cilja, savremene države formiraju tela za koordinaciju poslova važnih za nacionalnu bezbednost, koja se najčešće zovu saveti za nacionalnu bezbednost (SNB). U Srbije je Savet za nacionalnu bezbednost konačno formiran tek Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti 2007. godine, i to nakon nekoliko bezuspešnih pokušaja.³ Međutim, umesto da glavni podsticaj formiranja SNB-a bude koordinirani i integrisani odgovor Srbije na savremene bezbednosne izazove, rizike i pretnje, on je oblikovan naspram potreba i ambicija političkih lidera koji su u tom momentu imali najveću političku moć. Otud Savet ima brojne nedostatke koji štete skladnom funkcionisanju sektora bezbednosti.

Krnji sastav Saveta

Jedan od velikih nedostataka Saveta jeste taj što se među njegovim stalnim članovima ne nalazi ministra spoljnih poslova. Ovo rešenje je u suprotnosti sa praksom u većini zemlja, jer je spoljna politika jedan od najvažnijih elemenata za ostvarenje politike nacionalne bezbednosti, što je inače i istaknuto u Strategiji nacionalne bezbednosti Srbije⁴. Spoljna politika (treba da) ima posebno važan značaj za države koje vode (vojno) neutralnu politiku. Dalje, ako uzmemo u obzir i činjenicu da je obaveštajna komponenta u BIA i VBA slabo razvijena, te da se diplomatski kapaciteti Srbije nedovoljno koriste u ove svrhe⁵, činjenica da ministar spoljnih poslova nije član SNB-a još je značajnija. Ovo neuobičajeno rešenje, dakle, nema uporište u uporednoj praksi drugih zemalja, te nije posledica bezbednosnih potreba Srbije, već ličnih odnosa dva političara u vreme kada je pisan Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti. Naime, tadašnji predsednik Republike Srbije Boris Tadić nije želeo da u Savetu sedi njegov partijski kolega Vuk Jeremić, koga je video kao jaku političku konkurenciju.⁶

Među važnijim nedostacima je i to što među članovima Saveta nema ni predsednika Narodne skupštine Republike Srbije, te SNB nije obavezan da podnosi izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini i njenim radnim telima. Na ovaj način su značajno narušeni principi demokratske kontrole. Dalje, ukoliko se već zakonopisac opredelio da SNB bude mešovitog sastava, odnosno da bude sačinjen od političara i profesionalaca, nije jasno zašto pored načelnika Generalštaba Vojske Srbije i direktora službi bezbednosti, među članovima SNB-a nema i direktora policije

3 Anastasijević, D. „Savet za avet”. *Vreme* Br. 785, 19. 1. 2006.

4 Vlada Republike Srbije. *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*. Beograd, 2009: 18. <<https://goo.gl/a18TJz>>

5 Iskaz više ispitanika, mart 2016. – maj 2017. Nedovoljna razvijenost obaveštajne komponente je, čini se, zajednička osobenost službi bezbednosti u postsocijalističkim državama. Na primer, procena je da se hrvatska Sigurnosno-obaveštajna agencija tek sa 5–10% svojih kapaciteta bavi obaveštajnom delatnošću. Više o tome videti u: Tuđman, M. „O iskustvima parlamentarnog nadzora i funkcionalnosti izveštajnog sustava Republike Hrvatske”, jul 2013, *Večernji list*, 10. 2. 2016. <<https://goo.gl/mnsZln>>

6 Iskazi više ispitanika, mart–decembar 2016.

ili tužioca za organizovani kriminal.⁷ Značaj policije u prevenciji savremenih bezbednosnih rizika i pretnji, pre svega (ilegalnih) migracija, ekstremizma i terorizma, kao i organizovanog kriminala, postaje sve značajnija, a jačanje delotvornosti policije u ovim oblastima opredeljene je Srbije na putu ka EU.

Sekretar Saveta nacionalne bezbednosti: transformacija političke u bezbednosnu moć

Dosadašnja praksa rada SNB-a pokazala je da sekretar SNB-a ima najveće nedostatke u koordinaciji rada službi bezbednosti. Umesto da se sekretar stara da se odluke SNB-a realizuju, te da operativno usklađuje rad službi bezbednosti, ovu poziciju političari koriste da bi ostvarili kontrolu nad službama bezbednosti u Srbiji. Naime, Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti iz 2007. godine propisao je da je šef Kabineta predsednika republike istovremeno i sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost. Sekretar SNB-a je *de facto* predsedavajući Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti na terenu iako to nigde nije Zakonom jasno propisano. Ovo rešenje je tadašnjem predsedniku Srbije Borisu Tadiću omogućilo da, posredstvom svog šefa kabineta Miodraga Rakića, ima značajnu bezbednosnu moć u svojim rukama. Prema pojedinim navodima, stvarni direktor službi bezbednosti i policije bio je upravo Miodrag Rakić.⁸

Da je reč o značajnoj poziciji za političare, ukazuje i činjenica da je Srpska napredna stranka, nakon što je pobedila na izborima 2012. godine i smenila Demokratsku stranku sa vlasti, promenila Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti i propisala da predsednik Srbije imenuje sekretara Saveta. Međutim, to nije učinjeno kako bi se izvršila dekoncentracija moći i poštovali principi demokratske kontrole, kako je to navedeno u obrazloženju Predloga zakona, već upravo suprotno.⁹ Promene Zakona su otklonile prepreke i omogućile lideru SNS-a Aleksandru Vučiću da obavlja funkciju sekretara, ali i da istovremeno bude prvi potpredsednik Vlade zadužen za odbranu, bezbednost i borbu protiv korupcije i ministar odbrane. On je ovu poziciju iskoristio da uveća svoje političke moći i popularnost kako u društvu, tako i unutar partije. Sa pozicije sekretara SNB-a najavljavao je hapšenja osumnjičenih za kriminal i korupciju, a po hapšenju osumnjičenih držao je konferencije za štampu. Jednom prilikom je na konferenciji za novinare čak i obelodanio koje metode rada je BIA koristila u akciji pronalaska i hapšenja Darka Šarića, što je protivzakonito jer su navedene mere bile regulisane podzakonskim propisom, koji je nosio oznaku tajnosti.¹⁰

Na osnovu izveštavanja medija, možemo zaključiti da su sastanci Saveta i Biroa bili najintenzivniji u prve dve godine nakon što je SNS preuzeo vlast (2012. i 2013), a da su se kasnije sastanci proredili i da nisu održavani redovno. „Nažalost, to telo (Biro – prim. aut.) u operativnom smislu nije u funkciji. Njegov posao podrazumeva dnevno rukovođenje i usmeravanje u sektoru bezbednosti, podelu poslova i nadležnosti, analize, procene i sve ono što podrazumeva

7 Tokom istraživanja pojedini sagovornici su, pozivajući se na neka rešenja iz razvijenih demokratija (npr. Velika Britanija, Australija), ukazali na potrebu da samo političari, odnosno ministri budu stalni članovi SNB-a. Profesionalci, odnosno direktori službi bezbednosti i policije, kao i načelnik generalštaba bili bi stalni članovi tela zaduženog za operativnu koordinaciju i realizaciju odluka SNB-a, a u radu SNB-a učestvovali po potrebi.

8 Petrović, P. Serbia: An Awkward Legacy, In: B. de Graaff and J. Nyce (eds.). *Handbook of European Intelligence Cultures*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2016.

9 Petrović, P. *Bezbednosno-obaveštajni sistem Srbije se kroji po diktatu Aleksandra Vučića*. Beograd: BCBP, 2012. <<https://goo.gl/yNARpe>>

10 Delić, P. „Tajni pretres BIA pod lupom Ombudsmana“. *Akter*, 30. 3. 2014. <<https://goo.gl/yX2wu7>>

bezbednosno-obaveštajni rad. Ali se taj Biro samo povremeno sastaje.“¹¹ Čini se da je u poslednje vreme došlo i do fuzije SNB-a i Biroa, te je tako zbog krize u Makedoniji aprila 2017. održana sednica Biroa kojoj su prisustvovali predsednik Vlade, ministar unutrašnjih poslova, ministar odbrane i ministarka pravde, načelnik Generalštaba i direktori službi bezbednosti.¹²

Ove činjenice pokazuju koliko je loše i opasno za demokratski poredak, ali i za skladno funkcionisanje sektora bezbednost, da političari (pre)oblikuju bezbednosne institucije spram svojih ambicija, te da oni lično operativno koordiniraju radom službi bezbednosti. Kako bi se izbegla ova loša praksa potrebno je da se najvažnije odredbe o SNB-u nađu u Ustavu, da se propiše da sekretar Saveta mora da ima višegodišnje iskustvo u bezbednosno-obaveštajnim poslovima, te da nije bio član političke partije u prethodnih nekoliko godina.

Preporuke

- Potrebno je propisati da, pored sadašnjih članova Saveta za nacionalnu bezbednost, stalni članovi budu i predsednik Narodne skupštine, ministar spoljnih poslova i direktor policije.
- Potrebno je propisati da sekretar Saveta za nacionalnu bezbednost mora da ima devet godina radnog iskustva u vezi sa bezbednosno-obaveštajnim poslovima, te da nije bio član političke partije u prethodnih 5 godina.

