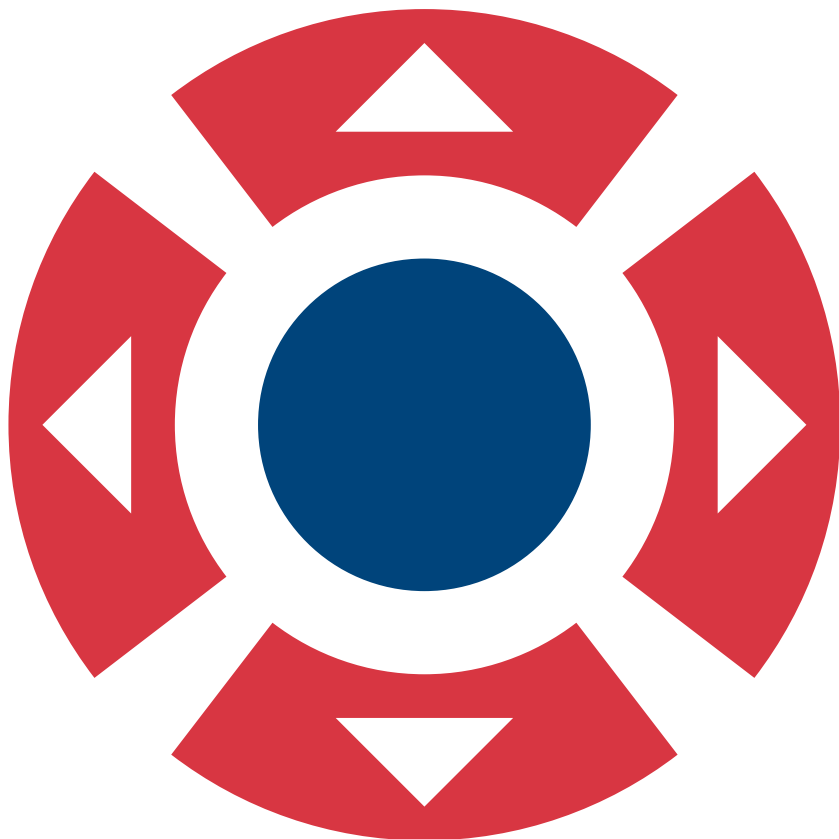


DEMOKRATSKI NADZOR NAD PRIMENOM POSEBNIH OVLAŠĆENJA

urednici Miroslav Hadžić i Predrag Petrović



DEMOKRATSKI NADZOR NAD PRIMENOM
POSEBNIH OVLAŠĆENJA

zbornik radova

DEMOKRATSKI NADZOR NAD PRIMENOM
POSEBNIH OVLAŠĆENJA

zbornik radova

Urednici

Miroslav Hadžić i Predrag Petrović

Izdavač

Centar za civilno-vojne odnose, Beograd
www.ccmr-bg.org

Lektura i korektura

Pejo Vukelić

Dizajn i priprema za štampu
Agencija Comma, Beograd

Štampa

Original, Beograd

Tiraž

500 primeraka

ISBN 978-86-83543-49-6

Objavljivanje ovog Zbornika omogućila je Misija OEBS u Srbiji

DEMOKRATSKI NADZOR NAD PRIMENOM POSEBNIH OVLAŠĆENJA

zbornik radova

Urednici
Miroslav Hadžić i
Predrag Petrović

Beograd, april 2008

|

|

SADRŽAJ

Uvodne napomene	7
Otvaranje skupa	11
Oliver Dulić	13
Hans Ola Urstad	17
Usklađenost normi i važećih odredbi	23
Miroslav Hadžić	
PARLAMENTARNI I JAVNI NADZOR PRIMENE POSEBNIH MERA I POSTUPAKA	25
Momčilo Grubač	
POSEBNA OVLAŠĆENJA ORGANA KRIVIČNOG GONJENJA I USTAVNA PRAVA I SLOBODE GRAĐANA	39
Bogoljub Milosavljević	
OVLAŠĆENJA POLICIJE I DRUGIH DRŽAVNIH ORGANA ZA TAJNO PRIKUPLJANJE PODATAKA: DOMAĆI PROPISI I EVROPSKI STANDARDI	59
Akteri i metode koji oni koriste u primeni posebnih ovlašćenja	77
Svetko Kovač	
DEMOKRATSKI NADZOR NAD PRIMENOM POSEBNIH OVLAŠĆENJA	79
Dragan Jovanović	
POSEBNA PRAVA I OVLAŠĆENJA KOJA PRIMENJUJE POLICIJA	85
Boris Batarilo	
PORESKA POLICIJA	97

Parlamentarni i sudski nadzor nad primenom posebnih mera	103
Vučko Mirčić ULOGA SUDOVA U PRIMENI POSEBNIH MERA OD STRANE RAZLIČITIH DRŽAVNIH USTANOVA	105
Rodoljub Šabić DEMOKRATSKI NADZOR NAD PRIMENOM SPECIJALNIH OVLAŠĆENJA	109
Upporedni uvid - Primena posebnih mera u pojedinim tranzicionim zemljama	113
Jelena Unijat, Marko Milošević, Đorđe Popović i Predrag Petrović SPECIJALNE MERE U ZEMLJAMA U TRANZICIJI	115
Prilog	123
Tabele o ključnim akterima, posebnim ovlašćenjima koje koriste, te o nadzoru nad njihovom primenom. Tabelama su obuhvaćene sledeće zemlje: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Češka, Hrvatska, Mađarska, Makedonija i Slovenija	

Uvodne napomene

Tokom nekoliko poslednjih godina u Srbiji je značajno porastao broj državnih organa koji su ovlašćeni da primenjuju mere i postupke za tajno prikupljanje podataka. To pravo su sada, pored tradicionalnih korisnika – civilne i vojne službe bezbednosti, policije i suda, stekli još neki državni organi, kao na primer poreska policija i carinska služba, te služba za sprečavanje pranja novca.

Javnost u Srbiji još, međutim, ne raspolaže potpunim i sistematizovanim podacima o tome ko, kada i po čijem nalogu, odnosno u skladu sa kojom procedurom i protiv koga ima pravo da primenjuje posebne mere. Ovlašćenja pomenutih državnih organa su uređena različitim i brojnim zakonima i podzakonskim aktima. Sve to, uz ostalo, ostavlja prostor i za zloupotrebu ovih ovlašćenja. Štaviše, pravo na odobravanje upotrebe posebnih mera je dodeljeno različitim državnim organima, kao što su na primer Vrhovni sud Srbije, istražni sudija, ministar unutrašnjih poslova i direktor službe bezbednosti. Drugim rečima, ne postoje standardne procedure za odobravanje i primenu posebnih mera i postupaka. Sve to otežava uspostavu parlamentarne kontrole i javnog nadzora nad onima koji primenjuju ove mere. Tim teže ima li se na umu da je nadležni odbor Skupštine Srbije izričito ovlašćen da nadzire i kontroliše kako policija i tajne službe primenjuju posebne mere i postupke. Međutim, izvan dohvata rečenog odbora su još uvek državni organi koji su skoro stekli pravo na upotrebu posebnih ovlašćenja.

Zbog toga je bilo potrebno napraviti i javnosti predložiti listu državnih organa koji su ovlašćeni da odobravaju i/ili primenjuju posebne mere. Za tu je pak svrhu trebalo uporedno analizirati postojeću zakonsku i podzakonsku regulativu da bi se saznalo ko, kada i po kojoj proceduri izdaje odobrenje ili naredbu za primenu posebnih mera. Istom prilikom trebalo je utvrditi koliko dugo vremena mogu protiv nekog biti primenjivane rečene mere, te koja tehnička sredstva mogu biti tom prilikom upotrebljavana. Važno je takođe bilo da se sazna kako je zakonodavac uredio postupke za prikupljanje, obradu i evidenciju, te dostupnost tajno prikupljenih podataka. Nalazi do koji se analizom došlo trebalo bi da predstavljaju početnu osnovu za stručnu i javnu raspravu u kojoj bi, pored ostalih, učestvovali i predstavnici državnih organa kao i eksperti civilnog društva u Srbiji. Iz toga bi pak trebalo da proizađu preporuke za harmonizaciju i standardizaciju zatečenih pravnih normi, kao i za jačanje parlamentarne kontrole i javnog nadzora nad primenom posebnih mera i postupaka.

Imajući sve ovo na umu, Misija OEBS u Srbiji je u saradnji sa Centrom za civilno–vojne odnose, nevladinom organizacijom iz Beograda, organizovala okrugli sto na temu „DEMOKRATSKI NADZOR NAD PRIMENOM POSEBNIH OVLAŠĆENJA“. Rasprava je održana 14. novembra 2007. godine u Domu Narodne skupštine Republike Srbije.

Za tu svrhu istraživački tim Centra, odnosno Beogradske škole za studije bezbednosti je uradio uporedni pregled zakona kojima je uređeno ko, kada i po čijem odobrenju može u Srbiji da primenjuje posebne mere.

Od učesnika Okruglog stola se, pored ostalog, očekivalo da doprinesu:

- stvaranju liste državnih organa koji primenjuju posebne mere i postupke
- analizi pravnih normi kojima su državni organi ovlašćeni da primenjuju posebne mere
- proceni izgleda i načina za harmonizaciju i standardizaciju pravnih rešenja za primenu ovih ovlašćenja
- razmatranju uloge Skupštine, civilnog društva, a posebno medija i specijalizovanih NVO u kontroli i javnom nadzoru nad primenom posebnih mera i postupaka, te
- izradi predloga mera kojima bi trebalo olakšati parlamentarni i javni nadzor nad nosiocima prava na primenu posebnih ovlašćenja.

Saopštenja i autorizovane diskusije učesnika Okruglog stola su sabrani u Zbornik, koji Misija OEBS u Srbiji i Centar imaju čast da predstavljaju domaćoj i stranoj stručnoj javnosti.

Zbornik se sastoji od pet poglavlja. U prvom odeljku predsednik Narodne skupštine Republike Srbije, Oliver Dulić i šef misije OEBS u Srbiji Hans Ola Urstad naglašavaju važnost uspostavljanja efikasnih mehanizama demokratske kontrole nad primenom posebnih mera. U drugom poglavlju čitaoci su u prilici da se iz tekstova domaćih eksperata – Miroslav Hadžić, Momčilo Grubač, Bogoljub Milosavljević – saznaju na koji način je i u kojoj meri, pravo na primenu posebnih mera uređeno domaćim zakonodavstvom, te da li je ono usklađeno sa međunarodnim standardima. U trećem delu, Svetko Kovač, direktor Vojno-bezbednosne agancije, Dragan Jovanović, samostalni inspektor u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije i Boris Batarilo, glavni inspektor Poreske policije Ministarstva finansija Srbije prikazuju i analiziraju posebna prava i ovlašćenja kojima njihove institucije raspolažu. O iskustvima državnih organa u kontroli i nadzoru nad primenom posebnih mera, u četvrtom delu pišu istražni sudija Veća za organizovani kriminal Okružnog suda u Beogradu Vučko Mirčić i poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić. Konačno, u petom poglavlju istraživači Centra za civilno-vojne odnose – Predrag Petrović, Jelena Unijat i Marko Milošević – predstavljaju rezultate svog istraživanja o primeni specijalnih mera u nekim od tranzicionih zemalja.

Otvaranje skupa

Oliver Dulić¹

Uvodno obraćanje

Osnova odlika demokratije jeste da je ona stalno na probi.

Jedan od konstantnih izazova modernoj demokratiji jeste delikatan odnos između slobode i bezbednosti. U ovo doba izražene globalizacije, i sloboda i bezbednost pojedinca su ugroženi na način na koji to nikada nije bio slučaj u istoriji čovečanstva.

Utisak je da nova tehnološka dostignuća u svojoj praksi prvo primene oni koji ugrožavaju našu bezbednost, a tek onda službe koje imaju zadatak da štite bezbednost građana. U isto vreme, nezabeležen tehnološki napredak je omogućio ugrožavanje prava na privatnost od strane službi sa posebnim ovlašćenjima mnogo širem krugu građana nego što je to ranije bilo moguće.

Tako, jedne strah od terorizma i organizovanog kriminala navodi da traže ograničavanje prava na privatnost radi prevencije odnosno pronalaženja učinilaca krivičnih dela. Drugi u povećanim kapacitetima prikupljanja podataka o ličnostima vide naj-

¹ Autor je Predsednik Narodne skupštine Republike Srbije

veću opasnost slobodi pojedinca i pozivaju na veće restrikcije u ovlašćenjima za prikupljanje podataka.

Zakonodavci širom planete često imaju utisak da su suočeni sa izborom:

1. da li se zalažu za veću bezbednost na uštrb nekih ličnih sloboda, ili
2. donose mere kojima se brane prava pojedinaca, uz uskraćivanje bezbednosnom aparatu određenih instrumenata iz kategorije posebnih mera i ovlašćenja.

Ovo nije uvek lak izbor i na ovom mestu želim da izrazim zahvalnost organizatorima što su se prihvatili ove jako osetljive teme. Već sam razgovor na ovu temu nam govori da je Srbija ušla u red zemalja koje imaju demokratski potencijal da na jedan argumentovan način razmatraju problem kontrole primene posebnih mera i ovlašćenja.