POLICIJSKA OVLAŠĆENJA SLUŽBI BEZBEDNOSTI – OSOBENOST TAJNE POLICIJE

Pravo bezbednosno-obaveštajnih službi da prikupljaju dokaze radi vođenja krivičnih postupaka pred sudovima, te da imaju ovlašćenja da koriste oružje, primenjuju prinudu, privode i hapse (dalje u tekstu policijska ovlašćenja) nisu svojstvena bezbednosno-obaveštajnim službama starih i novih demokratskih poredaka. To zato što spajanje policijskih i bezbednosno-obaveštajnih poslova dovodi do velike koncentracije bezbednosne moći u jednoj organizaciji, čime se ugrožava princip podele vlasti, koji je jedan od glavnih osnova savremenih demokratija. Objedinjavanje kontraobaveštajnih, bezbednosnih, obaveštajnih i policijskih poslova u jednoj službi u funkciji je autoritarnog vladanja društvom, a takve službe nose naziv „tajna policija“. Zbog toga je većina razvijenih demokratija prilikom oblikovanja svog sektora bezbednosti svesno razdvajala bezbednosno-obaveštajne i policijske poslove u zasebne organizacije. Doduše, u pojedinim razvijenim demokratijama postoje i bezbednosno-obaveštajne službe

11 Izjava Momira Stojanovića, bivšeg predsednika Odbora za kontrolu službi bezbednosti i bivši direktor VBA. Glavonjić, Z. „Reforma tajnih službi: Krv, znoj, suze i politička volja“, Radio slobodna Evropa, 9. decembar 2014. <<https://goo.gl/1002ws>>

12 Zorić, J. „Završena sednica Biroa za koordinaciju službi bezbednosti“, N1, 28. 4. 2017. <<https://goo.gl/UXDPZ9>>

(npr. u Danskoj i Švedskoj), koje imaju policijska ovlašćenja, ali se one nalaze pod razuđenom i delatnom demokratskom kontrolom.¹³

Polazeći od ovih principa, jedan od glavnih zadataka većine postsocijalističkih država prilikom transformisanja tajne policije u bezbednosno-obaveštajne službe bio je i izdvajanje službi bezbednosti iz ministarstva unutrašnjih poslova i oduzimanje prava na policijska ovlašćenja. Međutim, u Srbiji ovaj proces nije izveden do kraja, pa je tako Bezbednosno-informativna agencija zadržala sva policijska ovlašćenja, dok je Vojnobezbednosna agencija zadržala deo ovlašćenja. Zakon o BIA, takođe, omogućava Agenciji da preuzme i neposredno obavi poslove koji su u nadležnosti MUP-a kada posebni razlozi bezbednosti to zahtevaju. Posledica toga je da je BIA u velikoj meri uključena u istrage raznovrsnih oblika kriminala (organizovanog, finansijskog i privrednog), kao i u borbu protiv trgovine narkoticima, o čemu su se i hvalili čelni ljudi Agencije, predsednici i premijeri Srbije.¹⁴ Ovde valja napomenuti i činjenicu da policija Srbije za presretanje komunikacija koristi tehničke kapacitete BIA, te da na taj način BIA ima uvid u istrage koje vodi policija.

Razloge za zadržavanje policijskih ovlašćenja valja tražiti u nekoliko činjenica. Najpre, u tranzicionim društvima veliki tokovi gotovog novca izviru i idu kroz kriminalne kanale, te se iz njih ulivaju u legalne tokove. Policijska ovlašćenja službi bezbednosti olakšavaju političarima da utiču na ove tokove. „Vidite, direktor BIA je blizak prijatelj premijera koji je ujedno i koordinator svih službi bezbednosti, a tužilac za organizovani kriminal je prijatelj direktora BIA.”¹⁵ Dalje, policijska ovlašćenja „olakšavaju” i operativni rad službi jer im omogućavaju da prinudno dovedu osobu od koje se traži obaveštenje, ali i da pod pretnjom krivične prijave i gonjenja dođu do informacija i saradnje sa osobama koje su predmet bezbednosno-obaveštajne obrade. „Evo pogledajte, mnoge predistražne radnje po ZKP-u se na kraju ne završe krivičnom progonom i presudom.”¹⁶ Dakle, kombinovanje tajnih operacija i akcija sprovođenja zakona, službama daje veliki manevarski prostor, ali i ostavlja velike rizike da će doći do kršenja ljudskih prava i zloupotreba.

Ugrožena tajnost rada

Iskustvo razvijenih demokratskih država takođe ukazuje na to da učestvovanje službi bezbednosti u kriminalističkim istragama može ugroziti tajnost rada službi, što je suština njihovog načina obavljanja poslova. Naime, postulat pravičnog suđenja, koji je zagarantovan članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i na osnovu kog je uspostavljena praksa Evropskog suda za ljudska prava, nalaže da svi podaci prikupljeni tokom krivične istrage moraju biti dostupni okrivljenom u sudskom postupku. Iako ovo pravo nije apsolutno, sud je konačna instanca koja odlučuje o (ne)dostupnosti podataka. Kada se desi da sud odluči da su, na primer, klasifikovani podaci relevantni za odbranu, tada najčešće dolazi do sukoba između službi

13 Council of Europe – European Commission for Democracy Through Law. „Report on the Democratic Oversight of the Security Services, adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session,” Venice, 1–2 June 2007, Strasbourg, 11 June 2007. Inače, u poslednjih desetak godina u Danskoj i Švedskoj je učinjen značajan napor da se njihove službe bezbednosti distanciraju od policije. Tako su službe bezbednosti u ovim zemljama izmeštene iz policije i podređene ministarstvu pravde.

14 Više o tome videti u: Petrović P. Bezbednosno-informativna agencija. U: Petrović, P. (ur.). *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*. Beograd: BCBP, 2014: 101–106.

15 Intervju sa sagovornikom 3 koji je želeo da ostane anoniman, novembar 2016.

16 Intervju sa sagovornikom 2 koji je želeo da ostane anoniman, oktobar 2016.

bezbednosti i tužioca, jer bi tužioci radije obelodanili osetljive podatke nego dozvolili da im istraga propadne.¹⁷

Pored toga, pokazalo se da svaki ozbiljniji tužilac radi utvrđivanja verodostojnosti podataka službi bezbednosti želi da bude obavešten i o izvorima i o načinima prikupljanja podataka. Problem predstavlja to što se dešava da tužioci, posebno oni mlađi, promene karijeru i postanu advokati koji tada neretko postaju branioci osumnjičenih za organizovani kriminal.¹⁸

Ništa manje nije važna i činjenica da su zaposleni u službama bezbednosti obučeni za tajni rad i da im nije svojstveno da se pojavljuju pred sudovima kao svedoci. „Ljude koji se pojavljuju pred sudovima moramo posebno da pripremamo, jer je to sve za njih veliki šok u odnosu na ono kako rade.”¹⁹

Nepotrebno dupliranje poslova

U Srbiji je nominalni nosilac posla prevencije i otkrivanja krivičnih dela (organizovanog) kriminala i terorizma Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, odnosno Služba za borbu protiv terorizma i ekstremizma pri Upravi kriminalističke policije MUP-a Srbije. Prethodno su policijska ovlašćenja službi bezbednosti bila pravdana i činjenicom da policija nije dovoljno obučena i osposobljena da vodi složene istrage (organizovanog) kriminala. Međutim, situacija se u poslednjih 10 godina značajno promenila i resursi policije su u tom pogledu značajno unapređeni. Između ostalog, i čitav niz mera iz akcionih planova za poglavlja 23 i 24 predviđa dodatno jačanje kapacitet policije u borbi protiv organizovanog kriminala i terorizma. Otud pravo službi bezbednosti da učestvuje u kriminalističkim istragama samo dodatno komplikuje i otežava borbu protiv organizovanog kriminala i vodi ka bespotrebnom rasipanju resursa, jer granice između nadležnosti službi bezbednosti i policije postaju nejasne.²⁰

Ka jačim obaveštajnim i analitičkim sposobnostima

Policijska ovlašćenja ne predstavljaju samo izazov za demokratiju, već su i u samoj suprotnosti sa logikom bezbednosno-obaveštajnih poslova. Suština rada bezbednosno-obaveštajnih službi u savremenim demokratskim porecima jeste da nosiocima vlasti u državi obezbedi tačne i blagovremene podatke, informacije i procene, kako bi oni mogli da donose ispravne odluke u spoljnoj i unutrašnjoj politici. Naglasak je na uočavanju trendova i događaja značajnih za bezbednost države i građana u najširem smislu. U kriminalističkim istragama suština je pak prikupiti podatke koji mogu poslužiti kao dokaz na sudu u konkretnom slučaju.²¹

Iskustvo službi bezbednosti koje nemaju policijska ovlašćenja pokazalo je da one razvijaju znanja i sposobnosti, koji su usmereni ka bezbednosnoj prevenciji i sagledavanju „šire slike”, a ne ka represiji i istražnom radu koji se iscrpljuje na jednom, konkretnom slučaju. Ove

17 Više o tome videti u: Vitkauskas D. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*. Brussels: NATO, 1999: 37–41.