U autoritarnim režimima problem ove kontrole ne postoji - tamo gde je vlast sve, pojedinac i njegova bezbednost i sloboda su ništa. Pitanje koje stoji u pozadini ovog okruglog stola jeste „Ko kontroliše kontrolore“, odnosno „Ko nas čuva od čuvara“. U traženju odgovora na to pitanje, u zemljama razvijene demokratije oči su uglavnom uprte u parlamente. Tako i naša Narodna skupština ima Odbor za odbranu i bezbednost. Dobro je što taj Odbor razmatra izveštaje i organa sa posebnim ovlašćenjima, kao što je dobro to što su sednice na kojima se ti izveštaji razmatraju predmet velikog interesovanja medija. Ipak, mislim da je teško ustvrditi da je parlamentarna kontrola primene posebnih mera i ovlašćenja na optimalnom nivou. Nama tek predstoje aktivnosti na jačanju kapaciteta svih skupštinskih odbora u pogledu kontrole rada izvršnih organa.

Nema potrebe posebno naglašavati da Odbor za odbranu i bezbednost ima naročito složen zadatak. Zato je edukacija poslanika i stručnog osoblja Narodne skupštine naš dugoročni prioritet. Iz istog razloga su dragocene i analize koje mogu da pruže ovaj i slični okrugli stolovi uz učešće stručnjaka. Ono što je nama uvek najinteresantnije jesu relevantna komparativna iskustava u vezi sa mehanizmima demokratske kontrole, kao i preporuke za unapređenje pravnog okvira. Naravno, pored parlamentarne kontrole, ključnu ulogu ima sudska kontrola primene posebnih mera i ovlašćenja.

Kao i u svim drugim oblastima reformi, bez nezavisnog, kompetentnog i efikasnog sudstva sve druge reforme stoje na staklenim nogama. I na kraju, kada sve linije odbrane prava pojedinaca popuste, a i to se dešava, uvek ostaje javnost. Zato je naš zajednički zadatak da edukujemo javnost o potrebi postojanja posebnih mera i ovlašćenja, ali i o potrebi kontrole njihove primene.

Naša je obaveza da pomognemo medijima da budu ona četvrta grana vlasti koja će kontrolisati sve učesnike u procesu i biti tu da zaštiti malog čoveka kada ga sistem izneveri. U tom smislu verujem da je podrška koju dajemo i radu Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i Zaštitnika građana jedna važna investicija u našu slobodnu i bezbednu budućnost.

S tim, ja vas pozdravljam i želim vam uspešan rad Okruglog stola.

Hans Ola Urstad¹

Introductionary note

It is my pleasure and honor to open this round table together with Mr. Oliver Dulic, Speaker of the National Assembly of Serbia and Prof. Miroslav Hadzic, President of the Steering Committee of the Centre for Civil Military Relations.

The intention of the OSCE Mission to Serbia and our partner in this project - Centre for Civil Military Relations, is to bring together relevant institutions and experts to assess the current regulations and procedures which provide the framework for the authorities to use special investigative and other methods in certain situations. This should help to establish how to best regulate this delicate field and enhance democratic civil oversight over it.

We are pleased that our initiative has found a receptive response, which is clearly seen by the presence of representatives of all the invited institutions - Ministries of Interior, Defence, Foreign Affairs, Finance, and Justice, the Security and Intelligence Agency, the Supreme Court as well as MPs from the Committee for Security and Defence and the Commissioner for Free Access to Information of Public Interest and the Republican Ombudsman. We thank you all. This augurs well for a substantive and thorough debate on these important issues.

Reconciling privacy and human rights with security is one of the main challenges of modern societies, which are increasingly

¹ The author is the Head of OSCE Mission to Serbia

struggling with the threats of international terrorism and organized crime. It is a paradox that technologically advanced societies are also more vulnerable. The terrorist and criminal structures are often among the first to profit from the use of modern technologies.

There is also a temptation of the state authorities, in particular in weak democracies or authoritarian regimes, to use new technologies to control society and individuals. This temptation is sometimes difficult to resist even in advanced democracies, which have access to the latest advanced technology.

Still, this complex issue can be dealt with in a much easier way when there is no dilemma regarding what should be the dominating principle. The development of democratic values and principles of international law and standards clearly emphasize that human dignity, freedom and safety of an individual citizen should be the prime concern and aim of democratic societies.

While it is true that human rights can not flourish under conditions of insecurity and fear (from terrorism, poverty, intolerance etc) it is of vital importance that the promotion of security should not be above or contradicting safeguarding of human rights and fundamental freedoms.

I am sure that the Serbian government agencies and institutions represented at this round table are fully aware and committed to these well established democratic principles. Proceeding from this premise, I think it would be very useful to examine existing regulations and practices in using special powers and come up with an assessment of the present situation and possible suggestions how to improve and streamline their activity. Clarity and consistency in this delicate field is important not only for the protection of human rights but also conducive to a more effective fight against terrorism, organized crime and other threats. Knowing that their actions are based on a solid legal ground and in accordance with international standards would make any security service legitimate and efficient in their important work.

In a recently adopted Joint Statement issued at the Fifth Special Meeting of the UN Counter-Terrorism Committee with international, regional and sub regional organizations on "Prevention of Terrorist Movement and Effective Border Security" (Nairobi, 29 to 31 October 2007), it is stated that "any measures taken to combat terrorism must comply with all obligations under inter-

national law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law.”

Speaking about my own organization, I would like to note, in this context, that the OSCE, both in its normative framework and practical activities is striving to keep the fine balance between “security providing” and protecting and enhancing human rights and fundamental freedoms.

It is worthwhile to note that the OSCE Istanbul Summit Declaration of 1999 underlined that the need to “...improve human security and thereby.... make a difference in the life of the individual ... is the aim of all our efforts”. In the concluding statement of the Vienna 2000 Ministerial Meeting the human security was defined as “the safety of the individual from violence, through armed conflict, gross violations of human rights and terrorism”.

One of the basic OSCE documents relating to security, the Code of Conduct on Political-Military Aspect of Security (1994) has an emphasis on democratic control of armed forces (in the wide definition, which includes security services) and the importance of their integration into a democratic society. Among a number of provisions dealing with these aspects, I will call your attention to the one which obliges participating States not to use their armed forces “to limit the peaceful and lawful exercise of their human and civil rights by persons as individuals or as representatives of groups nor to deprive them of their national, religious, cultural and, linguistic or ethnic identity”.

Another OSCE text worth recalling in this context is the Document of the Third Conference on the OSCE Human Dimension (Moscow, 1991), which, inter alia, strongly reaffirms the right to the protection of private and family life, domicile, correspondence and electronic communications.

The Moscow Document states that, “in order to avoid any improper or arbitrary intrusion by the State in the realm of the individual, which would be harmful to any democratic society, the exercise of this right will be subject only to such restrictions as are prescribed by law and are consistent with internationally recognized human rights standards. In particular, the participating States will ensure that searches and seizures of persons and private premises and property will take place only in accordance with standards that are judicially enforceable. (art. 24). The

OSCE participating States will ensure that their military and paramilitary forces, internal security and intelligence services, and the police are subject to the effective direction and control of the appropriate civil authorities; maintain and, where necessary, strengthen executive control over the use of military and paramilitary forces as well as the activities of the internal security and intelligence services and the police; and take appropriate steps to maintain effective arrangements for legislative supervision of all such forces, services and activities.” (art.25)

The quoted provision of the Moscow Document remind us that, in examining and improving the relationship between the defense and security sectors and society, one of the crucial elements is accountability. Maintaining the country’s security and keeping law and order, which are the basis for the functioning of a society, should be coupled with full awareness and respect for human rights and human dignity. This is a particularly complex task in post-conflict and multi-ethnic societies, which are building functional liberal democracy aimed at joining likeminded countries in international structures. The combination of national efforts, which are crucial, with sharing international advice and assistance is an effective approach to deal with this challenge. I am happy to say that the experience of our Mission in dealing with Serbian authorities in this respect has been very positive.

Our most recent experience in that context has been the elaboration of a draft law on security services, which the Mission has supported and facilitated and which gathered the representatives of all the relevant services and prominent domestic experts. This work has advanced quite far and we were happy to note that almost immediately after the formation of the new Serbian Government in May 2007, one of the elements of the law, the establishment of the National Security Council, has been implemented, leading in a very short period apparently to better coordination and control of the work of the agencies, which resulted, it seems, to concrete steps in ICTY co-operation.

I am happy to learn that the comprehensive new law on security services has been finalized in the Government and prepared to enter parliamentary procedure for approval. We hope that it will contain the positive features of the draft that was agreed upon in the working group, whose efforts we have supported. Notwithstanding the short deadline for the law adoption, we would deem it important that the draft is submitted to a public discussion. An examination of the draft law is particularly needed

in the Parliamentary Committee for Defense and Security. The adoption of a well drafted new law in this field would be another significant benchmark regarding Serbia's progress towards best international standards and practices.

I would like to refer to the recent 2007 Serbia Progress report, issued by the European Commission, its section on civilian oversight of the security showing that there has been overall progress in civilian democratic oversight of the military, but that further steps need to be undertaken regarding the scope and effectiveness of civilian control. The report specifically mentions that a special parliamentary commission for civilian control of the security services has not yet been established. Another deficiency in this field is the lack of progress regarding protection of personal data and an absence of an independent data protection supervisory authority with sufficient powers over the public and private sectors.

Such an assessment points to the need of developing a synergetic relationship between the civil sector and the armed forces, and the integration of the latter in democratic society, which is important also in light of further democratic reforms as a whole. Democracy can not prosper unless all the elements of the society and state structures, including in particular those which have the legal authority to use force are properly regulated. The foundation of the special powers must be based on democratic principles and committed to democratic values.

An active civil society is indispensable both for the functioning of government institutions and for the fostering of a democratic political culture.

Enhanced public discourse and constructive relationship between the civic sector and state institutions depends very much on the functioning of the Parliament, which should represents the interests of people and citizens, and other institutions that are at the services of the citizens such as the Republican Ombudsman and Commissioner for Free Access to Information.

The partnership and co-operation between the Parliament and civil society, which spans over many issues, is particularly relevant for an effective democratic oversight of the security sector and armed forces. We are encouraging the new Parliament and in particular the Committee for Defence and Security, to make full use of its authority in this field and establish interactive

and productive dialogue with armed forces and security services. Recent debate in the committees on the reports presented by the Ministry of Interior and the Security Intelligence Agency are welcome steps in this direction. This should become regular practice.

If human security is constantly kept in mind as a measurement for the achievements of the democratic transition in Serbia, it will provide an assurance that the reforms under way in the fields of army and police, security sector, judicial system etc, are indeed leading to a more democratic and citizen-oriented society.

I hope that this round table will contribute to such an aim. The OSCE Mission is encouraging an open debate which would enhance the understanding of the issues and contribute to an improved legislation and common and clear standards to be implemented in practice, thus making the whole sector as effective and accountable as needed in all modern democratic societies.

Usklađenost normi i važćih odredbi

Miroslav Hadžić¹

Parlamentarni i javni nadzor primene posebnih mera i postupaka predložak za raspravu i istraživanje

Širi kontekst i opšti razlozi

U toku je radikalna promena globalnog bezbednosnog ambijenta koja je, između ostalog, izazvana ali je i rezultira promenjenom listom izazova, rizika i pretnji za individualnu, grupnu, nacionalnu, regionalnu i globalnu bezbednost.

Zahvaljujući globalizaciji nove pretnje brže i dalje putuju, te se širi i zona njihovog dohvata. Zbog izmenjene bezbednosne dinamike na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou raste i bezbednosna međuzavisnost država. Zbog toga, nijedna od njih više ne može samostalno, ili izolovano, da dostigne ili očuva svoju bezbednost.

Na izmenjenoj listi dominiraju nevojne i nedržavne pretnje bezbednosti kao što su terorizam, organizovani kriminal i sa njim povezana trgovina narkoticima i oružjem, nedozvoljena trgovina ljudima i ljudskim organima, proliferacija oružja za masovno

¹ Autor je predsednik Upravnog odbora Centra za civilno-vojne odnose i profesor Fakulteta političkih nauka

uništenje i korupcija. Nije, međutim, potpuno nestala opasnost od vođenja međudržavnih ratova na obodu svetskog centra, odnosno od preventivnih ili vojnih intervencija koje se mogu preduhitriti. Sliku upotpunjuju sve brojniji unutrašnji ratovi.

U cilju predupređivanja, odnosno otklanjanja novih ali i starih pretnji, kao i sanacije njihovih eventualnih posledica, većina država i međunarodnih organizacija preispituje i menja svoje strategije bezbednosti, a u skladu s'tim reformiše i zatečene aparate sile.

Preispituju se i menjaju misije i zadaci tradicionalnih državnih aparata sile (vojska, policija, službe bezbednosti). Zbog potreba specijalizacije raste i razuđuje se broj državnih aktera koji bivaju ovlašćeni da nose oružje, koriste silu i primenjuju posebne mere i postupke. Uporedo se, a po tempu marketizacije bezbednosnih usluga, razvija i jača privatni sektor bezbednosti čiji akteri dobijaju (ili samovoljno prisvajaju) slična ovlašćenja.