18 Baker, S. A. „Should Spies be Cops?” *Foreign Policy*, no. 97, Winter 1994–1995: 39–40.

19 Intervju sa sagovornikom 1 koji je želeo da ostane anonimn, februar 2016.

20 Petrović, P. *Politicizacija je velika prepreka za izgrađnju integriteta u srpskim službama*. Intervju sa Mateusom van den Berselorum. Beograd: BCBP, 2016. <<https://goo.gl/mLq2xs>>

21 O vrednosti obaveštajnih podataka za krivične istrage videti u: Lukić, T. Informacije (obaveštenja) službi bezbednosti kao dokaz u krivičnom postupku, Zbornik Radova 289, Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 2011: 289–308.

službe bezbednosti imaju bolje ljudske resurse jer zapošljavaju ljude raznovrsnih profila, koje policija obično ne angažuje, poput istoričara, lingvиста, ekonomista, psihologa i sl. To im sve omogućava da imaju kadar koji može sveobuhvatno i kreativno da radi na uočavanju, analizi i načinu rešavanja bezbednosnih problema.²² Jedna od najvećih kritika Federalnog istražnog biroa vezana za prevenciju savremenih bezbednosnih pretnji, pre svega terorizma, jeste da ima slabe obaveštajne kapacitete, koji ne mogu biti unapređeni razvojem (posebne organizacione celine) unutar FBI, jer policijska ovlašćenja i policijska kultura FBI ne predstavljaju podsticajno okruženje.²³

Preporuka

- Službama bezbednosti treba oduzeti policijska ovlašćenja, kao i pravo da prikupljaju dokaze radi procesuiranja krivičnih dela pred sudovima.

MERE TAJNOG NADZORA KOMUNIKACIJA

Posebne mere za tajno prikupljanje podataka (u nastavku: posebne mere) zaslužuju posebnu pažnju kao nezaobilazan metod, ali i naročito osetljiva oblast rada službi bezbednosti, budući da se njihovom primenom zadire u privatnost građana i privremeno odstupa od pojedinih ustavnih ili zakonskih odredaba.²⁴ U fokusu ovog poglavlja biće primena mera tajnog nadzora komunikacija. Pod tajnim nadzorom komunikacija podrazumevaćemo kako mere kojima se ostvaruje uvid u sadržaj komunikacija, tako i mere kojima se prikupljaju podaci o komunikaciji bez uvida u sam sadržaj (tzv. zadržani podaci). Mere tajnog nadzora komunikacija najviše zadiru u privatnost građana i njihovom primenom ograničava se važenje ustavnih odredaba koje garantuju tajnost pisama i drugih sredstava opštenja²⁵ i zaštitu podataka o ličnosti²⁶.

22 Chalk, P. and W. Roseanau. *Confronting the "Enemy Within": Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies*. Santa Monica: Rand Corporation, 2004: 43–48.

23 Posner, R. A. *Uncertain Shield: The U. S. Intelligence System in the Throes of Reform*. Maryland: Rowman&Littlefield, 2006. I brojne druge studije ukazuju na to da objedinjavanje policijskih i bezbednosno-obaveštajnih poslova nije dobro rešenje zbog razloga navedenih u ovoj analizi. Na primer, Novi Zeland je 2016. godine razmatrao ovo pitanje. Više o tome videti u: Ministry of Justice and Law Commission. *Review of the Search and Surveillance Act 2012*. Wellington, 2016.

24 Detaljnije o posebnim merama za tajno prikupljanje podataka u: Petrović, P. (ur.). *Posebne mere tajnog prikupljanja podataka: vodič za nadzor*. Beograd: BCBP, 2015. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5861/Posebne-mere-tajnog-prikupljanja-podataka-vodic.shtml>>

25 *Ustav Republike Srbije*, član 41.

26 *Ustav Republike Srbije*, član 42.

KRATAK OSVRT

MERE TAJNOG NADZORA KOMUNIKACIJA KOJE SPROVODE SLUŽBE BEZBEDNOSTI: ZAKONSKI OKVIR

Bezbednosno-informativna agencija i Vojnobezbednosna agencija mogu primenjivati mere tajnog nadzora:

- radi vršenja svojih primarnih nadležnosti, koje su definisane u njihovim matičnim zakonima. U tom slučaju, upotreba mera tajnog nadzora komunikacija regulisana je matičnim zakonima²⁷;
- radi prikupljanja dokaza u krivičnom postupku, u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku²⁸.

Obaveze telekomunikacionih operatora prema državnim organima koji sprovode mere tajnog nadzora komunikacija određene su u Zakonu o elektronskim komunikacijama (ZEK).²⁹

U nastavku će biti predstavljeni pomaci ostvareni poslednjih godina u ovoj oblasti i glavni rizici koji ostaju prisutni uprkos kritikama stručnjaka, udruženja građana i Evropske komisije.

Pravilnik koji uređuje nadzor na elektronskim komunikacijama: korak napred, tri koraka nazad

Podzakonski akt (pravilnik) koji bliže uređuje tehničke uslove za presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka usvojen je u oktobru 2015, pet godina nakon donošenja Zakona o elektronskim komunikacijama.³⁰ Pravilnik sadrži određena pohvalna rešenja, koja bi trebalo da odgovore na nedostatke dosadašnjoj praksi. On zahteva da uređaji i programska podrška za presretanje komunikacija i zadržavanje podataka omogućavaju beleženje neizbrisivog traga o svakom presretanju komunikacija i svakom pristupu zadržanim podacima. Ispunjavanjem ovog zahteva stvara se tehnička mogućnost za naknadnu proveru toga da li su mere presretanja elektronskih komunikacija i pristupa zadržanih podataka sprovedene u skladu sa zakonom. Takođe, Pravilnik nalaže da zaposleni kod operatera koji rade na poslovima presretanja komunikacija i pristupaju zadržanim podacima moraju posedovati odgovarajući sertifikat za pristup tajnim podacima. Time se ne samo štiti operativni rad službi bezbednosti i policije već i donekle umanjuje rizik od zloupotrebe ličnih podataka građana (npr. „curenja“ podataka), jer je za dobijanje sertifikata neophodna bezbednosna provera.

Ipak, problematična je činjenica da se oblast zaštite podataka o ličnosti uređuje podzakonskim aktom. Predmet dosadašnjih kritika posebno je bilo to što se u Pravilniku, kao podzakonskom aktu koji bi trebalo da precizira odredbe postojećeg zakona (ZEK), „osniva“ novo telo, tj. monitoring centar za presretanje komunikacija.

27 „Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji“, članovi 13–15. „Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji“, članovi 12–20.

28 „Zakonik o krivičnom postupku“, članovi 166–170 i 161–165.

29 „Zakon o elektronskim komunikacijama“, članovi 126–130a.

30 „Pravilnik o zahtevima za uređaje i programske podrške za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjavanje obaveza zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama.“ Službeni glasnik RS 88/2015 od 23. 10. 2015. Pravilnik je stupio na snagu 31. 10. 2015. U daljem tekstu: Pravilnik.

Monitoring centar definisan je kao lokacija na kojoj se nalaze uređaji i programska podrška za presretanje komunikacija.

Pravilnik, doduše, ne kaže eksplicitno da je reč o nezavisnom telu, ali to sugeriše, navodeći da će se do sticanja uslova za sprovođenje odredbe o monitoring centru on nalaziti u prostorijama BIA.³¹ Ovo predstavlja poseban problem o kome će biti reči kasnije.

Uspostavljen redovan – ali vrlo ograničen – nadzor nad pristupom zadržanim podacima

Poverenik je uspostavio redovan nadzor nad merama pristupa zadržanim podacima, u skladu sa izmenama Zakona o elektronskim komunikacijama iz 2014. godine.³² Operatori i „nadležni organi” koji pristupaju podacima dužni su da vode evidenciju o zahtevima za pristup zadržanim podacima koje su primili (operatori) ili uputili (državni organi) i da tu evidenciju godišnje dostavljaju Povereniku. BIA, VBA i MUP do sada su redovno dostavljali evidenciju u zakonskom roku.³³ Pozitivno je što se do 2017. godine značajno povećao broj operatora koji Povereniku dostavljaju evidenciju. Samo dva operatora dostavila su evidencije za 2014. godinu u zakonskom roku, dok su za 2015. godinu evidencije dostavila 34 operatora, a za 2016. njih 178.³⁴ Pregled dostavljenih evidencija pokazuje i da se kvalitet dostavljenih podataka popravlja iz godine u godinu, što sugeriše da operatori sve bolje razumeju sadržaj ZEK-a.³⁵

Međutim, Poverenik je po ZEK-u ovlašćen da dobija vrlo ograničene podatke, iz kojih se ne može utvrditi zakonitost postupanja državnih organa. Jedino što može da proveriti jeste da li vreme proteklo od dana kada su podaci zadržani do dana kad je pristup podacima zatražen odgovara zakonskom ograničenju od 12 meseci.

Evidencija koju Poverenik dobija sadrži podatke o: 1) broju zahteva za pristup zadržanim podacima; 2) broju ispunjenih zahteva za pristup zadržanim podacima; 3) vremenu koje je proteklo od dana od kada su podaci zadržani do dana kad je pristup podacima zatražen (ZEK, član 130a).

Takođe je važno istaći da evidencije operatora sadrže samo pristupanja koje su državni organi ostvarili uz upućivanje zahteva operatoru. BIA, VBA i MUP imaju, međutim, mogućnost da zadržanim podacima pristupe samostalno i bez upućivanja zahteva operatorima. U praksi je ovo mnogo češći slučaj. Pregledom izveštaja koje su pojedini operatori dostavili Povereniku, a koji su detaljniji od onoga što ZEK nalaže, uočava se da nijedan zahtev za pristup zadržanim podacima nisu uputile službe bezbednosti. Kako BIA i VBA izveštaje koje dostavljaju Povereniku označavaju stepenom tajnosti, javnost ne može da sazna koliko puta godišnje one pristupaju ovim podacima. S druge strane, izveštaji MUP-a nisu označeni stepenom tajnosti, pa je

31 „Pravilnik”, član 26.

32 Reč je o članu 130a ZEK-a.

33 Intervju sa Zlatkom Petrovićem, pomoćnikom generalnog sekretara Službe Poverenika, Sektor za nadzor. Beograd, 25. 4. 2017.

34 Isto.

35 Kopije dostavljenih godišnjih evidencija od operatora koji su imali zahteve za pristup zadržanim podacima, za period 2014–2016, dostavljene Beogradskom centru za bezbednosnu politiku iz Službe Poverenika po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. Broj 072-09-1643, maj 2017.

moguće uporediti evidenciju koju Povereniku dostavlja direktno MUP i evidenciju pojedinih operatora o zahtevima za pristup zadržanim podacima koje im je MUP slao. Poređenje evidencija za 2016. godine pokazuje da je MUP zadržanim podacima te godine pristupio ukupno 97.040 puta, ali su policijske jedinice operatorima uputile svega 1124 zahteva. Dakle, MUP je u 95.916 (99%) slučajeva samostalno pristupao zadržanim podacima. Međutim, samo jedan operator trenutno ima tehničke i kadrovske mogućnosti da vodi evidenciju o broju samostalnih pristupa. To praktično znači da se ne može proveriti da li su podaci o broju pristupa koje službe bezbednosti i MUP dostavljaju Povereniku korektni.

Službe bezbednosti i dalje imaju mogućnost neograničenog presretanja komunikacija

Ustav predviđa da su odstupanja od odredaba koje garantuju tajnost komunikacija i zaštitu podataka o ličnosti moguća samo na određeno vreme, samo na osnovu odluke suda, samo za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije i samo na način predviđen zakonom.³⁶ Zakonski okvir koji uređuje delovanje službi bezbednosti dalje razrađuje ova ograničenja. Tako, osim u jednom slučaju³⁷, pravno gledano primena mera tajnog nadzora komunikacija nije moguća bez odluke suda, i to na osnovu obrazloženog predloga direktora službi ili tužilaca. Takođe, tajni nadzor komunikacija nije moguće sprovesti duže od godinu dana.

Istovremeno, odredbe ZEK-a koje obavezuju operatore da omoguće zakonito presretanje komunikacija u praksi su protumačene tako da su operatori dužni da opremu neophodnu za aktivaciju presretanja i pristupa zadržanim podacima nabave i bezuslovno stave na raspolaganje organima bezbednosti. Ta oprema se trenutno nalazi u prostorijama BIA.³⁸ Takvo neograničeno raspolaganje opremom i programskom podrškom za presretanje problematično je iz dva razloga.

Prvo, ne postoji dodatna instanca koja pre aktiviranja presretanja može da proveriti da li zaista u konkretnom slučaju postoji odgovarajuća odluka suda. Bezbednosno-informativna agencija je 2012. godine, po preporukama Zaštitnika građana i Poverenika, objavila da uvodi sistem „dvostrukog ključa”, koji onemogućava pojedinim pripadnicima BIA da samostalno aktiviraju prisluškivanje.³⁹ Ipak, po svemu sudeći, oba ključa ostaju u istoj Agenciji, što znači da izostaje dodatna, nezavisna kontrola.

Drugo, pošto sami operatori nemaju mogućnost da vode evidenciju kada i kako se njihova oprema koristi⁴⁰, ne postoje alternativni izvori na osnovu kojih bi spoljni nadzirači (nadležni odbor Narodne skupštine, Poverenik, Zaštitnik građana, inspektori ministarstva nadležnog za poslove telekomunikacija) proverili da li su podaci koje dobijaju od službi bezbednosti tačni. Pomak je učinjen time što Pravilnik zahteva da uređaji i programska podrška koje operatori obezbeđuju moraju omogućiti postojanje neizbrisivog traga o svakom zakonitom presreta-

36 Videti: *Ustav Republike Srbije*, članovi 41 i 42.

37 Direktor BIA može prvo da naredi proširenje posebne mere, a onda u roku od 48 sati traži odobrenje suda. („Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji”, član 15b).

38 Što je potvrđeno u „Pravilniku”, član 26.

39 „Dupli ključ za prisluškivanje”. *B92*, 21. 8. 2012. <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=21&nav_category=206&nav_id=636594>

40 Djokic, K. *Electronic Surveillance in Serbia: the Oversight Blind Spots*. Geneva: DCAF, 2016: 6. <goo.gl/OMgqjt>.

nju elektronskih komunikacija. Ipak, upitno je da li je ovaj zahtev zaista moguće primeniti u praksi, pošto je po tvrdnjama upućenih „svaki trag obrisiv“⁴¹. Utoliko veći rizik predstavlja to što se tehnička infrastruktura za presretanje komunikacija nalazi u prostorijama jedne službe bezbednosti.

Monitoring centar ostaje u prostorijama Bezbednosno-informativne agencije

Pravilnik je zvanično potvrdio da se monitoring centar za tajni nadzor komunikacija nalazi u prostorijama BIA i čak propisao da se on u prostorijama ove službe nalazi do sticanja uslova za osnivanje zasebnog monitoring centra, odnosno – do daljnjeg. To, praktično, znači da BIA fizički kontroliše opremu za aktiviranje presretanja, te da joj policija i VBA dostavljaju zahteve za aktiviranje. Ovo je već na načelnom nivou problematično, jer zamagljuje granice između delovanja policije i službi bezbednosti i povećava rizik od pojave zloupotreba.

Evropska komisija (EK) redovno izražava zabrinutost zbog toga što policija zavisi od službi bezbednosti za sprovođenje određenih posebnih mera.⁴² Na preporuku EK, Srbija je u Akcionom planu za Poglavlje 24 predvidela da će revidirati ulogu i praksu službi bezbednosti u fazi krivične istrage kako bi obezbedila nezavisnosti policije prilikom sprovođenja posebnih dokaznih radnji. Mere u Akcionom planu su, međutim, prilično površne i neodređene⁴³, a dodatno zbunjuju kontradiktorne informacije iz izveštaja o sprovođenju Akcionog plana, po kome je jedna mera realizovana, iako druga, koja je preduslov za njenu realizaciju, još nije⁴⁴. Stoga se stiče utisak da je Vlada Srbije odgovorila na preporuku EK samo „reda radi“, bez ambicije da sprovede reforme u ovoj oblasti.

Ukoliko bi Vlada odlučila da pokrene reforme, izvesno je da bi postojala tri rešenja za sprovođenje mera presretanja komunikacija. Prvo, svaki državni organ koji ove mere primenjuje (BIA, VBA, policija) mogao bi da razvije svoj monitoring centar. Tako policija i VBA ne bi zavisile od BIA u primeni posebnih mera, no to ne bi nužno rešilo problem nedostatka kontrole i nadzora nad primenom mera. Osim toga, sadašnji propisi obavezuju operatore da sami snose troškove nabavke i dostavljanja opreme i uređaja za programsku podršku.⁴⁵ Ukoliko bi se broj monitoring centara povećao, to bi za operatore značilo dodatno – i ne tako zanemarljivo – finansijsko opterećenje.

Drugo rešenje bilo bi da monitoring centar, uprkos kritikama, ostane u prostorijama BIA. Argumenti za ovo rešenje, koji su izneti u stručnoj raspravi do sada, jesu da bi premeštanje monitoring centra na neku zasebnu lokaciju podrazumevalo velike troškove kako za opera-

41 SBB. Dopis Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija – predmet: „Javne konsultacije – Predlog pravilnika o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama“. Beograd, 3. 3. 2015. Preuzeto sa <<http://mtt.gov.rs/vesti/javne-konsultacije-o-predlogu-pravilnika/>>

42 Poslednji put u izveštaju o Srbiji za 2016. godinu, videti: European Commission. Serbia 2016 Report. SWD (2016) 361 final. Brussels, 9. 11. 2016: 71. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf>

43 U pitanju su sledeće dve mere: 6.2.3.1. „Analiza uloge i prakse službi bezbednosti i policije u sprovođenju posebnih dokaznih radnji u toku krivične istrage“ i 6.2.3.2. „Razviti plan sprovođenja odluke Vlade na osnovu preporuka Biroa, koji će sadržati jasan koncept i definisane aktivnosti sa rokovima za sprovođenje i evaluaciju“. (Vlada Republike Srbije – Pregovaračka grupa za Poglavlje 24. Akcioni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda, bezbednost. Beograd, 1. mart 2016. <http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_pg_24.pdf>).

44 Republika Srbija – Pregovaračka grupa za Poglavlje 24. Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti. Period jul-decembar 2016. godine: 49. <goo.gl/el4eQK>

45 „Zakon o elektronskim komunikacijama“, član 127, stav 4 i član 130, stav 2.

tore, tako i za državu. Osim toga, to bi zahtevalo dodatne napore da se odabere odgovarajuća zgrada, da se novi prostor obezbedi i da se sprovedu bezbednosne provere za nove zaposlene u monitoring centru (koji ne bi bili pripadnici BIA).⁴⁶

Treće rešenje bilo bi osnivanje posebnog monitoring centra za tajni nadzor komunikacija, koji ne bi zavisio od MUP-a ili od bilo koje službe bezbednosti. Ovo rešenje već više godina zagovaraju Poverenik i Zaštitnik građana⁴⁷, kao i civilno društvo. Nezavisni monitoring centar predstavljao bi tehničko telo, koje bi pružalo usluge presretanja komunikacija drugim državnim organima, ali se samo ne bi bavilo sprovođenjem istraga i njegovi zaposleni ne bi imali mogućnost uvida u sadržaj komunikacija. Istovremeno, on bi obezbeđivao dodatnu instancu kontrole ako bi se uredilo da svaki državni organ koji traži aktiviranje presretanja mora monitoring centru dostaviti i odgovarajuću odluku suda.