Glavni nosioci bezbednosnih pretnji danas su nedržavni, a regionalno i globalno umreženi, akteri protiv kojih se nije moguće efikasno boriti klasičnim, vojnim i/ili policijskim, snagama i postupcima. Zbog prirode pretnji i njihovih nosilaca težište se pomera na preventivno delovanje čiji su glavni nosioci obaveštajno-bezbednosne i druge specijalizovane državne agencije. Zahvaljujući masivnoj upotrebi informatičke tehnologije znatno su uvećane njihove sposobnosti za rano otkrivanje i otklanjanje bezbednosnih pretnji. Međutim, u zahvatu ovih službi se sve češće i sve više nalaze i građani država koje su direktna ili potencijalna meta novih pretnji. Svedoci smo, stoga, stalnog rasta skrivene moći rečenih agencija i službi u matičnim društvima. To neretko podstiče mesne političke aktere da pokušaju da ove agencije i službe privedu svojim parcijalnim (partijskim i/ili ličnim) potrebama, odnosno da ih iskoriste za svoje političke ciljeve.

Nakon terorističkih udara na SAD, Veliku Britaniju i Španiju u evroatlantskom krugu država uspostavljene su moderne metode i postupci širenja i jačanja ovlašćenja bezbednosno-obaveštajnih službi i drugih državnih organa (carina, finansijska policija, poreska policija). To posebno važi za primenu posebnih mera i postupaka. Time se, kao posledica uvećava opasnost od skrivenog a sistematskog sužavanja, ugrožavanja i/ili kršenja zajamčenih (univerzalnih) ljudskih prava u ime očuvanja nacionalne bezbednosti.

Loše posledice rasta moći posednika posebnih ovlašćenja jedino mogu biti otklonjene daljim razvojem i doslednom primenom načela, procedura i instrumenata za njihovu demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor. U tom sklopu je neophodno da precizno budu razrađeni dodatni postupci za uspešan parlamentarni nadzor rada posednika specijalnih ovlašćenja. Dakako, ovaj nadzor postaje moguć tek u meri u kojoj izvršna i sudska vlast u datom društvu valjano koriste svoja kontrolna ovlašćenja.

Rast moći specijalizovanih agencija i službi stavlja na velika iskušenja demokratski poredak u modernim (evroatlantskim) državama. Sekuritizujući², znači da je, pre svega, izvršna vlast u nekim od ovih zemalja stekla dodatnu količinu unutrašnje političke moći i poremetila funkcionisanje načela o podeli vlasti i međusobnoj kontroli njenih grana. Indikativno je, stoga, da u nekim zemljama stabilne demokratije izvršna vlast sve češće uspeva da, pozivajući se na ugroženost nacionalne bezbednosti, legalizuje i legitimiše mere za svestrani nadzor svojih građana. To ih, dakako, ne sprečava da od drugih zemalja, a posebno onih koje bi da im se pridruže u NATO i EU, zahtevaju da usvoje i primene najviše standarde za demokratsku civilnu kontrolu mesnog sektora bezbednosti. Nesporno da je to u najboljem interesu građana prodemokratskih društva. Problemi međutim nastaju kada rodonačelnici demokratije uporedo zahtevaju od nosilaca vlasti u ovim društvima da učešćem, na primer, u akciji „leteći zatvori“, ili izuzimanjem vojnika SAD od krivične odgovornosti prekrše sopstveni ali i međunarodni pravni poredak.

2 Pojam sekuritizacije su u studije bezbednosti uveli rodonačelnici tzv. Kopenhagenske škole Ole Waever i Barry Buzan. Po njihovom mišljenju „sekuritizacija može biti tumačena kao ekstremna verzija politizacije“ nekog pitanja (problema, događaja). Ona, obrazlažu autori, počinje nastojanjem vladajućih (političkih) elita da neki problem tumače i prikažu kao egzistencijalnu pretnju za bezbednost i opstanak date države (nacije). Tim postupkom vlast hoće, pored ostalog, da pribavi saglasnost javnosti za primenu specijalnih i/ili vanrednih mera, kojima se odustaje od upotrebe političkih sredstava u korist, ako je potrebno, i izvanzakonskih postupaka. Sekuritizacija postaje uspešnom tek kad data javnost podrži i prihvati uvođenje posebnih mera. Odatle izučavanje tokova sekuritizacije nalaže, po njihovom mišljenju, analizu preovlađujućeg javnog diskursa i političke konstelacije u datom društvu i njegovom okolišu (Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Torp, 1998:23-29).

Uži kontekst i posebni razlozi – „slučaj Srbija“

Bezbednosna pozicija Srbije je u osnovi protivrečna, jer je ona istovremeno izložena dejstvu novih bezbednosnih pretnji mešnog i regionalnog porekla, ali i klasičnim pretnjama kojima su joj ugroženi teritorijalni integritet i državna celovitost.

U pokušaju demokratske reforme društva kao i sektora bezbednosti nosioci vlasti i građani Srbije su suočeni sa dva oprečna zahteva i potrebe. U njihovom je najboljem interesu da mesni sektor bezbednosti i njegove aktere što pre stave pod efektivnu demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor. Od njih se međutim očekuje i da, u ime borbe protiv novih bezbednosnih pretnji, povećaju ovlašćenja državnih organa za primenu posebnih mera i postupaka. Teško je, otuda, pri manjku valjanih ustavnih i zakonskih načela, procedura i instrumenata za demokratsku kontrolu i nadzor, otkloniti potencijalne opasnosti koje mogu nastati zbog širenja i uvećavanja posebnih ovlašćenja službi bezbednosti i drugih državnih organa.

Uspostavu takve kontrole dodatno otežavaju, između ostalog:

- 1) decenijska izuzetost državnih aparata sile, a posebno službi bezbednosti, od parlamentarnog i javnog nadzora;
- 2) neutvrđeno i nesakcionisano političko i ratno nasleđe službi bezbednosti i njihovih pripadnika, i
- 3) nedostatak zakonskih rešenja kojima bi se trajno uredilo dalje raspolaganje tajnim dosjeima koje su ove službe vodile o građanima.

Bezbednosna normalizacija i stabilizacija Srbije je, dabome, otežana pre svega zbog:

- 1) visoke socijalne cene tegobne tranzicije,
- 2) pristizanja i izvođenja ekonomskih, socijalnih i političkih posledica autoritarnog nasleđa i yu-ratova,
- 3) odsustva većinske političke i društvene saglasnosti o prirodni poretka u kojem se želi živeti, kao i o osnovnim a zaštićenim vrednostima i (nacionalnim) interesima,
- 4) manjka dovoljnih pretpostavki za dovršavanje prodemokratskih reformi i neopozivu uspostavu demokratskog poretka, i
- 5) manjka političke saglasnosti oko smera, sadržaja, tempa i ciljeva njene (bezbednosne) integracije u evroatlantsku zajednicu.

Zbog svega rečenog, u Srbiji je izostala celovita i dosledna reforma sektora bezbednosti. Umesto toga na delu je parcijalno i izolovano reorganizovanje pojedinih aparata državne sile. Da bude teže, tempo, smer i dometi promena još uvek presudno zavise od personalne i partijske kompozicije izvršne vlasti. Zbog toga se nije promenio klijentski status ovih aparata, odnosno njihovih pripadnika, te je odložena i/ili otežana njihova depolitizacija i profesionalizacija.

Ne čudi stoga nedostatak standardizovanih i harmonizovanih zakonskih rešenja po kojima različiti državni organi bivaju ovlašćeni da primenjuju posebne mere i postupke.³ Šarenolikost rešenja pogoduje diskrecionom i arbitrarnom korišćenju specijalnih ovlašćenja, zbog čega je moguća njihova eventualna zloupotreba.

Pisci Ustava su Srbiju, povrh svega, uskratili za moderno postavljen i uređen sektor bezbednosti. Oni su propustili priliku da Ustavom zasnuju i dosledno razviju ključne institute u ovoj oblasti, kao što su:

- 1) strategija nacionalne bezbednosti,
- 2) nacionalni sistem bezbednosti,
- 3) demokratska civilna kontrola i javni nadzor sektora i aktera bezbednosti,
- 4) Savet za nacionalnu bezbednost ili Nacionalni savet za bezbednost,
- 5) privatni sektor bezbednosti,
- 6) stranačku, ideološku i interesnu neutralnost državnih aparata sile.

Otuda javnost i građani Srbije još uvek ne znaju pouzdano ko, zbog čega, po čijem ovlašćenju, kada, kako i u kojoj meri može da im suzi ili naruši Ustavom zajamčena ljudska prava. Još manje znaju da li, kako i od koga oni sami mogu da zaštite svoja prava, te da li će im i ko od državnih organa pomoći u tom postupku.

3 Više o tome vidi u priloženim tekstovima M. Grubača i B. Milosavljevića

Podsetnik: načela i pretpostavke za demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor

Ključne pretpostavke: podela vlasti, tržišna ekonomija, višepartijski sistem, izborna smenjivost vlasti, pravna država, vladavina prava i postojanje (kritičke i slobodne) javnosti.

Posebne pretpostavke:

- 1) Supremacija demokratski izabраниh civilnih vlasti u spoljnoj i unutrašnjoj politici.
- 2) Efektivna potčinjenost aparata sile demokratski izabranim civilnim vlastima.
- 3) Visok profesionalizam i svest pripadnika oružanih snaga o limitiranosti svoje profesionalne kompetencije.
- 4) Civilno priznavanje oblasti profesionalne kompetencije i autonomije oružanih snaga.
- 5) Voljni pristanak pripadnika oružanih snaga na demokratsku civilnu kontrolu – usvajanje bazičnih vrednosti rodnog društva.
- 6) Postojanje civilnih – vladinih i nevladinih – organizacija kvalifikovanih za učešće u kreiranju i tematizovanju bezbednosti društva.

Linije uspostavljanja demokratske civilne kontrole

- 1) Precizna ustavna raspodela komandnih, upravljačkih i kontrolnih nadležnosti.
- 2) Složena ustavno-zakonska procedura za upotrebu državnih aparata sile.
- 3) Ustavno garantovanje stranačke, ideološke i interesne neutralnosti oružanih snaga.
- 4) Zaštita ustavnosti i zakonitosti u sektoru bezbednosti i oružanim snagama.
- 5) Demonopolizacija i demilitarizacija bezbednosti.
- 6) Detabuizacija bezbednosti – ulazak javnosti.
- 7) Zaštita ljudskih prava pripadnika oružanih snaga i građana kad se nađu u njihovom zahvatu.

Nosioci demokratske civilne kontrole

- 1) Izvršna vlast

- 2) Zakonodavna vlast
- 3) Sudska vlast
- 4) Javnost i civilno društvo

Nadležnosti parlamenta nad sektorom bezbednosti

Opšte nadležnosti⁴

- 1) Ustavom i zakonom utvrđuje misije i ciljeve svakog od državnih aparata sile.
- 2) Uređuje odnose između društva (države, građana) i njegovih oružanih snaga.
- 3) Usvajanjem strategije nacionalne bezbednosti (ili odbrane) utvrđuje osnovne a zaštićene vrednosti i interese.
- 4) Odlučuje o ratu i miru, odnosno o uvođenju vanrednog stanja.
- 5) Utvrđuje civilni lanac komandovanja.
- 6) Ustavom i zakonima uređuje unutrašnje odnose u svakoj od komponenti oružanih snaga.
- 7) Usvajanjem budžeta i kontrolom njegovog trošenja dimenzionira i projektuje razvoj oružanih snaga.
- 8) Kontroliše ustavnost i zakonitost u radu oružanih snaga, a posebno poštovanje ljudskih prava.
- 9) Nadzire poštovanje načela stranačke, ideološke i interesne neutralnosti oružanih snaga.
- 10) Uspostavlja odgovornost civilnih naredbodavaca pred parlamentom.
- 11) Daje saglasnost i/ili mišljenje za postavljena na ključne dužnosti u oružanim snagama.
- 12) Ratifikuje bilateralne i multilateralne ugovore iz oblasti bezbednosti.
- 13) Utvrđuje procedure i tela za parlamentarnu kontrolu i nadzor sektora bezbednosti i oružanih snaga.

⁴ Detaljnije o tome vidi: Parliamentary oversight of the security sector, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Inter-Parliamentary Union, 2003

Nadležnosti za kontrolu službi bezbednosti ⁵

- 1) Zakonom osniva službe bezbednosti i druge ovlašćene državne organe;
- 2) definiše im misije, ciljeve i zadatke,
- 3) dodeljuje im opšta i posebna ovlašćenja i utvrđuje postupke za njihovu primenu,
- 4) utvrđuje obavezu izveštavanja parlamenta i obaveštavanja javnosti,
- 5) utvrđuje procedure, aktere i nadležnosti za parlamentarni nadzor,
- 6) zakonom ili poslovníkom osniva parlamentarna, stalna ili ad hoc, tela za nadzor,
- 7) nadzire poštovanje načela ustavnosti i zakonitosti u njihovom delovanju,
- 8) uređuje procedure za unutrašnju kontrolu,
- 9) usvaja budžet i nadzire njegovo trošenje,
- 10) daje saglasnost na ili dostavlja mišljenje za postavljanje rukovodilaca službi.