Osim pomenuta tri rešenja, postoji i mogućnost koja do sada nije razmatrana ni u javnosti, ni u stručnim krugovima. Monitoring centar bi mogao da bude uspostavljen u okviru Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL). Argument za prihvatanje ovog rešenja bio bi da se u nadležnosti RATEL-a već nalazi Nacionalni centar za prevenciju bezbednosnih rizika u IKT⁴⁸ sistemima. Osim toga, postupak izbora članova Upravnog odbora i direktora RATEL-a tako je uređen da bi trebalo da obezbedi stručnost i nezavisnost ovog tela u odnosu na, na primer, pojedine službe bezbednosti.⁴⁹

Prilika za reformu u oblasti mera presretanja komunikacija trebalo bi da bude priprema posebnog zakona o presretanju komunikacija i pristupu zadržanim podacima, koja je najavljena u nacrtu novog zakona o elektronskim komunikacijama.

Pristupanje zadržanim podacima je haotično i izmiče nadzoru.

Nakon nadzora koji je Poverenik sproveo nad telefonskim operatorima 2012. godine⁵⁰ i, naročito, nad pružaocima internet usluga (internet provajderima) 2014. godine⁵¹ javnosti je predložena prilično pesimistična slika o zakonitosti i pravilnosti pristupa zadržanim podacima. Tako je nadzor nad radom internet provajdera pokazao da skoro polovina njih nema procedure za odobrenje pristupa zadržanim podacima, dok velika većina ne poznaje ili se ne pridržava zakonskog roka od 12 meseci koji je predviđen za čuvanje zadržanih podataka.⁵² Ovo dodatno potkrepljuju podaci koje su pojedini operatori dostavili Povereniku u okviru godišnjih izveštaja o zahtevima za pristup zadržanim podacima.⁵³ Iz njih se vidi da državni organi nekada mogu dobiti zadržane podatke od operatora čak i kada im u zahtevu ne navedu koji je pravni

46 „Zapisnik sa stručnih konsultacija o zakonodavnoj reformi službi bezbednosti održanih sa predstavnicima sektora bezbednosti u organizaciji BCBP-a”. Beograd, 30.03.2017.

47 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. „Konferencija za medije 'Paket' 14 mera”. Saopštenja i aktuelnosti, 6. jul 2012. <<http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/1386-konferencija-za-medije.html>>

48 Skraćenica za informaciono-komunikacione tehnologije.

49 Ideje istraživača BCBP-a V. Ercega iznete u razgovoru 8. 6. 2017.

50 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu”. Beograd, mart 2013, 60-61.

51 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. „Izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem i izvršavanjem zakona o zaštiti podataka o ličnosti od strane operatora elektronskih komunikacija koji pružaju usluge pristupa internetu i internet usluge”. Beograd, 30.6. 2015. <<http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/razno/izvestajisp.doc>>

52 Isto: 2.

53 Kopije godišnjih evidencija operatora koji su imali zahteve za pristup zadržanim podacima u periodu 2014-2016, dostavljene Beogradskom centru za bezbednosnu politiku iz Službe Poverenika po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. Broj 072-09-1643, maj 2017.

osnov za pristupanje tim podacima. Internet provajderi često ne znaju kako da tumače zakon, niti u tome imaju podršku od Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija (MTTT), koje je nadležno za sprovođenje ZEK-a.⁵⁴ Uz ranije pomenutu činjenicu da BIA, VBA i MUP imaju i koriste mogućnost samostalnog pristupa zadržanim podacima, o kojima gotovo nijedan operator nema evidenciju, ovakva situacija stvara izuzetan rizik od proizvoljne i protivzakonite primene mera pristupa zadržanim podacima.

SRBIJA VAN EVROPSKIH TOKOVA?

Evropski sud pravde u Luksemburgu doneo je 2014. odluku kojom se poništava važenje Direktive 2006/24/EC o zadržavanju podataka, budući da po uverenju Suda nediskriminatorno zadržavanje podataka nije u skladu sa principom proporcionalnosti. U tom smislu, potrebno je imati na umu da će u daljem procesu EU integracija Srbija svakako morati da izmeni svoje zakonodavstvo u skladu sa pomenutom odlukom Evropskog suda pravde.

Službe i policija nisu jedine koje „zakonito“ nadziru komunikacije

Ni ZEK niti ijedan drugi zakon Republike Srbije ne precizira sasvim koji „nadležni državni organi“ imaju ovlašćenja da sprovode mere tajnog nadzora komunikacija, a pre svega mere pristupa zadržanim podacima. Posebno je problematično to što Zakonik o krivično postupku (ZKP) ne označava pristup zadržanim podacima kao posebnu dokaznu radnju, odnosno meru tajnog nadzora komunikacija. ZKP jasno navodi da posebnu dokaznu radnju „tajni nadzor komunikacije“ može sprovoditi policija, BIA ili VBA, ali način na koji je ta radnja definisana ukazuje na to da je reč samo o nadzoru nad sadržajem komunikacija.⁵⁵ Ustavni sud Srbije je 2012. godine odlučio da pojam „sredstva komuniciranja“ – čija je tajnost garantovana Ustavom – obuhvata ne samo neposredan sadržaj komunikacija već i podatke o tome ko je s kim ostvario komunikaciju i sl., odnosno zadržane podatke.⁵⁶ Kako je ZKP ostao nedorečen u ovom pogledu, to u praksi operatori zahteve za pristup zadržanim podacima ispunjavaju višim i osnovnim sudovima, višim i osnovnim javnim tužilaštvima, pa čak i sudskim veštacima (fizičkim licima) i advokatskim kancelarijama.⁵⁷

Osim toga, veoma zabrinjava to što pojedini akteri koji uspešno ostvaruju pristup zadržanim podacima po prirodi svojih nadležnosti nisu uključeni u krivični postupak (npr. privredni sudovi, odeljenja Sektora tržišne inspekcije MTTT-a). Ovo je direktno u suprotnosti sa Ustavom, koji načelno dozvoljava odstupanja od nepovredivosti pisama i drugih sredstava komuniciranja samo u slučaju vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije.

54 Intervju sa Zlatkom Petrovićem, pomoćnikom generalnog sekretara Službe Poverenika, Sektor za nadzor. Beograd, 25. 4. 2017.

55 „ZKP“, članovi 166 i 168.

56 Ustavni sud. Odluka br. IUz-1218/2010. Beograd, 24. 5. 2012.

57 Kopije godišnjih evidencija operatora koji su imali zahteve za pristup zadržanim podacima, za period 2014–2016, dostavljene Beogradskom centru za bezbednosnu politiku iz Službe Poverenika po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. Broj 072-09-1643, maj 2017.

Broj lica čije se komunikacije nadziru ostaje tajna

Praksa da službe bezbednosti i, delimično, viši sudovi odbijaju da civilnom društvu dostave zbirne podatke o broju primenjenih mera tajnog nadzora komunikacija ili o broju prisluškivanih fizičkih i pravnih lica nastavljena je i u 2017. godini⁵⁸, uprkos rešenjima Poverenika, kao i odluci Evropskog suda za ljudska prava iz 2013. godine, koji upućuju na to da bi zbirni podaci o primeni posebnih mera trebalo da budu javno dostupni.⁵⁹

Ranije istraživanje BCBP-a pokazalo je da među državnim organima ne postoji konsenzus u tumačenju zakona kada je reč o tajnosti zbirnih podataka o primeni mera. Na primer, od 25 viših sudova⁶⁰ kojima je BCBP krajem 2014. godine uputio zahtev za dostavljanje zbirnih podataka o broju odobrenih posebnih mera (podaci koji se odnose na ukupne brojeve zahtevanih mera i odobrenih zahteva), 13 sudova je dostavilo tražene podatke, dok je 12 to odbilo da učini, i to pod različitim opravdanjima.⁶¹ S druge strane, javno iskazani stav BIA jeste da do daljnjeg neće odmah (tj. bez rešenja Poverenika) odgovarati pozitivno na zahteve za dobijanje zbirnih podataka o primeni mera, sve dok se zakonom eksplicitno ne propiše da su službe obavezne da ovakve podatke objavljuju.⁶²

Preporuke

- **Doneti novi zakon koji bi sveobuhvatno uredio oblast tajnog nadzora komunikacija.**
 - Obrazovati monitoring centar za tajni nadzor komunikacija koji bi bio strukturno i funkcionalno nezavisan od pojedinih službi bezbednosti i ministarstava.
 - Jasno i u skladu sa Ustavom odrediti koji državni organi i pod kojim uslovima imaju pravo da primenjuju mere tajnog nadzora komunikacija, uključujući u to i pristup zadržanim podacima.
 - Uskladiti propise o zadržavanju podataka i pristupu podacima o komunikaciji bez uvida u sadržaj komunikacije u skladu sa najboljim evropskim standardima zaštite ljudskih prava.
 - Eksplicitno obavezati državne organe koji primenjuju mere tajnog nadzora komunikacija da na godišnjem nivou objavljuju podatke o broju predloženih i primenjenih mera, kao i o broju lica koja su bila predmet tajnog nadzora.
- **Izmeniti Zakonik o krivičnom postupku.**
 - U Zakoniku o krivičnom postupku definisati pristup zadržanim podacima kao posebnu dokaznu radnju.
- **Pružiti podršku operatorima u primeni zakona.**
 - Ministarstvo nadležno za telekomunikacije trebalo bi da pošalje dopis operatorima, u kome bi ih uputilo u sve važne aspekte vezane za zakonito presretanje komunikacija i zadržavanje podataka. Ministarstvo bi takođe trebalo da odredi kontakt osobu koja bi odgovarala na upite operatora koji se odnose na ovu oblast.

58 Institut za evropske poslove. „Hitno staviti službe bezbednosti pod civilnu kontrolu“. Saopštenja. Beograd, 30. 5. 2017. <<http://iea.rs/2017/05/30/hitno-staviti-sluzbe-bezbednosti-pod-civilnu-kontrolu/>>

59 Bajović, U. i M. Agatonović. *Statistika prisluškivanja: tajni podatak ili informacija od javnog značaja?* Beograd: BCBP, 2015: 6-7. <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/5803/Statistika-prisluškivanja-tajni-podatak-ili.shtml>>

60 Na teritoriji Srbije bez Kosova i Metohije.

61 Bajović, U. i M. Agatonović. *Statistika prisluškivanja: tajni podatak ili informacija od javnog značaja?* Beograd: BCBP, 2015: 7-10. <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/5803/Statistika-prisluškivanja-tajni-podatak-ili.shtml>>

62 Jeremić, V. „BIA: Prisluškivali smo 168 fizičkih i dva pravna lica“. *Danas*, 14. maj 2015. <goo.gl/ItNAvT>

UNUTRAŠNJA KONTROLA – SLABA SAMOSTALNOST U RADU

Unutrašnja kontrola predstavlja sistem propisa, pravila, procedura i tela, koji postoje u okviru jedne institucije. Njihov glavni cilj je zaštita i unapređenje njenog integriteta sprečavanjem i otklanjanjem nezakonitosti i nepravilnosti, koje se mogu pojaviti unutar institucije. Organi unutrašnje kontrole treba da predstavljaju prvu liniju odbrane u sprečavanju nezakonitosti i nepravilnosti. Delotvorna unutrašnja kontrola omogućava da se uočene nepravilnosti reše unutar institucije bez iznošenja poverljivih i osetljivih podataka u javnost. Da bi prethodno rečeno bilo moguće, neophodno je, pre svega, da unutrašnja kontrola ima pravo pristupa svim podacima, informacijama i dokumentima, čak i onda kada su ona klasifikovana stepenom tajnosti. Takođe, treba da ima pristup prostorijama, te pravo da obavi razgovore sa svakom osobom za koju smatra da je važna za vođenje istrage.⁶³ Važno obeležje unutrašnje kontrole jeste i to da ona ima operativnu i finansijsku nezavisnost i samostalnost u radu, te mehanizme kojima može primorati službe bezbednosti da otklone nepravilnosti u radu. Konačno, važno je i da unutrašnja kontrolna tela budu sastavljena od ljudi koji imaju znanja iz oblasti važnih za realizaciju kontrole – pravnika, bivših pripadnika službi bezbednosti, stručnjaka za informacione tehnologije, politikologa i sl.

Unutrašnja kontrola u službama bezbednosti u Srbiji različito je uređena i razvijena. Tako je Zakon o VBA i VOA propisao dvostruke mehanizme kontrole – Generalnog inspektora za VBA i VOA i unutrašnju kontrolu u svakoj od vojnih agencija. Njima su data dobra ovlašćenja za kontrolu zakonitosti rada agencija. Problem ovde, međutim, predstavlja to što ovi mehanizmi nemaju dovoljno resursa, ali i samostalnosti i integriteta za uspešno obavljanje poslova. Posledica toga je da su pripadnici VBA i VOA primorani da se obraćaju spoljnim mehanizmima nadzora i kontrole, pre svega Zaštitniku građana. Zaštitnik građana je tokom kontrole rada VBA i VOA utvrdio čitav niz manjkavosti u radu unutrašnje kontrole. Oni ukazuju na to da rukovodstvo koristi unutrašnju kontrolu kao mehanizam pritiska na zaposlene koji ukazuju ili koji žele da ukažu na nezakonitosti i nepravilnosti u radu VBA, a ne za njihovo blagovremeno utvrđivanje i otklanjanje.⁶⁴ Pojedini pripadnici VBA su se u pritužbama Zaštitniku građana žalili da su se našli na „udaru” unutrašnje kontrole, te da su bili podvrgnuti i poligrafskom testiranju kako bi se utvrdilo da li su se već obraćali Zaštitniku građana.⁶⁵

Za razliku od unutrašnje kontrole vojnih agencija, koja je neposredno potčinjena direktorima agencija, Generalni inspektor VBA i VOA odgovoran je ministru odbrane. Međutim, ta funkcionalna udaljenost od direktora agencija nije dovoljna za delotvoran rad Generalnog inspektora. Tako je, na primer, Generalni inspektor u jednom postupku utvrdio da su prava

63 Ballreich, W. *Internal Control Mechanisms to Prevent Corruption within Security Forces*. Conference: Institutionalizing the Prevention of Corruption in Security Forces: Enhancing Preventive Structures. George C. Marshall Center of Security Studies and Center for the Study of Democracy Sofia, Sofia, 2002.

64 Tako je unutrašnja kontrola pokrenuta kako bi se proverio rad pripadnika VBA zbog sumnje da je nezakonito postupao. Međutim, unutrašnjoj kontroli je kao dodatni član dodan pripadnik VBA, čije je nezakonito postupanje u prethodnom periodu istraživao pripadnik VBA protiv koga je pokrenut postupak unutrašnje kontrole. A kada je unutrašnja kontrola utvrdila da je njen pripadnik nezakonito postupao, on je penzionisan bez pokretanja disciplinskog, prekršajnog ili krivičnog postupka. Videti više: Zaštitnik građana. „Krivična prijava šest meseci nakon penzionisanja”. Beograd, 17. 2. 2016. <<https://goo.gl/pbaZQS>>

65 Ne treba ovde posebno naglašavati da obraćanje Zaštitniku građana ne predstavlja nezakonitu i nepravilnu radnju, te da ne može biti osnov za pokretanje kontrole. Zaštitnik građana. „Javne preporuke za razrešenje ministra odbrane i direktora VBA”. Beograd, 21. 9. 2015. <<https://goo.gl/4YRxzN>>

pripadnika VOA povređena, ali VOA nije postupila po preporukama i zaključcima iz izveštaja koji je Generalni inspektor sačinio.⁶⁶

Veoma je sporno i činjenje Generalnog inspektora u postupku kontrole koji je Zaštitnik građana pokrenuo povodom incidenta na „Paradi ponosa” 2014. godine. U tom postupku je Generalni inspektor po nalogu ministra odbrane zatražio od Zaštitnika građana da Generalnom inspektoru dostavi podatke kojima raspolaže kako bi Generalni inspektor izvršio kontrolu rada službi. Generalni inspektor je, takođe, iznosio informacije suprotne saznanjima do kojih je došao Zaštitnik građana u postupku kontrole, dajući osnova za sumnju da je na taj način nastojao da prikrije nezakonito postupanje rukovodstva VBA.⁶⁷

Unutrašnja i budžetska kontrola BIA nije uređena zakonom, već podzakonskim propisom, koji donosi direktor Agencije i koji je označen stepenom „tajnosti”. Otud je pravna nezvesnost unutrašnje kontrole Agencije izuzetno velika. Rukovodilac organizacione jedinice Agencije, koja je nadležna za unutrašnju kontrolu, neposredno je odgovoran jedino direktoru, te njemu redovno i periodično podnosi izveštaje o svom radu. Javnosti, međutim, nije poznato u kojoj meri je rad unutrašnje i budžetske kontrole BIA bio efikasan, ali pojedini javnosti poznati slučajevi potencijalno nezakonitih radnji bacaju sumnju u njenu efikasnost.⁶⁸

ISKUSTVA DRUGIH DRŽAVA

Dosadašnja praksa rada unutrašnjih mehanizama kontrole službi bezbednosti i u drugim državama pokazala je da oni ne postižu dobre rezultate ukoliko su organizovani kao „samokontrola”, odnosno ukoliko su podređeni direktoru službi i nemaju sopstveni budžet. Otud su razvijene demokratske zemlje formirale inspektorate i tela za stručni nadzor, koji su primarno odgovorna izvršnoj vlasti⁶⁹, ali i parlamentu kome podnose izveštaje i koji učestvuje u izboru čelnih ljudi inspektorata. Ova tela imaju relativno malo zaposlenih, ali imaju sekretarijate koji podržavaju njihov rad. Reč je o svojevrsnoj mešavini unutrašnjeg i spoljnog nadzora i kontrole službi bezbednosti. Ova iskustva i rešenja bi i Srbija trebalo da uzme u obzir prilikom reforme bezbednosno-obaveštajnog sistema, a posebno zbog najavljenih promena Ustava Srbije.⁷⁰

Dakle, unutrašnja kontrola u službama bezbednosti Srbije ima dobra ovlašćenja za vršenje nadzora i kontrole, ali ne raspolaže dovoljnim resursima i, još važnije, nema dovoljnu nezavisnost i samostalnost u odnosu na direktore službi bezbednosti i na ministra odbrane u slučaju vojnih agencija.

66 Zaštitnik građana. „Utvrdene nepravilnosti u radu Vojnoobaveštajne agencije Ministarstva odbrane”. Beograd, 28. 5. 2013. <<https://goo.gl/kRnWhn>>

67 Zaštitnik građana. „Javna preporuka za razrešenje ministra odbrane Bratislava Gašića” i „Javna preporuka za razrešenje direktora Vojnoobaveštajne agencije Petra Cvetkovića, br. 625-1728/14”. Beograd, 21. 9. 2015. <<https://goo.gl/4Uw8G3>>

68 Na primer, slučaj zamenika direktora BIA Dragana Markovića osumnjičenog za reketiranje privrednika, slučaj „Jelova gora”, optužbe sekretara SNB-a Aleksandra Vučića da pojedini agenti BIA rade za podzemlje, curenje informacija i sl. Više o tome videti u: Petrović, P. Bezbednosno-informativna agencija. U Petrović, P. (ur.). *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*. Beograd: BCBP, 2014: 101–106.