Nadzorna uloga Narodne skupštine Republike Srbije

Ustavni izvori i oslonci

- 1) Vladavina prava (član 3);
- 2) podela vlasti, ravnoteža i međusobna kontrola tri grane vlasti (član 4),
- 3) jemstvo neotuđivih ljudskih i manjinskih prava (član 19),
- 4) mogućnost ograničenja ljudskih i manjinskih prava (član 20),
- 5) pravo svakog na slobodu i bezbednost (član 27),
- 6) nepovredivost stana (član 40),
- 7) tajnost pisama i drugih sredstava opštenja (član 41),
- 8) zajamčenost zaštite podataka o ličnosti (član 42),
- 9) pravo na obaveštenost (član 51),
- 10) državna revizorska institucija za kontrolu budžeta (član 92).

⁵ Detaljnije o tome u: Hans Born, Ian Leigh, Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, Geneva Centre for the DCAF, University of Durbam, Norwegian Parliament, Oslo, 2005

Dodirna i izričita ovlašćenja

- 1) Pravo i obaveza Republike da uređuje i obezbeđuje „suverenost, nezavisnost, teritorijalnu celovitost i bezbednost Republike Srbije“ (tačka 1, član 97).
- 2) Pravo i obaveza Republike da uređuje i obezbeđuje „odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana, mere za slučaj vanrednog stanja;“ (tačka 4, član 97).
- 3) Nadležnost Narodne skupštine da „odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje“ (tačka 5, član 99).
- 4) Nadležnost Narodne skupštine da „nadzire rad službi bezbednosti“ (tačka 6, član 99).
- 5) Nadležnost Narodne skupštine da „usvaja strategiju odbrane“ (tačka 9, član 99).
- 6) Pravo Narodne skupštine da „bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara“ (tačka 1 izbornih prava Skupštine, član 99), jer Vlada (član 123):
 1. „utvrđuje i vodi politiku“,
 2. „izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine“,
 3. „donosi uredbe i druge opšte akte (...)“,
 4. „predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte (...)“,
 5. „usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom“.
- 7) Pravo razrešenja predsednika Republike (član 117) koji komanduje Vojskom (stav 2, član 112).
- 8) Odgovornost Vlade za svoj rad Narodnoj skupštini (član 124).
- 9) Odgovornost Zaštitnika građana Narodnoj skupštini (član 138).
- 10) Demokratska i civilna kontrola nad Vojskom Srbije (član 141).

Zakonske osnove za nadzor službi bezbednosti i drugih nosilaca posebnih ovlašćenja

- 1) U Zakonu o odbrani i Zakonu o Vojsci, koji su nesaglasni sa Ustavom Republike Srbije, ova materija nije uređena.

- 2) Zakonom o policiji (Sl. glasnik RS br. 101/2006) su utvrđeni:
 1. obaveza obaveštavanja javnosti o svom radu (član 5),
 2. obaveza podnošenja godišnjeg izveštaja Narodnoj skupštini i njenom nadležnom radnom telu o radu Ministarstva unutrašnjih poslova i stanju bezbednosti u Republici (član 9),
 3. uslovi, nadležnosti i način primene „mera ciljane potrage“ (član 83),
 4. nadležnosti Narodne skupštine i Vlade za spoljašnju kontrolu rada policije (član 170),
 5. unutrašnja kontrola rada policije (članovi 171 – 179),
 6. kontrola rada policije rešavanjem pritužbi (član 180),
- 3) Zakonom o službama bezbednosti SRJ (Sl. List SRJ br. 37/2002) po prvi put celovito i u skladu sa demokratiskim standardima su precizno utvrđeni:
 1. nadležnosti, procedure, instrumenti i tela za parlamentarnu kontrolu i nadzor vojne službe bezbednosti;
 2. delokrug Komisije Skupštine SRJ za kontrolu službi bezbednosti;
 3. ovlašćenja, nadležnosti i postupci za primenu posebnih mera i postupaka;
 4. obaveza obaveštavanja javnosti o radu službi;
 5. mehanizmi i postupci za zaštitu ljudskih prava
- 4) Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (“Sl. glasnik RS” br. 42/2002) utvrđeno je da:
 1. „kontrolu rada Agencije ostvaruju nadležni organi, u skladu sa zakonom i drugim propisima“ (član 4);
 2. „direktor Agencije dužan je da dva puta godišnje podnese izveštaj o radu Agencije i o stanju bezbednosti Republike Srbije, Narodnoj skupštini i Vladi Republike Srbije“ (član 17);
 3. „u obavljanju poslova iz svog delokruga Agencija je obavezna da se pridržava načelnih stavova i smernica Vlade koje se odnose na bezbednosno-obaveštajnu politiku Republike Srbije“ (član 18).
- 5) Zakonom o poreskom postupku i administraciji (“Sl. glasnik RS” br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005 i 85/2005 - dr. zakon) Poreska policija je:

1. ovlašćena za otkrivanje poreskih krivičnih dela (stav 1, član 135)
 2. ovlašćena da „u pretkrivičnom postupku postupka kao organ unutrašnjih poslova i ovlašćena je da, u skladu sa zakonom, preduzima sve potražene radnje, izuzev ograničenja kretanja“ (stav 2 i 3, član 135).
- 6) Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija („Sl. Glasnik“ RS 85/2005) uvedena je Služba za obezbeđenje koja se
1. stara o sigurnosti ljudi i imovine u zavodu, sprovođi osuđena i pritvorena lica i obavlja druge poslove određene zakonom (član 20);
 2. ona je naoružana i uniformisana (član 21), te ovlašćena da primenjuje mere prinude (član 128, isto);
 3. njen rad nadzire Uprava zavoda (član 270), koja je organ uprave u sastavu Ministarstva pravde Republike Srbije (član 12);
 4. Narodna skupština Republike Srbije u cilju kontrole izvršenja zatvorskih sankcija formira, na predlog odbora za pravosuđe i uprave, komisiju (član 278) koja o svojim nalazima podnosi izveštaj Narodnoj skupštini i ministru nadležnom za pravosuđe.
- 7) Carinskim zakonom (“Sl. glasnik RS” br. 73/2003, 61/2005 i 85/2005 dato je pravo
1. ovlašćenom carinskom službeniku „da nosi oružje i municiju pod uslovima i na način koji propiše ministar, a može upotrebiti oružje pod uslovima i na način koji su propisani za ovlašćena službena lica ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove“ (član 276, isto)
 2. Upravi carine da „prikuplja lične i druge podatke za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, neposredno od lica na koje se ti podaci odnose, kao i od lica koja poseduju tražene podatke ili iz već postojećih evidencija, pri čemu ovlašćeni carinski službenik nije dužan da o tome obavesti lice na koja se ti podaci odnose, ako bi to onemogućilo ili otežalo izvršenje određenog zadatka“ (član 296).

Podzakonski oslonci i izvori

- 1) Poslovníkom Narodne skupštine (jun 2005) ovlašćeni su:

1. Zakonodavni odbor da „razmatra predlog zakona, drugog propisa i opšteg akta, koji je upućen Narodnoj skupštini, sa stanovišta njegove usklađenosti sa Ustavom i pravnim sistemom, predlog za donošenje autentiničnog tumačenja zakona, drugog propisa i opšteg akta koji je donela Narodna skupština (...)“ (član 45);
 2. Odbor za odbranu i bezbednost da „razmatra predlog zakona, drugog propisa i opšteg akta iz oblasti javne i državne bezbednosti, izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova o stanju bezbednosti u Republici Srbiji“, da „vrši kontrolu nad radom službi bezbednosti“, kao i da razmatra „druga pitanja iz oblasti bezbednosti, u skladu sa zakonom“ (član 6).
- 2) Vlada je svojom odlukom 31. maja 2007. godine osnovala Savet za nacionalnu bezbednost Republike Srbije, koji se stara o nacionalnoj bezbednosti tako što, između ostalog,:
1. razmatra pitanja iz oblasti odbrane, unutrašnjih poslova i rada službi bezbednosti (VBA i BIA);
 2. razmatra međusobnu saradnju organa nadležnih za odbranu, unutrašnje poslove i službi bezbednosti, kao i njihovu saradnju sa drugim državnim organima, odnosno sa organima i službama stranih država i međunarodnih organizacija;
 3. predlaže mere za unapređenje nacionalne bezbednosti;
 4. usmerava i usklađuje rad službi bezbednosti;
 5. Stara se o usaglašenju primeni propisa i standarda za zaštitu podataka o ličnosti, kao i drugih propisa kojima se štite ljudska prava koja mogu da budu ugrožena razmenom informacija ili drugim operativnim radnjama.

Rezime

Načini i dometi kontrole i nadzora aparata sile u Srbiji određeni su, u osnovi, tranzicionom prirodom njenog poretka i društva.

U Srbiji je započeta delimična preraspodela funkcija i nadležnosti između državnih aparata sile. Ne samo da su stvorene nove oružane formacije već su i nemilitarni organi i institucije države dobili klasična bezbednosna ovlašćenja. Uz to, nastanak

privatnih bezbednosnih agencija i kompanija najavljuje postepeno smanjenje državnog monopola nad ovom sferom.

Ustav raspolaže instrumentarijom koji obezbeđuje civilnu ali ne i demokratsku kontrolu državnih aparata sile. Sektor bezbednosti i državni aparati sile su pod čvrstom kontrolom izvršne vlasti – nadležnog ministarstva, odnosno Vlade. U politički sistem Srbije još nisu unete sve potrebne procedure i instrumenti za demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor vojske, službi bezbednosti, policije i parapolicijskih snaga, te nastajućeg privatnog sektora bezbednosti.

Srbija još uvek nema strategiju nacionalne bezbednosti, te se zbog toga ne zna koje će osnovne vrednosti i interese država, ako zatreba, štititi i silom. Izvršna vlast, isto tako, nije Narodnoj skupštini i javnosti predočila državni plan za reformu policije i parapolicijskih snaga;

Srbija nema zaokružen i koherentan sistem nacionalne bezbednosti. To znači i da aparati sile nisu uvezani u jedinstven i funkcionalan sistem. Odatle su i veze između civilnih naredbodavaca i ovih aparata nedovoljno prozirne. Umesto toga, komandni centar je smešten u vladu, iz koga premijer preko nadležnih ministara direktno kontroliše i po potrebi povezuje državne aparate sile.

Posednici ovlašćenja za primenu posebnih mera i postupaka se nalaze u različitom pravnom režimu, te su nejednako dostupni za parlamentarni i javni nadzor.

Osnivanjem Saveta Vlada je pokušala da privremeno (?) nadomesti manjak sistemski uređene saradnje između raznorodnih nosilaca posebnih ovlašćenja. Pošto je to učinjeno uredbom direktno se jača kontrola izvršne vlasti nad državnim aparatima sile, a posebno nad službama bezbednosti.

Usvajanjem, između ostalih, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS" br. 120/2004) kao i Zakona o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS" br. 39/2002, 43/2003 - dr. zakon, 55/2004 i 101/2005) sfera bezbednosti je, makar i delimično, postala dostupna javnosti i civilnom društvu, a napose medijima. Isto tako, usvajanjem Zakona o zaštitniku građana („Sl. Glasnik“ RS br. 79/2005) stvoren je nov i dodatni instrument za zaštitu ljudskih prava građana i kontrolu rada organa državne uprave (član 1).

Nadzorna je moć civilnog društva, odnosno nevladinih organizacija ograničena zbog činjenice da njihov status i rad još nisu uređeni posebnim zakonom. To ih i dalje čini lakom političkom i ideološkom metom, te ih izlaže raznim pritiscima i vlasti i opozicije.

Preporuke:

- 1) Izmenama Ustava Srbije, načelom demokratske civilne kontrole treba obuhvatiti ceo sektor bezbednosti i sve, državne i privatne, aparate sile.
- 2) Doneti zakon o demokratskoj civilnoj kontroli sektora bezbednosti i oružanih snaga.
- 3) Doneti zakon o zaštiti i klasifikaciji tajnih podataka.
- 4) Doneti zakon o službama bezbednosti.
- 5) Doneti Zakon o privatnim bezbednosnim agencijama i kompanijama.
- 6) U sve zakone uneti precizne nadležnosti, procedure i instrumente za demokratsku civilnu kontrolu.
- 7) Novim zakonima treba suziti dominaciju podzakonskih akata kao i diskreciona ovlašćenja nosilaca izvršne vlasti.
- 8) Narodna skupština što pre treba da donese zakon o nevladinim organizacijama.
- 9) Poslanike, aktiviste parlamentarnih političkih partija, novinare kao i aktere civilnog društva treba sistematski obučavati za demokratsku civilnu kontrolu.
- 10) Treba izdvojiti dodatna budžetska sredstva za razvoj i jačanje stručne službe Narodne skupštine, bez čije pomoći poslanici ne mogu valjano da kontrolišu i nadziru civilne naredbodavce i njima potčinjene oružane snage.

Momčilo Grubač¹

Posebna ovlašćenja organa krivičnog gonjenja i ustavna prava i slobode građana

Uvod

Suočene sa izazovima terorizma, organizovanog kriminala i korupcije, njihovom ogromnom društvenom opasnošću i specifičnostima u odnosu na „obični” kriminal, savremene države i međunarodna zajednica u poslednje vreme donose posebne materijalnopravne, organizacione i procesne propise za njihovo sprečavanje, otkrivanje i suzbijanje. Tim se propisima ustanovljavaju posebni organi za borbu protiv ovih najopasnijih vrsta kriminala, sa znatno širim ovlašćenjima nego što ih redovno i tradicionalno imaju organi krivičnog gonjenja pre krivičnog postupka i u krivičnom postupku. To je dovelo do bitnih odstupanja od nekih odavno prihvaćenih načela krivičnog materijalnog i procesnog prava, do promena u stavovima o krivičnoj odgovornosti i kažnjivosti učinilaca krivičnih dela i opšteprihvaćenim shvatanjima o odnosima države prema pojedincima i njihovim i ljudskim pravima.