69 Na primer, od 1989. generalog inspektora CIA ne imenuje više njen direktor, već predsednik SAD, uz saglasnost Senata.

70 Na primer, u Južnoj Africi ceo odeljak ustava je posvećen sektoru bezbednosti, gde su se našle i osnovne odredbe o Generalnom inspektoru službi bezbednosti: Constitution of the Republic of South Africa, No. 108 of 1996, Constitutional Assembly, <https://goo.gl/MffDqk>

Preporuke

- Treba formirati generalni inspektorat službi bezbednosti kao službu Vlade, koji bi za svoj rad bio odgovoran Vladi i Narodnoj skupštini Republike Srbije.
- Potrebno je propisati da Generalnog inspektora postavlja Vlada na period od pet godina, uz saglasnost Narodne skupštine.
- Treba predvideti to da Generalni inspektor ima devet godina iskustva u struci, kao i da nije bio član političke partije u prethodnih 5 godina.

SPOLJNI NADZOR NAD SLUŽBAMA BEZBEDNOSTI

Skupštinski nadzor: redovan, ali površan

Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine održao je od svog konstituisanja 9. jula 2016. godine do kraja maja 2017. godine 8 sednica. Odbor je razmatrao redovne izveštaje službi bezbednosti, izveštaje Generalnog inspektora vojnih službi i predstavke građana. Dalje, vršio je nadzorne posete direkcijama i centrima BIA, VBA i VOA u Beogradu i Novom Sadu. Kada je reč o zakonodavnim reformama, Odbor je istakao neophodnost donošenja normativnog okvira za BIA u skladu sa evropskim standardima, ali nije preduzimao dalje korake da formuliše kakav bi taj novi normativni okvir trebalo da bude.⁷¹

Odbor je propustio priliku da sprovodi nadzor nad službama bezbednosti izvan „redovnih aktivnosti” i da se aktivnije bavi time koje reforme bezbednosno-obaveštajnog sistema je potrebno preduzeti radi povećanja efikasnosti, ali i integriteta i demokratske odgovornosti, bezbednosno-obaveštajnog sistema Srbije. Odbor nije organizovao tematske sednice niti javna slušanja (npr. Odbor u sazivu iz 2014. godine planirao je javno slušanje na temu mogućnosti objedinjavanja postojećih tehničkih mogućnosti bezbednosnih agencija i policije u oblasti mera tajnog nadzora komunikacija⁷², ali do toga nikada nije došlo). Osim toga, Odbor do sada nije organizovao sastanke sa nezavisnim državnim organima iako je to predvideo u svom planu rada za 2016. godinu.⁷³ Odnosi sa Zaštitnikom građana, narušeni u sazivu 2014. godine nakon Zaštitnikove kontrole i preporuka vezanih za VBA, nisu poboljšani.

Odbor u aktuelnom sazivu radio je nešto transparentnije nego Odbor u prethodnom sazivu, koji često nije objavljivao nikakve informacije o svojim sednicama, osim da su one održane. Ipak, informacije koje sadašnji Odbor objavljuje o svom o radu i nalazima do kojih je došao

71 Informacije o aktivnostima Odbora prikupljene iz izveštaja dostupnih na internet stranici Narodne skupštine: <<http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.2385.html>>

72 Narodna skupština - Odbor za kontrolu službi bezbednosti. Plan rada za 2014. godinu. Beograd, 12. 6. 2014. <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/izvestaj_odbori/PLAN%20RADA%202014.%20GOD%20LAT.doc>

73 Narodna skupština Republike Srbije. *Druga sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti*. 30. 9. 2016. <http://www.parlament.gov.rs/Друга_седница_Одбора_за_контролу.29846.43.html>

tokom nadzora i dalje su šture. Stoga nije moguće oceniti kako su poslanici radili svoj posao, pogotovo zato što je samo prva sednica Odbora u ovom sazivu bila otvorena za javnost.

Na osnovu dostupnih izveštaja o radu Odbora, može se primetiti da su članovi slabije prisustvovali sednicama. To je veliki kontrast u odnosu na praksu Odbora za kontrolu službi iz saziva od 2012. godine, koji je važio za dobar primer angažovanosti poslanika u nadzoru nad sektorom bezbednosti.⁷⁴ Na primer, obema sednicama na kojima je poslednji put Odbor razmatrao izveštaje VBA i VOA prisustvovalo je svega petoro (i to istih) poslanika, od čega je četvoro bilo iz vladajuće Srpske napredne stranke.⁷⁵ Mogući razlog zbog kog su pojedini poslanici izostajali sa sednica na kojima se razmatraju izveštaji službi jeste da je svega sedmoro od 18 članova i zamenika članova Odbora do 1. juna 2017, dakle skoro godinu dana nakon konstituisanja Odbora, posedovalo bezbednosni sertifikat za pristup tajnim podacima.⁷⁶ Praksa je da članovi Odbora za kontrolu službi bezbednosti prolaze bezbednosnu proveru i dobijaju odgovarajuće sertifikate. Pomenuta praksa uspostavljena je uprkos tome što članovima ovog odbora Zakon o tajnosti podataka garantuje pravo na pristup i uvid u tajne podatke vezane za vršenje nadzora i kontrolu bez ikakvih dodatnih zahteva.⁷⁷ Prema odluci Odbora iz 2016. godine, sednici na kojoj se razmatraju tajni podaci mogu da prisustvuju samo članovi i zamenici članova Odbora „koji poseduju odgovarajući sertifikat za pristup tajnim podacima ili koji su započeli proceduru za dobijanje sertifikata”⁷⁸.

Nezavisni državni organi ostaju vodeći nosioci nadzora nad službama uprkos izazovima

Zaštitnik građana i dalje ima značajnu ulogu u nadzoru nad službama bezbednosti, uprkos ozbiljnim izazovima. Tokom 2016. godine Zaštitnik je službama bezbednosti uputio sedam preporuka i po svima je postupljeno.⁷⁹ Postupajući po preporukama Zaštitnika u ovom periodu, Vojnobezbednosna agencija unapredila je integritet postupka unutrašnje kontrole, tako što je od svojih pripadnika koji sprovode postupak unutrašnje kontrole počela da traži izjavu o nepostojanju smetnji za njihovo učestvovanje u konkretnom kontrolnom postupku.⁸⁰ Važno dostignuće ove institucije u toku poslednjih godina jeste i rasvetljavanje prakse upotrebe mere tajnog pretresa prostorija u radu Bezbednosno-informativne agencije. Reč je o meri kojom se ozbiljno odstupa od ustavnih odredaba i zadire u privatnost građana, a njena upotreba regulisana je samo internim aktom BIA, koji je označen stepenom tajnosti.⁸¹ Potrebno je istaći da je

74 Više o tome: Đokić, K. i V. Erceg. *Parlamentarni nadzor i izgradnja integriteta u sektoru bezbednosti*. Beograd: BCBP, 2014: 36–40. <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/5585/Parlamentarni-nadzor-i-izgradnja-integriteta-u.shtml>>

75 Narodna skupština Republike Srbije. *Šesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti*. 23. 12. 2016. <http://www.parlament.gov.rs/Шеста_седница_Одбора_за_контролу.30716.43.html> i Narodna skupština Republike Srbije. *Sedma sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti*. 23. 12. 2016. <http://www.parlament.gov.rs/Седма_седница_Одбора_за_контролу.30718.43.html>

76 Reč je o sledećim narodnim poslanicima: Igor Bečić, Vladimir Đukanović, Marija Obradović, Željko Sušec, Dragan Šormaz (svih petoro iz Srpske napredne stranke), Meho Omerović i Milorad Mijatović (oboje iz Socijaldemokratske partije Srbije). (Narodna skupština Republike Srbije. *Odgovor na upit BCBP po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja*. Beograd, 15.06.2017).

77 „Zakon o tajnosti podataka”, član 39.

78 Narodna skupština – Odbor za kontrolu službi bezbednosti. „Odluka o načinu održavanja sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti na kojoj se razmatraju tajni podaci. Broj 02-2263/16.” Beograd, 30. 09. 2016. <goo.gl/EfDYF6>

79 Zaštitnik građana. *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*. Beograd, 15. 3. 2017: 312.

80 Isto.

81 Više o tome u: Urošević, B. *Mera tajnog pretresa – novootkrivena, a ustaljena praksa BIA*. Beograd: BCBP, 2014. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5627/Mera-tajnog-pretresa--novootkrivena-a.shtml>>

BIA saradivala sa Zaštitnikom građana tokom kontrole i da mu je u zakonskom roku dostavila odgovor o postupanju po njegovim preporukama.⁸²

S druge strane, nadzor nad službama bezbednosti koje je vršio Zaštitnik građana doveden je u pitanje u periodu 2014–2015. godine, kada su VBA i Ministarstvo odbrane onemogućili postupak kontrole i odbili da postupe po preporukama Zaštitnika građana u vezi sa jednim politički osetljivim slučajem, koji je dobio značajnu pažnju javnosti.⁸³ Naročito zabrinjava što se u toku pokušaja kontrole VBA Zaštitnik građana našao i na „meti” Odbora za kontrolu službi bezbednosti. Sednica na kojoj je trebalo da budu razmatrane nepravilnosti u radu VBA pretvorena je u sednicu na kojoj je Odbor, kako se čini, umesto službi bezbednosti kontrolisao Zaštitnika građana.⁸⁴ Kako je Zaštitnik građana inokosni organ, to je njegov rad značajno otežan onda kada su pojedini političari, pa i članovi Odbora za kontrolu službi, iz vladajuće Srpske narodne stranke počeli da napadaju tadašnjeg Zaštitnika Sašu Jankovića, koga su doživeli kao političkog protivnika.⁸⁵

Nadzor **Poverenika** u oblasti zaštite podataka o ličnosti omogućio je javnosti Srbije važne uvide u probleme vezane za obradu i razmenu podataka, kao i za primenu posebnih mera u delovanju službi bezbednosti i policije. Nadzor nad poštovanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti kod pružalaca internet usluga iz 2014. godine i prikupljanje redovnih izveštaja o zahtevima za pristup zadržanim podacima počev od 2015. godine otkrili su da postoje značajni rizici da može doći do zloupotreba i protivustavnih praksi u oblasti tajnog nadzora komunikacija (detaljnije u poglavlju posvećenom ovoj temi).