1 Autor je profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

U slučaju jednog broja teških krivičnih dela, organizovanog kriminala, terorizma i korupcije u prvom redu, i pravo Srbije dopušta privremeno ograničavanje ustavnih prava i sloboda u većoj meri nego kod drugih („običnih”) krivičnih dela. Otkrivanje i istraživanje tih krivičnih dela zahteva primenu posebnih istražnih tehnika i metoda koje se nikako ne mogu primeniti bez značajnijeg ograničavanja pojedinih ljudskih prava i sloboda. Zbog toga je neophodno da nacionalno zakonodavstvo ima odredbe koje će obezbediti restriktivnu i pravilnu primenu tih istražnih tehnika i metoda, pri čemu je sprečavanje mogućih zloupotreba osnovni cilj. U tom smislu važno je da bude tačno određeno šta se razume pod pojmom organizovanog kriminala, odnosno „teškog krivičnog dela” za koja je primena tih istražnih tehnika i metoda dozvoljena. U pravu Srbije, taj pojam nije određen na jedinstven i zadovoljavajući način. Predstojeće reforme krivičnog prava, materijalnog, procesnog i organizacionog, trebalo bi da taj nedostatak otklone.

Pojam organizovanog kriminala u pravu Srbije

U glavi XXIXa važećeg Zakonika o krivičnom postupku Srbije iz 2001. godine date su posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala. Materijalnopravne odredbe o tim krivičnim delima nalaze se u krivičnim zakonima, a postoji i poseban Zakon o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala („Sl. glasnik RS” br. 42/2002. sa kasnijim izmenama i dopunama)². O sprečavanju i gonjenju organizovanog kriminala postoje i brojni međunarodni pravni propisi: Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Konvencija o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, Konvencija protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci i druge, čije se pojedine odredbe u postupcima pred domaćim sudovima primenjuju i neposredno (član 504k, stav 1 i član 504o, stav 2).

U članu 504a, st. 3 i 4 ZKP propisani su slučajevi krivičnih dela za koja se primenjuju posebne odredbe o postupku za dela organizovanog kriminala. Tim odredbama je u stvari određen „procesni” pojam organizovanog kriminala, pored pojma koji je

² „Sl. glasnik RS” br. 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004, 61/2005.

za istu pojavu dat u drugim propisima (v. član 2 Zakona o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala)³. Kako ni u svetu još ne postoji opšteprihvaćena pravna definicija organizovanog kriminala, nije čudno što na zadovoljavajući način ta definicija nije data ni u zakonodavstvu Srbije. Iako su sama pojava i njene teške posledice potpuno jasne i lako prepoznatljive, pojam organizovanog kriminala se veoma teško definiše. Toj opštoj teškoći u zakonodavstvu Srbije pridružuje se i jedna posebna: pojam organizovanog kriminala je određen u više različitih propisa i na više različitih načina, tako da postoji više različitih zakonskih definicija iste pojave. Ta okolnost omogućuje proizvoljnost, koja predstavlja veliku opasnost, posebno u zemlji još nestabilne demokratije, u kojoj se borba protiv organizovanog kriminala lako može pretvoriti u sredstvo političke represije i negaciju ljudskih prava i sloboda, slično kao u ranijoj totalitarnoj državi.

ZKP iz 2001. godine se rukovodio definicijom organizovanog kriminala koju je dala Evropska unija (*European Unions Working Group on Narcotics and Organized Crime – 1994*) i koju prihvata i Evropski sud za ljudska prava. Ta definicija sadrži jedanaest zahteva, od kojih barem šest moraju da budu ispunjeni, da bi se jedan krivični slučaj mogao nazvati i pravno tretirati organizovanim kriminalom. Pri tome, tri od tih jedanaest zahteva:

- 1) *da je delo rezultat organizovanog delovanja više od dva lica,*
- 2) *da se radi o vršenju teških krivičnih dela i*
- 3) *da je cilj njihovog vršenja sticanje dobiti ili moći,*

su *konstantni*, tj. moraju da postoje obavezno u svakom slučaju, a ostala tri, od preostalih osam, su *varijabilni*, tj. njihovo prisustvo zavisi od okolnosti slučaja, ali u tom broju i oni su obavezni. Varijabilni zahtevi su:

- 1) *da je svaki član kriminalne organizacije imao unapred određeni zadatak ili ulogu,*
- 2) *da je delatnost kriminalne organizacije planirana na duže vreme ili neograničeno,*

3 Organizovani kriminal u smislu tog Zakona predstavlja „vršenje krivičnih dela od strane organizovane kriminalne grupe, odnosno druge organizovane grupe ili njenih pripadnika za koje je predviđena kazna zatvora od četiri godine ili stroža kazna”.

- 3) da se delatnost organizacije zasniva na primeni određenih pravila interne kontrole i discipline članova,
- 4) da se delatnost organizacije planira i vrši u međunarodnim razmerama,
- 5) da se u vršenju delatnosti primenjuje nasilje ili zastrašivanje ili da postoji spremnost za njihovu primenu,
- 6) da se u vršenju delatnosti koriste privredne ili poslovne strukture,
- 7) da se koristi pranje novca ili nezakonito stečene dobiti,
- 8) da postoji uticaj organizacije ili njenog dela na političku vlast, medije, izvršnu ili sudsku vlast ili na druge društvene ili ekonomske činioce.

Novi ZKP Srbije iz maja 2006. godine⁴ više ne sadrži poseban odeljak o postupku za dela organizovanog kriminala, već je najnužnije diferencijalne procesne odredbe o toj problematici svrstao na druga mesta u Zakoniku. Tako su odredbe o posebnim procesnim ovlašćenjima organa gonjenja pod naslovom „Posebne dokazne radnje” smeštene u odeljak Zakonika (glava VIII) koji dolazi posle odeljka o opštim dokaznim radnjama (glava VII), a „procesni” pojam organizovanog kriminala dat je u posebnom članu 21 (koji prethodi članu u kome se tumače „značenja drugih izraza u Zakoniku”). U odredbama toga člana stoji: „Izraz ‚organizovani kriminal’ u ovom Zakoniku se odnosi na slučajeve postojanja osnovane sumnje da je krivično delo za koje je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, rezultat delovanja tri ili više lica udruženih u kriminalnu organizaciju, odnosno kriminalnu grupu, čiji je cilj vršenje teških krivičnih dela radi sticanja dobiti ili moći, kada su pored toga, ispunjena još najmanje tri od sledećih uslova:

- 1) da je svaki član kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe imao unapred određeni, odnosno očigledno određivi zadatak ili ulogu;
- 2) da je delatnost kriminalne organizacije planirana na duže vreme ili za neograničeni period;
- 3) da se delatnost organizacije zasniva na primeni određenih pravila unutrašnje kontrole i discipline članova;

4 Taj je Zakonik donet u maju 2006. godine, a trebalo je da se počne primenjivati od 1. juna 2007. godine, ali je posebnim Zakonom o izmenama i dopunama toga Zakonika („Sl. glasnik RS”, 49/2007) njegova primena odložena do 31. decembra 2008. godine. Do tada će se primenjivati ZKP iz 2001. godine („Sl. list SRJ” 70/2001, 68/2002. i „Sl. glasnik RS” 58/2004. i 85/2005).

- 4) da se delatnost organizacije planira i vrši u međunarodnim razmerama;
- 5) da se u vršenju delatnosti primenjuje nasilje ili zastrašivanje ili da postoji spremnost za njihovu primenu;
- 6) da se u vršenju delatnosti koriste privredne ili poslovne strukture;
- 7) da se koristi pranje novca ili nezakonito stečene dobiti;
- 8) da postoji uticaj organizacije ili njenog dela na političku vlast, sredstva javnog informisanja, zakonodavnu, izvršnu ili sudsku vlast ili na druge važne društvene ili ekonomske činioce.”

Definicija organizovanog kriminala u novom ZKP je rešila problem pojma organizovanog kriminala tako što je spojila sve do sada postojeće definicije u jednu, s tim što je „organizovanu kriminalnu organizaciju ili grupu” usloвила delovanjem najmanje tri lica. Ovoj definiciji i dalje je protivrečna definicija data u Zakonu o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, tako da je problem proizvoljnog određivanja pojma organizovanog kriminala i dalje ostao.

Zakonodavac bi najbolje postupio ako bi tu definiciju izveo iz odredaba čl. 2 i 5 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Te odredbe se odnose na pojmove:

- a) „grupa za organizovani kriminal”;
- b) „teško krivično delo”;
- c) „organizovana grupa” i pravila za „kažnjavanje učešća u grupi za organizovani kriminal”.

Prema članu 2. tač. a), b) i c) Konvencije, „grupa za organizovani kriminal” označava organizovanu grupu od tri ili više lica, koja postoji u izvesnom periodu i koja deluje sporazumno u cilju činjenja jednog ili više teških zločina ili krivičnih dela utvrđenih u skladu sa Konvencijom, radi zadobijanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge materijalne koristi. „Težak zločin” označava radnju koja predstavlja krivično delo kažnjivo maksimalnom kaznom lišenja slobode u trajanju od najmanje četiri godine ili nekom težom kaznom. „Organizovana grupa” označava grupu koja nije slučajno formirana radi neposrednog izvršenja krivičnog dela i koja ne mora da ima formalno definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu. U obzir treba uzeti i odredbe člana 5 Konvencije u kojima su data pravila za kažnjavanje učešća u grupi za organizovani kriminal.

Zakonodavstva pojedinih država, međutim, ne određuju pojam organizovanog kriminala, odnosno teškog krivičnog dela, već primenu specijalnih istražnih tehnika kojima se privremeno ograničavaju prava i slobode građana vežu za vrstu krivičnih dela nabrojnih u zakonu ili za težinu predviđenih krivičnih sankcija, ili kombinovano, za vrstu i težinu krivičnih dela. Tako je u članu 181 ZKP Hrvatske dat jedan prilično širok katalog krivičnih dela prema vrstama (protiv bezbednosti Republike, međunarodnog prava, polne slobode itd.) i prema pojedinim inkriminacijama (ubistvo, otmica, podvođenje itd.), uključujući i sva krivična dela za koja je propisana kazna „dugotrajnog zatvora”. Slično je postupljeno i u ZKP Bosne i Hercegovine: posebne istražne radnje mogu se odrediti za krivična dela protiv državnog integriteta, protiv čovečnosti i međunarodnog prava, terorizma i za koja se prema zakonu može izreći kazna zatvora najmanje tri godine ili teža kazna (član 117). ZKP Crne Gore ima odredbu u kojoj je određen pojam organizovanog kriminala na principijelniji način (član 507), slično odredbi člana 21 ZKP Srbije.

Potreba i opravdanje posebnih ovlašćenja u postupku za dela organizovanog kriminala

Organizovani kriminal ima nemerljivu društvenu opasnost. On razjeda ekonomsku, moralnu i političku moć države i društva. Njegova opasnost, neuporedivo veća od opasnosti koju imaju najteža krivična dela klasičnog kriminala, potiče u prvom redu iz činjenice da se taj kriminal teško otkriva i dokazuje, jer je po pravilu prikriven formom redovne delatnosti, obično privredne, koja je uz to još i dobro organizovana i povezana sa važnim činiocima (pojedinačnim ili grupnim) političke, državne, ekonomske i društvene moći. Za razliku od klasičnog kriminala koji je po pravilu individualna pojava, tj. delo pojedinca sa kojim država i njeni organi krivičnog gonjenja relativno lako izlaze na kraj, u slučaju organizovanog kriminala reč je o sukobu dve organizacije, državne i kriminalne, čije snage u nekim slučajevima mogu da budu čak i izjednačene. U tome sukobu kriminalna organizacija nije bez izgleda na uspeh i opstanak, naročito u vremenima kada je država slaba zbog krize izazvane drugim uzorcima.

Pokazalo se, da su zbog ovih posebnosti organizovanog kriminala klasične metode u borbi protiv njega nedovoljne i skoro potpuno neefikasne. Zbog toga, sve savremene države danas pokušavaju da drugačijom organizacijom organa krivičnog gonje-

nja i odgovarajućim izmenama u svom krivičnom, materijalnom i procesnom zakonodavstvu postignu veću efikasnost u sprečavanju, otkrivanju i dokazivanju toga kriminala. Klasične metode prevencije i krivičnopravne represije su zamenjene i dopunjene novim, koje se moraju prihvatiti iz nužde, mada su praćene argumentovanom kritikom i skepsom. Nova rešenja povećavaju efikasnost gonjenja krivičnih dela organizovanog kriminala, ali lako mogu da pričine štetu drugim interesima, posebno zaštititi ljudskih prava, pa čak i da se pretvore u sredstvo nelegitimne represije u društvu.

Ne treba zaboraviti da, osim krivičnopravne represije, u društvu mora da postoji i preventivna delatnost protiv organizovanog kriminala. Društvena zajednica mora da pokuša da ukloni uzroke koji dovode do nastanka toga kriminala, ili bar da ograniči uslove za njegovo vršenje, između ostalog i preduzimanjem mera koje bi smanjile potražnju za proizvodima koje danas nude zločinačka udruženja organizovanog kriminala. U takve mere spadaju i one kojima bi država strogo zakonom uredila uslove za tzv. lobiranja, uvela efikasan nadzor nad finansiranjem političkih stranaka, kontrolu svojih službenika i njihovih delatnosti, nadzor nad tokovima novca, poslovnim transakcijama i kontrolu pristupanja javnim radovima i investicijama.

Opšte pretpostavke za primenu posebnih istražnih tehnika i mera tajnog nadzora

Zakonik o krivičnom postupku Srbije iz 2006. godine ne sadrži opšte odredbe koje bi važile za sve mere tajnog nadzora i koje bi se odnosile na pitanja koja kod svih ovih mera moraju biti uređena na isti način, kao što ima odredbe o opštim pravilima za primenu mera procesne prinude (član 165). Iz tog razloga izostale su veoma važne instruktivne odredbe da će se primena mere tajnog nadzora ukinuti po službenoj dužnosti kad prestanu razlozi zbog kojih je određena; da je sud dužan da se u primeni ovih mera rukovodi ustavnim pravilima o srazmernosti ograničenja ljudskih prava i svrhe ograničenja i da su organi gonjenja obavezni da svrhu ograničenja ljudskog prava uvek nastoje postići manjim ograničenjem, odnosno bez ikakvog ograničenja, ako je to moguće (član 20, stav 3 Ustava) i dr. Načelo srazmernosti, koje ZKP poznaje kod određivanja mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog u postupku, mora postojati i u slučaju primene posebnih istražnih tehnika, sve vreme dok traje ograničenje ustavnih prava

lica prema kojima su primenjene. Mere se mogu primeniti pod uslovom da postoje osnovi sumnje da je određeno lice učinilo određeno krivično delo ili da je učestvovalo u njegovom izvršenju, odnosno da se priprema na izvršenje krivičnog dela, a to se ne bi moglo otkriti, sprečiti ili dokazati na drugi način ili bi izazvalo nesrazmerne teškoće.

Svrha istraživanja odnosno otkrivanja se ne može postići „na drugi način” ako policija i javni tužilac nikako ne mogu doći do drugih izvora saznanja o činjenicama, ili bi traganje za njima bilo povezano sa nesrazmernim teškoćama (npr. prikupljanje dokaza za otvaranje postupka bilo bi vremenski znatno produženo). Budući da Zakonik o krivičnom postupku pretpostavlja da će se primenom ovih mera doći do takvih izvora saznanja o činjenicama, one se ne bi smele primenjivati kad se pouzdano zna da se na taj način cilj nikako ne može postići (npr. lice prema kome je određeno prisluškivanje telefonskih razgovora nema telefon i ne vodi telefonske razgovore koji imaju veze sa krivičnim delom).

„Osnovi sumnje” su pretpostavka za određivanje ovih mera. Ta sumnja se sadrži u izvorima saznanja o činjenicama iz kojih proizlazi verovatnost da je neko lice počinilo, odnosno da priprema krivično delo za koje Zakonik dopušta primenu navedenih mera. Osnovi sumnje moraju:

- a) da prethode određivanju mera tajnog nadzora, jer je njihova primena opravdana samo kao odgovor državne vlasti na sumnju da je izvršeno krivično delo, odnosno da se ono priprema;
- b) da sa određenim stepenom sigurnosti, koji je veći od prostog nagađanja i proizvoljnog spekulisanja, pokazuju da je izvršeno, odnosno da se priprema krivično delo organizovanog kriminala;
- c) da se odnose na lice koje je pripadnik kriminalne organizacije ili pretpostavljeni (presumptivni) učinilac krivičnog dela.

Radi se redovno o indicijama. Njih bi moralo biti više, tj. najmanje dve. „Osnovi sumnje” predstavljaju, u stvari, isti stepen uverenja u istinitost činjenica kao i „osnovana sumnja”, koja u našem zakonodavstvu služi za donošenje odluke o pokretanju krivičnog postupka, a ne za sprovođenje policijskih izviđaja u pretkrivičnom postupku.

U skladu sa ustavnim načelom srazmernosti (član 20, st. 1 i 3 Ustava Srbije)⁵, ograničenje ustavnih prava i sloboda građana radi pribavljanja dokaza za dela organizovanog kriminala, moguće je tek supsidijarno, kada se do tih dokaza ne bi moglo doći na drugi način, ili bi to bilo moguće uz nesrazmerne teškoće. U takvom slučaju, na zahtev javnog tužioca, istražni sudija može odrediti pojedine mere kojima se privremeno ograničavaju ustavna prava i slobode lica za koje postoje osnovi sumnje da je samo učinilo ili sa drugim licima sudelovalo u izvršenju nekog krivičnog dela koje se po zakonu može kvalifikovati kao delo organizovanog kriminala. Te su mere navedene takstativno u Zakoniku o krivičnom postupku (od člana 146 do 155 ZKP iz 2006), bilo kao mere tajnih policijskih opservacija, bilo kao mere penetracije u kriminalne organizacije.

Evropski sud za ljudska prava je u više presuda ustanovio pravila za primenu mera tajnih opservacija. Kako one ograničavaju ustavno pravo na nepovredivost privatnog i porodičnog života iz člana 8, stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (gde spadaju i prava na nepovredivost stana i tajnost prepiske i drugih načina opštenja), te mere su načelno dopuštene samo u izuzetnim slučajevima iz stava 2 istog člana Konvencije: ako su u demokratskom društvu nužne, pored ostalog, radi „interesa državne bezbednosti, javnog reda i mira, i radi sprečavanja nereda i zločina”. Pri tome, države mogu samostalno odrediti pretpostavke za primenu tih mera, ali je ta samostalnost ograničena konvencijskim načelima koja građanima garantuju adekvatna i efikasna jemstva protiv samovolje i zloupotrebe (presuda *Klass v. Nemačke*, 1978, koja se odnosi na tajni nadzor nad telekomunikacijama). Ta načela, pored spomenutog načela srazmernosti (primenjenog na slučaj organizovanog kriminala u presudi *Malone v. Velika Britanija*, 1985), uključuju: a) postojanje *zakonske osnove* za tajne opservacije (pri čemu Konvencija pojam zakona tumači i kao podzakonske propise i sudske precedente kao izvore prava – *Kruslin v. Francuska*, 1990), koja (osnova) mora:

- a) za građane biti „pristupačna i precizna”, a ne da se sastoji, npr. samo od nepredvidivih administrativnih običaja, i

5 Ograničenje ljudskih prava je dozvoljeno samo u obimu koji je neophodan da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu (stav 1) i ako ne postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava (stav 3).

- b) takva da dovoljno jasno odredi obim i način primene diskrecionih ovlašćenja državnih organa koji te mere primenjuju (Malone, § 68, Kruslin, § 30, 36);
- c) određivanje kruga lica koja mogu biti podvrgnuta tajnoj opservaciji; c) određivanje krajnjeg roka primene;
- d) uređenje postupka kontrole u toku primene mere, uključujući sastavljanje izveštaja o izvršenju mere, zaštiti tajnosti njenih rezultata i njihovom uništavanju nakon obustave postupka ili izricanja oslobađajuće presude (Kruslin, § 35; *Huwig v. Francuske*, 1990, § 34).

Nije u skladu sa odredbom člana 8 Konvencije ako nacionalne vlasti, u nedostatku zakonske osnove, analogijom prošire razlog za prisluškivanje telekomunikacija na tajno snimanje privatnih prostorija (*Vetter v. Francuska*, 2005, § 21–29).

Druga lica (za koja ne postoje osnovi „kriminalne” sumnje) mogu doći pod udar ovih mera samo izuzetno, pod određenim zakonskim pretpostavkama (da postoje osnovi sumnje da učinio-ocu ili od njega prenose saopštenja ili poruke u vezi sa krivičnim delom ili da se učinilac služi njihovim telefonskim priključcima ili drugim telekomunikacionim uređajem, da postoji pristanak oštećenog da se te mere primene u njegovim prostorijama ili na predmetima koji su u njegovom raspolaganju itd.). To, međutim, ne mogu biti lica za koja organi gonjenja znaju da se u kasnijem krivičnom postupku mogu pojaviti kao tzv. privilegovani svedoci i lica koja se ne kažnjavaju za neprijavlјivanje krivičnog dela (član 332, stav 3 KZ). U ZKP Srbije takve odredbe za sada ne postoje.

Vrste mera tajnog nadzora i njihova primena

Ove mere se u zakonodavstvu nazivaju različito: posebne istražne radnje (ZKP BiH), posebne dokazne radnje (ZKP Srbije), posebni izvidi kaznenih dela (ZKP Hrvatske), mere tajnog nadzora (ZKP Crne Gore). Izgleda da je najbolji naziv upotrebljen u ZKP Crne Gore, jer upozorava na vezu i uticaj ovih mera i ljudska prava i slobode građana. Prema ZKP Srbije „posebne dokazne radnje”, tj. mere tajnog nadzora su:

- a) tajni zvučni i optički nadzor osumnjičenog,
- b) pružanje simuliranih poslovnih usluga i sklapanje simuliranih pravnih poslova,
- c) angažovanje prikrivenog islednika,

- d) kontrolisana isporuka,
- e) uvid u evidencije ličnih i sa njima povezanih podataka osumnjičenog,
- f) kontrola bankarskih i finansijskih transakcija osumnjičenog.

Posebne mere za pribavljanje dokaza o delima organizovanog kriminala koje se sastoje iz proaktivne delatnosti policijskih službenika (sa prikrivenim identitetom), ne smeju biti usmerene na stvaranje odluke trećeg lica da izvrši krivično delo. U praksi Evropskog suda za ljudska prava smatra se da su proaktivne delatnosti tajnih policijskih islednika saglasne Konvenciji ukoliko ne pređu u delatnost „agenta provokatora”. Precedentnu odluku u pogledu dopuštenosti upotrebe prikrivenih islednika Sud je doneo u presudi *Texeira de Castro v. Portugalija* (1998), kojoj je prethodila presuda *Ludi v. Švajcarska* (1993). U poslednjem predmetu policija je na osnovu sudske naredbe najpre zakonito prisluškivala telefon lica sumnjivog za preprodaju opojnih droga nakon čega je odredila jednog svog službenika da, kao prikriveni islednik, pokuša da od osumnjičenog kupi određenu količinu droge. Njihovi razgovori su tajno snimljeni i na osnovu tako prikupljenih dokaza osumnjičeni je kasnije bio osuđen. Njegovu pritužbu zbog povrede prava na tajnost ličnog života iz člana 8 Konvencije, sud je odbio iz razloga što je ocenio da je korišćenje tajnog islednika, kao samostalne mere ili u kombinaciji sa zakonitim prisluškivanjem, dopušteno prema članu 8, stav 2 Konvencije, jer je delatnost osumnjičenog prema švajcarskom krivičnom zakonu bila kriminalna. Preprodajom droge on je svesno ušao u rizik da „naleti” na policijskog službenika kome je zadatak da otkriva i hvata učinioce krivičnih dela, pa zbog toga takva delatnost ne predstavlja neovlašćeno zadiranje u privatni život (§ 9–13, 40–41). Ova presuda, međutim, nije precizirala pretpostavke za preduzimanje mera tajnih proaktivnih istraživanja, pa ih je Evropski sud morao ustanoviti u presudi *Texeira de Castro*, koja se odnosi na slučaj u kome su dvojica policijskih agenata osumnjičenom, saznajući da je preprodavac droge, ponudili na otkup određenu količinu heroina, pa ga prilikom te transakcije uhapsili. Nakon što su portugalski sudovi odbili prigovor osumnjičenog da su policijski agenti delovali bez sudske naredbe i da osuda počiva na rezultatu delovanja agenta provokatora uprkos zabrani portugalskog ZKP da se dokaz pribavljen krivičnim delom smatra neupotrebljivim u postupku, Evropski sud je prihvatio njegovu pritužbu, ustanovljavajući da je Portugalija, mada se svaka država u ranim fazama krivičnog postupka može legitimno služiti i proaktivnim metodama istraživanja težih

krivičnih dela, propustila da detaljnije uredi tu metodu i time je povredila pravo okrivljenog na pravičan postupak (član 6, stav 1 Konvencije). Detaljnom regulativom zakonodavac mora da uredi sledeća pitanja:

- a) nadležnost državnog organa za primenu posebne mere (prema shvatanju ovog suda to može da bude samo sudski organ);
- b) materijalne pretpostavke za primenu (postojanje osnovane sumnje da lice pod merom čini ili sudeluje u izvršenju krivičnog dela) i
- c) granice dopuštenog načina delovanja prikrivenog islednika (on se mora ograničiti na „pasivno” otkrivanje i prikupljanje saznanja o činjenicama, a ne sme svojim ponašanjem navoditi na formiranje odluke da se počini krivično delo.

Mere tajnog nadzora se određuju na strogo propisan način i na strogo određeni rok. Meru određuje istražni sudija pisanom i obrazloženom naredbom koju izvršavaju organi policije. Naredba mora da ima sadržinu sličnu naredbi o pretresanju stana (zakonski naziv krivičnog dela i kratak činjenični opis, vreme početka mere, razlozi za njeno određivanje i okolnosti zbog kojih je neophodna za uspeh istrage). Kako Zakonik iz 2006. ne sadrži opšte odredbe koje bi važile za sve mere tajnog nadzora i koje bi se odnosile na pitanja koja kod svih ovih mera na isti način moraju biti uređena, vreme trajanja svake pojedine mere tajnog nadzora određeno je posebno za svaku meru i različito, umesto uniformno za sve mere zajedno.