Osim toga, Poverenik je sproveo postupak nadzora nad MUP-om nakon što je u javnost procorela fotografija zamenika specijalnog tužioca iz biometrijske baze ovog Ministarstva. Ispostavilo se da je neposredno pre objavljivanja, fotografiji pristupljeno iz „druge bezbednosne strukture”.⁸⁶ Nadzor Poverenika ukazao je na ozbiljne probleme u razmeni podataka između MUP-a i službi bezbednosti.⁸⁷

Osim toga nadzora u oblasti zaštite podataka o ličnosti, Poverenik je redovno reagovao po žalbama udruženja građana koja nisu mogla da dobiju informacije o radu službi bezbednosti, koje ne bi smele da budu označene stepenom tajnosti. Ovo se, pre svega, odnosi na informacije o brojevima zahtevanih i primenjenih posebnih mera za tajno prikupljanje podataka.⁸⁸

Ipak, nadzor Poverenika ograničen je njegovim nadležnostima, pa „Poverenik ne može da bude savest cele javne uprave”⁸⁹. Kada je reč o merama nadzora nad telekomunikacijama, ve-

82 Zaštitnik građana. *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu*. Beograd, 14. 3. 2015: 215 i Ignjatijević, M. *Uloga Zaštitnika građana u nadzoru nad službama bezbednosti*. Neobjavljeno istraživanje. BCBP, juli 2016.

83 Više o tome: Dokumentacioni centar Vremena. „Ombudsmanova krivična prijava.” *Vreme*, 14. 1. 2015. <<http://www.vreme.co.rs/cms/view.php?id=1261840>>

84 Video-snimak sednice dostupan na: Narodna skupština Republike Srbije. *Trinaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti*. 28. 1. 2015. <http://www.parlament.gov.rs/13_седница_Одбора_за_контролу.24169.43.html>

85 „I ZAŠTITNIK GRAĐANA IZAZIVA HAOS U SRBIJI! Janković nam uvaljuje patku, a mi ga plaćamo 376.648 din!” *Informer*, 15. 7. 2016. <<http://informer.rs/vesti/politika/81714/-ZASTITNIK-GRADJANA-IZAZIVA-HAOS-SRBIJI-Jankovic-nam-uvaljuje-patku-placamo-din>>

86 „Ko je odgovoran za objavljivanje fotografije tužioca iz baze MUP-a?” *Insajder*, 13. 4. 2016. <<https://insajder.net/sr/sajt/tema/720/>>

87 Isto.

88 Na primer, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Bezbednosno-informativna agencija – primena posebnih mera. 13. 5. 2015. <<http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2088-bezbednosno-informativna-agencija-primena-posebnih-mera.html>> i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Bezbednosno-informativna agencija – primena posebnih mera. 7. 5. 2015. <<http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2085-vojnobezbednosna-agencija-primena-posebnih-mera.html>>

89 Intervju sa Zlatkom Petrovićem, pomoćnikom generalnog sekretara Službe Poverenika, Sektor za nadzor. Beograd, 25. 4. 2017.

liku ulogu u nadzoru trebalo bi da ima Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, jer je ono nadležno za nadzor nad sprovođenjem Zakona o elektronskim komunikacijama. Ipak, ovo Ministarstvo do sada nije sprovodilo nadzor nad odredbama zakona koje uređuju presretanje komunikacija i pristup zadržanim podacima.⁹⁰ Veliko ograničenje Povereniku predstavlja i nedostatak kapaciteta za nadzor, budući da su zaposleni u Službi Poverenika uglavnom pravnici, a nema stručnjaka za informatiku i telekomunikacije.⁹¹ S obzirom na visinu zarada informatičara u privatnom sektoru, teško je stručnjake u ovoj oblasti zadržati u državnoj upravi, što umanjuje mogućnosti spoljnih nadzornih organa da utvrde da li su službe bezbednosti i policija zakonito i celishodno primenjivale posebne mere.

Državna revizorska institucija (DRI) do sada je sprovedla jednu reviziju godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja BIA (2013)⁹². VBA i VOA bile su predmet revizije DRI kao organizacione jedinice Ministarstva odbrane 2011. i 2013. godine.⁹³ Ovlašćeni državni revizori imaju bezbednosne sertifikate za pristup tajnim podacima. Ipak, veliki broj subjekata revizije (budžetskih korisnika i fondova, lokalnih samouprava, javnih preduzeća itd.), kao i trenutno ograničeni kapaciteti DRI onemogućavaju redovnu spoljnu reviziju poslovanja službi bezbednosti.

Preporuke

- Odbor za kontrolu službi bezbednosti trebalo bi da organizuje javno slušanje o tome koje su dalje reforme službi bezbednosti Republike Srbije neophodne.
- Odbor za kontrolu službi bezbednosti bi, u saradnji sa Odborom za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije, trebalo da organizuje posebno javno slušanje o najboljem načinu za rešavanje statusa i lokacije monitoring centra za tajni nadzor komunikacija.
- Odbor za kontrolu službi bezbednosti trebalo bi da inicira razjašnjenje člana 39 Zakona o tajnosti podataka i utvrdi da li članovi Odbora imaju pravo na pristup tajnim podacima bez bezbednosnog sertifikata. Ukoliko je bezbednosni sertifikat potreban, trebalo bi ubrzati postupak izdavanja sertifikata kako bi svi članovi Odbora mogli da učestvuju u nadzoru.
- Odbor za kontrolu službi bezbednosti trebalo bi da obnovi saradnju sa nezavisnim državnim organima, a pre svih sa Zaštitnikom građana i Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, uspostavljenu u sazivu iz 2012. godine.
- Odbor za kontrolu službi bezbednosti trebalo bi da, nakon sednica zatvorenih za javnost i nadzornih poseta, objavljuje izveštaje o izvršenom nadzoru, koji bi sadržali nalaze do kojih je Odbor došao i preporuke za unapređenje rada službi i za upravljanje njima. Odbor bi mogao da se osloni na dosadašnje iskustvo nezavisnih državnih organa u izveštavanju o nalazima kontrolnih postupaka kako bi našao način da informiše javnost o svojim nalazima i preporukama bez otkrivanja tajnih podataka.
- Novoizabrani Zaštitnik građana trebalo bi da nastavi dobru praksu i zadrži visoke standarde i nezavisnost tokom kontrole službi bezbednosti.

⁹⁰ Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija. Odgovor na upit BCBP. Beograd, 21. 06. 2017.

⁹¹ Intervju sa Zlatkom Petrovićem, pomoćnikom generalnog sekretara Službe Poverenika, Sektor za nadzor. Beograd, 25. 4. 2017.

⁹² Državna revizorska institucija. *Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja i pravilnosti poslovanja Bezbednosno-informativne agencije za 2012. godinu*. Beograd, avgust 2013. <<http://dri.rs/php/document/download/184/1>>

⁹³ U drugom slučaju predmet revizije bili su sastavni delovi finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2012, koji se odnose na rashode za zaposlene i pripadnike Vojske Srbije. Videti: Državna revizorska institucija. *Izveštaj o reviziji godišnjeg finansijskog izveštaja Ministarstva odbrane za 2010. godinu*. Beograd, decembar 2011. <<http://dri.rs/php/document/download/340/1>> i Državna revizorska institucija. *Izveštaj o reviziji sastavnih delova finansijskih izveštaja Ministarstva odbrane za 2012. godinu*. Beograd, 24. 12. 2013. <<http://dri.rs/php/document/download/135/1>>

- Narodna skupština trebalo bi da reaguje na preporuku Zaštitnika građana da je ometanje kontrolnih postupaka nezavisnih državnih organa potrebno uvesti u Krivični zakonik kao krivično delo.
- Potrebno je ojačati stručne kapacitete Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija i Poverenika za nadzor nad primenom posebnih mera tajnog nadzora komunikacija.

Pravni akti

1. Ustav Republike Srbije. "Sl. glasnik RS", br. 98/2006.
2. Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjavanje obaveza zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama. "Sl. glasnik RS", br. 88/2015.
3. Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji. "Sl. glasnik RS", br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US i 66/2014.
4. Zakon o elektronskim komunikacijama. "Sl. glasnik RS", br. 44/2010, 60/2013 - odluka US i 62/2014.
5. Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. "Sl. glasnik RS", br. 116/2007 i 72/2012.
6. Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji. "Sl. glasnik RS", br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013.
7. Zakonik o krivičnom postupku. "Sl. glasnik RS", 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.