Zakonik ne sadrži posebne odredbe o režimu prisluškivanja telefonskih razgovora između okrivljenog i njegovog branioca iz čega izlazi da i za te razgovore vrede opšta pravila. To predstavlja dalje ograničenje Ustavom zajemčenih prava odbrane okrivljenog:

- a) da „nesmetano opšti” sa svojim braniocem (član 33, st. 2 Ustava) i
- b) da uskrati iskaze protiv sebe i svojih bliskih (član 33, stav 7 Ustava), i to ne samo kod krivičnih dela organizovanog kriminala, već kod svih krivičnih dela.

Zbog značaja ovog pitanja za ustavna prava okrivljenog, nadzor nad njegovom komunikacijom sa braniocem, bilo bi potrebno detaljnije urediti.

Snimci, isprave i predmeti pribavljeni primenom mera tajnog nadzora mogu se upotrebiti kao dokazi u krivičnom postupku, a prikriveni islednik i policijski službenik koji je učestvovao u pružanju simulirane poslovne usluge ili sklapanju simuliranog pravnog posla može se ispitati kao svedok o toku sprovođenja tih mera. Ispitivanje o sadržini razgovora koji su vođeni sa osumnjičenim, u načelu nije dopušteno, jer bi se time na zaobilazan način u dokazni materijal uveo i iskaz osumnjičenog koji je dao organima gonjenja bez ikakvog upozorenja i bez prisutnosti branioca, dakle bez jemstva odbrane.

Pogreške i nezakoniti postupci u određivanju i primeni mera tajnog nadzora imaju za posledicu neupotrebljivost njihovih rezultata prilikom donošenja sudskih odluka u krivičnom postupku. Ti nedostaci mogu biti različiti, počev od netačne procene „osnova sumnje” o postojanju dela organizovanog kriminala i drugih opštih pretpostavki, preko grešaka u formi i sadržini naredbe o određivanju mera, pa do pogrešnog računanja rokova u kojima određene mere nadzora mogu da traju. Ta pitanja se rešavaju u toku postupka, dakle već u samoj istrazi, kada je istražni sudija dužan da iz spisa izdvoji nedozvoljene dokaze. U praksi će se ta pitanja najčešće javljati u toku glavnog pretresa, kada će biti potrebno sprovesti jedno čitavo malo „suđenje u suđenju”, kako bi se odlučilo o dopustivosti upotrebe spornih rezultata dobijenih primenom mera tajnog nadzora. Pogrešna odluka o tome pitanju može dovesti do zasnivanja presude na apsolutno bitnoj povredi odredaba krivičnog postupka.

Nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija i optičko snimanje⁶

Ovo je prva mera tajnog nadzora u krivičnom pravu Srbije uvedena ZKP iz 2001. godine. Istovremeno, u to vreme ona je bila i jedina mera te vrste, jer su ostale bile uvedene Zakonom o izmenama i dopunama ZKP iz decembra 2002. godine. Jedno od osnovnih političkih prava građana jeste pravo na tajnost pisma i drugih sredstava opštenja, dakle, da međusobno pismeno i usmeno slobodno komuniciraju. U odredbi člana 41 Ustava Srbije stoji da je to pravo nepovredivo, ali je Ustav, ipak, već u drugom stavu

6 Član 232 i 233 ZKP/2001. i član 146 i 147 ZKP/2006.

toga člana predvideo da se zakonom mogu propisati odstupanja od „načela” nepovredivosti tajne pisma i drugih sredstava opštenja među građanima, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili zaštitu bezbednosti zemlje, pod daljim uslovom, da o tome odluči sud. Prema ovim odredbama Ustava, izlazi da bi mogućnost prisluškivanja razgovora, telefonskih i drugih, i njihovu registraciju putem posebnih tehničkih uređaja bez znanja lica koja te razgovore vode, bilo moguće predvideti u ZKP kao dozvoljen način sticanja dokaza u krivičnom postupku. Ta mogućnost bi, prema Ustavu, mogla da postoji samo ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka (ili zaštitu bezbednosti zemlje), dakle pod uslovom da drugi dokazi nisu dovoljni, ali istovremeno da neki drugi dokazi postoje, ne i da bi se tek pribavio materijal radi pokretanja postupka. Međutim, takvu odredbu koja bi, prema Ustavu, bila neophodna da bi se na taj način prikupljeni dokazi smatrali dozvoljenim, naše krivično procesno zakonodavstvo nije imalo sve do Zakonika iz 2001. godine. Odredba člana 214 ranijeg zakona (sada član 85), koja se odnosi na uzapćenje poštanskih, telegrafskih i drugih pošiljki, ne obuhvata ovu materiju.

Mogućnost pribavljanja dokaza na ovaj način, Ustav je dopustio iz nekoliko razloga. Prvo, zbog toga što je korišćenje tehničkih sredstava u borbi protiv nekih vrsta kriminala danas postalo neophodno. Savremeni kriminal, naročito organizovani, postavlja pred organe krivičnog gonjenja složene zadatke koji ne mogu biti uspešno izvršeni bez korišćenja savremenih tehničkih sredstava. Lišeni upotrebe tih sredstava ti bi organi bili u neravnopravnom položaju sa učiniocima krivičnih dela koji ih široko koriste, naročito u slučajevima teških dela organizovanog kriminala.

Odredbe Zakonika o mogućnosti korišćenja tih sredstava moraju biti date tako da obezbede ravnotežu između efikasnosti krivičnog postupka i zahteva zaštite prava i sloboda građana. Korišćeni pod zakonom strogo utvrđenim uslovima, u opravdanim i neophodnim slučajevima, samo po odluci suda i uz dobro organizovanu kontrolu, ti metodi sticanja dokaza za krivični postupak sami po sebi ne dovode u pitanje slobode i prava građana (uključujući i ustavno pravo na nepovredivost stana), a ni okrivljenikovo pravo odbrane, jer tako postignut iskaz nije ni iznuđen, ni stečen obmanom. Uostalom, vrlo slična mera uzapćenja pisama u našem krivičnom procesnom zakonodavstvu odavno postoji (član 85). Mnogi savremeni zakoni o krivičnom postupku ovakav način sticanja dokaza su usvojili (npr. nemački ZKP). Zakonom strogo regulisano i od suda kontrolisano, ono više ga-

rantuje građanska prava nego kad se vrši od strane policije i bez ikakvih unapred određenih uslova.

Zakonik o krivičnom postupku od 2001. godine sadrži odredbe o „nadzoru i snimanju telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima i optičkom snimanju lica za koja postoje osnovi sumnje da su sama ili sa drugim izvršila određena krivična dela” (čl. 232. i 233). U tim odredbama propisani su uslovi za „nadzor i snimanja”, predmet, mesto, vreme i izvršenje te mere, te postupak sa materijalom koji je na taj način pribavljen. Iz tih odredaba izlazi:

- a) „Nadzor” nije samo eufemizam za prisluškivanje, već pojam širi od prisluškivanja, jer se staviti pod nadzor može i komunikacija koja se ne može prisluškivati (ona koja se obavlja drugim tehničkim sredstvima). Osim telefonskih, dolaze u obzir i drugi razgovori, ne samo oni što se vode drugim tehničkim sredstvima, već i razgovori uživo (npr. na ulici, na javnom skupu, sastanku i sl.), uz magnetofonsko snimanje. „Komunikacije drugim tehničkim sredstvima” (elektronska pošta i dr.) ne odnose se na dopisivanje pismima i telegramima, jer je uzapćenje te korespondencije regulisano posebno članom 85 Zakonika, ali i nju može da obuhvati, budući da se odredbe člana 85 odnose na krivični postupak i okrivljenog, a ove mere na pretkrivični postupak i osumnjičenog.
- b) Nadzor i snimanje naređuje istražni sudija na predlog javnog tužioca obrazloženom naredbom. U naredbi istražni sudija mora da navede podatke o licu ili licima čije se komunikacije stavljaju pod nadzor i snimaju i osnove sumnje koje stoje protiv tih lica i da odredi način sprovođenja, obim i trajanje mere. Predlog javnog tužioca mora da sadrži podatke potrebne za donošenje odluke istražnog sudije. Ako se ne složi sa predlogom javnog tužioca, istražni sudija ne traži odluku veća (kao u slučaju neslaganja sa zahtevom za otvaranje istrage), već tužiochev predlog odbija.
- c) Za izdavanje naredbe istražnog sudije potrebno je da postoje osnovi sumnje (ne osnovana sumnja) da je osumnjičeni izvršio određeno krivično delo. Nekakve indicije moraju da postoje, ali takve da nisu dovoljne za pokretanje postupka. Ove mere nemaju nikakvog opravdanja kad javni tužilac ima dovoljno drugih dokaza za pokretanje krivičnog postupka, tj. posle donošenja rešenja o sprovođenju istrage.

- d) Nadzor i snimanje dolaze u obzir samo u slučaju sumnje na određena krivična dela. To su:
- (1) krivična dela protiv ustavnog uređenja ili bezbednosti,
 - (2) krivična dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava,
 - (3) krivična dela sa elementima organizovanog kriminala⁷ (falsifikovanje i pranje novca,⁸ neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga, nedozvoljena trgovina oružjem, municijom ili eksplozivnim materijama i trgovina ljudima) i
 - (4) krivična dela davanja i primanja mita, iznude i otmice. Katalog krivičnih dela kod kojih su nadzor i snimanje mogući, ne može se proširivati.
- e) Mere nadzora i snimanja mogu da traju tri meseca i iz važnih razloga mogu biti produžene za još tri meseca. Nadzor i snimanje se moraju prekinuti i pre isteka roka određenog u naredbi istražnog sudije ako prestanu razlozi za njihovu primenu.
- f) Naredbu istražnog sudije izvršavaju organi unutrašnjih poslova. Mesto nadzora i snimanja može biti stan ili prostorije koje nisu stan (npr. hotelska soba, kancelarija) i svako drugo mesto na kome postoje tehnički uslovi za primenu mere. Predmet nadzora je telefon (privatni, službeni, javni) ili drugo sredstvo za komunikaciju, a predmet snimanja razgovor i pisana ili elektronska korespondencija, a u slučaju optičkih snimanja lica, predmeti i događaji. Organi unutrašnjih poslova nemaju ovlašćenje za ulazak u stan da bi pripremili posebne tehničke uslove za prisluškivanje i snimanje, već nadzor i snimanje obavljaju u poštanskim i drugim preduzećima korišćenjem tehnike koja u njima postoji.
- g) Sakupljeni materijal organi unutrašnjih poslova dostavljaju istražnom sudiji, a istražni sudija naređuje da se snimci u celini ili delimično prepisu i opišu, a zatim poziva javnog tužioca da se sa tim materijalom upozna. Ne prepisuju se snimci onih razgovora i drugih komunikacija koji se ne odnose na osumnjičenog, već na treća lica (npr.

7 Za pojam organizovanog kriminala, vidi Konvenciju o transnacionalnom organizovanom kriminalu koju je Jugoslavija ratifikovala 2001. godine.

8 Vidi Konvenciju o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori”, 7/2002) i član 231 KZ Srbije.

članove porodice), ili se odnose na osumnjičenog, ali nemaju veze sa krivičnim delom. Taj se materijal uništava pod nadzorom istražnog sudije, a tako isto i ceo materijal ako javni tužilac izjavi da neće tražiti otvaranje krivičnog postupka.

Na osnovu napred izloženog možemo zaključiti, da je svaki materijal pribavljen nadzorom i snimanjem komunikacija suprotno odredbama člana 232 ili suprotno naredbi istražnog sudije izdatoj po odredbama toga člana, nedozvoljen dokaz. Na njemu se ne može zasnivati sudska odluka. To je procesna sankcija za nezakonito prisluškivanje i snimanje, a krivične sankcije za neovlašćeno prisluškivanje, tonsko snimanje i fotografisanje predviđene su u članovima 143 i 144 KZ. Nezakonit je svaki onaj tehnički snimak koji je napravljen suprotno odredbama člana 232. Tu spadaju i snimci privatnih lica koje je naša dosadašnja sudska praksa bila sklona da koristi kao dokaze u krivičnom postupku, pozivajući se na pogrešno shvaćeno načelo istraživanja materijalne istine.

Nezakoniti su i snimci državnih organa sačinjeni suprotno odredbama Zakonika. U članu 13 Zakona o unutrašnjim poslovima Srbije bilo je predviđeno da predsednik Vrhovnog suda, odnosno sudija koga on odredi, na predlog republičkog javnog tužioca, odnosno ministra unutrašnjih poslova, može odlučiti da se odstupi od načela nepovredivosti tajne pisma i drugih sredstava opštenja prema pojedincima i organizacijama, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za bezbednost ili odbranu zemlje (st. 1 i 2). Na osnovu odluke predsednika Vrhovnog suda, ministar unutrašnjih poslova određuje mere kojima se prema pojedinim licima i organizacijama odstupa od načela nepovredivosti tajne pisma i drugih sredstava opštenja (stav 3). Savezni ustavni sud je ove odredbe proglasio neustavnim, ali ih je zakonodavac, uprkos tome, kasnije preneo u zakon u kasnije osnovanoj Bezbednosno informativnoj agenciji, tako da one i danas važe, iako su suprotne i Ustavu i ZKP.

Novi ZKP iz maja 2006. godine je u ovim odredbama izvršio nekoliko značajnih izmena koje očigledno imaju cilj da povećaju policijsku efikasnost, pa i uz rizik da time budu dovedena u pitanje ustavom zagarantovana prava pojedinaca. Predviđeno je:

- a) da se snimanja mogu obaviti i u stanovima (član 146, stav 6);
- b) proširen je broj krivičnih dela kod kojih je moguća primena ove mere nadzora (dodato je: ubistvo, teško ubistvo,

”serijsko silovanje”, razbojništvo, razbojnička krađa, poraska utaja, nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija);

- c) primena mere je moguća ne samo kad postoje osnovi sumnje da je učinjeno određeno krivično delo, već i kad okolnosti ukazuju da se priprema takvo krivično delo, a izvršenje na drugi način ne bi moglo biti sprečeno ili bi sprečavanje izvršenja bilo znatno otežano, odnosno praćeno nepopravljivim štetnim posledicama po život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg obima (član 146, stav 2);
- d) dokazi prikupljeni na ovaj način mogu se koristiti i ako se ne odnose na krivično delo zbog koga je dozvoljen nadzor, pod uslovom da se odnose na krivično delo za koje je taj nadzor po zakonu moguć (član 147, stav 5).

Osnovna razlika između ZKP/01 i novog Zakonika jeste u tome što su odredbe o posebnim merama i ovlašćenjima organa krivičnog gonjenja za otkrivanje i sprečavanje krivičnih dela organizovanog kriminala, ranije smeštene u posebnu glavu XXIXa Zakonika u kojoj je bio uređen posebni postupak za ta krivična dela, prema novom Zakoniku prenete u odeljak Zakonika koji se odnosi na dokazivanje uopšte. Odeljak Zakonika o posebnom postupku za dela organizovanog kriminala biće ugašen, a posebna ovlašćenja državnih organa iz toga postupka, pod nazivom „posebne dokazne radnje”, postaće sadržina opšteg postupka. Ta promena nije dobra, jer tako postaje manje naglašeno da se radi o izuzetnim ovlašćenjima organa gonjenja koja su nužna i opravdana samo u borbi sa organizovanim kriminalom, a ne i u slučaju tradicionalnih krivičnih dela. Vremenom će se čitav opšti postupak „inficirati” tim vanrednim odredbama, koje su veoma rizične sa gledišta zaštite ljudskih prava, i zbog toga ovlašćenja koja predviđaju moraju biti strogo kontrolisana i na sve moguće načine ograničena na dela organizovanog kriminala. Gašenje posebnog krivičnog postupka za ta krivična dela u ZKP nije logično i zbog toga što bi i dalje postojala posebna organizacija državnih organa (suda, javnog tužioca, pritvorske jedinice, policije) i njihove posebne nadležnosti za krivično gonjenje te vrste krivičnih dela. Izmena je i u tome što više neće biti nikakvih zajedničkih odredaba za te mere, ovlašćenja odnosno dokazne radnje, nego će svaka od njih biti uređena posebno i potpuno odvojeno. Rezultat toga jeste ponavljanje većeg broja istovetnih odredaba. Pada u oči i terminologija, neuobičajena u zakonskim tekstovima: npr. „lociranje u prostoru” (član 146, stav 1), „aranžman prikriivenog islednika” (član 152, stav 3), „provociranje na izvršenje krivičnog dela” (član 153, stav 1) itd.

Odredba člana 146, stav 7 novog Zakonika o „tajnom” ulasku u stan „radi postavljanja i održavanja prislušnih aparata” mogla bi se lako osporiti sa gledišta ustavnosti, jer se prema Ustavu, zakonom može predvideti ovlašćenje službenog lica da na osnovu odluke suda može ući u tuđi stan protiv volje njegovog držaoca samo da bi u njemu izvršio pretresanje, i to uz prisustvo dva svedoka (član 40 Ustava RS). Ta odredba novog Zakonika glasi: „Ovlašćena službena lica policije, odnosno Bezbednosno-informativne agencije mogu, radi izvršenja posebne dokazne radnje iz stava 1 ovog člana, tajno ući u stan ili druge prostorije i u njim, odnosno u predmete koji se u njima nalaze, postaviti tehničke uređaje za sprovođenje radnje iz stava 1, ovog člana ili, po potrebi, preduzeti radnje održavanja već postavljenih takvih tehničkih uređaja”. Treba imati u vidu da se „posebne dokazne radnje” o kojima je reč preduzimaju već kad postoje osnovi sumnje (ne ni cela sumnja) da je građanin učinio određeno krivično delo, a to se može steći skoro uvek i skoro protiv svakog, naročito ako se organi gonjenja malo potrudu.

Već tri meseca posle donošenja novog Zakonika o krivičnom postupku Vlada je pripremila predlog Zakona o njegovim izmenama i dopunama i 15. septembra 2006. godine dostavila ga Narodnoj skupštini. Sticajem okolnosti, Predlog nije stigao na skupštinski dnevni red i nije postao zakon. Umesto da se odustane od neustavne odredbe člana 146, stav 7 prema kojoj policija može tajno da ulazi u stanove građana radi postavljanja tehničkih uređaja za prisluškivanje i optičko snimanje i radi njihovog održavanja, predviđena je dopuna u kojoj se ta tajna operacija uslovljava: 1) naredbom istražnog sudije koja mora biti potvrđena naredbom predsednika Vrhovnog suda! (trebalo bi da stoji „Vrhovnog kasacionog suda”) i 2) pretpostavkom da se na drugi način ne mogu obezbediti dokazi koji se odnose na određena krivična dela (organizovanog kriminala, protiv čovečnosti i međunarodnog prava i protiv ustavnog uređenja i bezbednosti države), ili bi to (obezbeđivanje dokaza) očigledno bilo skopčano sa znatnim teškoćama, odnosno dovelo do ugrožavanja života ili zdravlja ljudi, odnosno uništenja imovine veće vrednosti. Nema nikakve sumnje da je odredba neustavna, jer Ustav garantuje nepovredivost stana (član 40), a odstupanje pod koje bi se tajni ulazak u stan mogao podvesti, ne predviđa. Iako su ulazak u stan i pretresanje dva odvojena pojma, a ustavna odredba govori samo o pravima držaoca stana u slučaju pretresanja (da sâm ili preko svog zastupnika i uz još dva punoletna svedoka prisustvuje pretresanju), nesumnjivo je da lice u čiji se stan ulazi ima ista ona

prava koja i lice kod koga se vrši pretresanje.⁹ Ako bi se ovako moglo ulaziti u stanove građana, od ustavnog prava na nepovredivost stana ne bi ostalo ništa.

Ostale izmene u članu 146 (stav 1, tač. 4 i stav 3) predviđene pomenutim Predlogom svedoče o agresivnosti ideje o specijalnim ovlašćenjima organa gonjenja za teška krivična dela. Predviđena u početku samo za dela organizovanog kriminala i korupciju, ta se ovlašćenja šire munjevitom brzinom i na ostala krivična dela, a uslovi za njihovu primenu sve su liberalniji. Ovom prilikom katalogu krivičnih dela za koja se može odrediti tajni zvučni i optički nadzor osumnjičenog dodato je još jedno krivično delo (protivzakonito posredovanje), a vreme nadzora, koje je do sada trajalo tri meseca, uz mogućnost da bude produženo za još tri meseca, sada može biti produženo za još čitavih šest meseci. Dakle, građanin može ostati pod ovim nadzorom čitavu godinu dana! Opasnost od nekontrolisanog širenja ovih vanrednih ovlašćenja bila bi mnogo manja da je u Zakoniku zadržana posebna glava o postupku za dela organizovanog kriminala, kao što je to bilo u ZKP iz 2001. godine. Sada su ta ovlašćenja rasuta po celom Zakoniku, tako da se lako na njih možemo navići i prihvatiti ih i tamo gde ne bi smela da budu prihvaćena.

9 Tako i T. Vasiljević, *Sistem krivičnog procesnog prava*, Beograd 1981, str. 400.

Bogoljub Milosavljević,¹

Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi

Tradicionalne i nove mere tajnog prikupljanja podataka: problem širenja

Priroda policijskih i obaveštajno-bezbednosnih podataka.
– Delatnost policije i službi bezbednosti počiva na prikupljanju, obradi i upotrebi podataka, odnosno informacija. S tim u vezi, kaže se da je neobaveštena policija paralisana policija. Za neobaveštene službe bi smo mogli prosto reći da ne ostvaruju svoju funkciju. Podaci koje prikuplja policija imaju, u osnovi, drugačiju svrhu od podataka koje prikupljaju službe bezbednosti. Policijski podaci prvenstveno služe procesuiranju slučajeva, odnosno identifikovanju osumnjičenih i prikupljanju dokaza za vođenje krivičnog postupka. Na drugoj strani, svrha prikupljanja obaveštajno-bezbednosnih podataka retko je povezana sa potrebom procesuiranja slučajeva, a znatno češće sa potrebom

¹ Autor je profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

da se preduprede pretnje od delatnosti ekstremista, terorista ili stranih država koje su usmerene na zaštićena dobra (ustavno uređenje, odbrana i bezbednost zemlje, vitalni ekonomski i drugi nacionalni interesi). Na osnovu tako prikupljenih podataka, službe bezbednosti analiziraju i procenjuju ugroženost zaštićenih dobara i preduzimaju preventivne mere ili upućuju svoje procene donosiocima spoljnopolitičkih i drugih državnih odluka. Generalno gledano, na »udaru« policije su kriminalci, a za službe bezbednosti su interesantne aktivnosti potencijalno opasnih lica i organizacija koje ne moraju pripadati svetu kriminala.² Ovo razlikovanje podrazumeva da službe bezbednosti u demokratskom društvu ne mogu imati prvenstveno represivnu funkciju, kao što je to slučaj u autoritarnim režimima, u kojima one primarno štite režim vlasti od sopstvenih građana.

Navedene dve svrhe prikupljanja podataka se ponekad prepliću, naročito kad se radi o organizovanom kriminalu, terorizmu i krivičnim delima protiv ustavnog uređenja i bezbednosti države. U svim takvim slučajevima potrebna je saradnja i razmena podataka između policije i službi bezbednosti.

Različite svrhe policijskih i obaveštajno-bezbednosnih podataka čine pristanak država na precizna zakonska ograničenja tajnog prikupljanja podataka znatno težim. U načelu, države bi lakše pristale da se tajno prikupljanje podataka od strane policije temeljnije podvede pod zakon, nego kada se radi o istoj delatnosti službi bezbednosti. Sledstveno tome, podaci koji su prikupljeni za potrebe policije uglavnom postaju dostupni i izloženi kontroli organa tužilaštva i sudu, kao i optuženog lica, a posle okončanja sudskog procesa ne bi trebalo da postoji ni potreba za daljim čuvanjem takvih podataka kao tajnih. Sa prikupljenim podacima od strane službi bezbednosti stvar je sasvim ili uveliko drugačija: takvi podaci se ređe prosleđuju tužilaštvu i sudovima, a češće ostaju pohranjeni u arhivama i skriveni od kontrole.

Stari i novi načini prikupljanja podataka. – Među najstarije, ali i danas važne načine prikupljanja podataka, dolaze korišćenje doušnika i špijuna, uhođenje i tajno motrenje, kao i pribavljanje

2 O tome videti: Milosavljević, B., Prisluskiavanje: naši propisi i evropski standardi, objavljeno 2003. godine na sajtu Centra za civilno-vojne odnose (www.ccmr-bg.org/analize); Born, H., and Leigh, I., Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005, pp. 17, 140.

tajnih planova i drugih dokumenata. Prema istorijskim beleškama, takvi su metodi korišćeni još od strane policije starog Rima (frumentarii – istražitelji zločina u doba imperatora Trajana, agentura u doba Dioklecijana), dok se arhivom detaljnih informacija o ponašanju i opasnim namerama privatnih lica, prikupljenih preko agenata i doušnika, naročito ponosila prva moderna tajna policija – Biro bezbednosti u Parizu, osnovan 1667. godine, u doba Luja XIV. Rečenica koja se pripisuje jednom od šefova policije (Sartine) za vreme narednog vladavca, Luja XV, svedoči o glavnom načinu prikupljanja podataka u to vreme: „Sire, kad tri čoveka razgovaraju na ulici, jedan od njih je moj čovek“.³

Širenju mogućnosti za prikupljanje podataka doprineli su, najpre, razvoj poštanskog saobraćaja, telefonije i uređaja za tonско i optičko snimanje. Policija i službe bezbednosti su brzo prihvatile i usavršile tehnike nadzora nad poštanskim saobraćajem, prisluškivanja telefonskih veza (wiretapping) i snimanja razgovora u stanovima i drugim prostorijama, kao i na otvorenom prostoru. Zatim je brzi tehnološki razvoj informacionih i telekomunikacionih uređaja, uključujući mobilnu telefoniju, satelitske i elektronske uređaje, personalne računare⁴ i internet, pružio nove i izdašne mogućnosti za prikupljanje, ali i za obradu, korišćenje i čuvanje podataka.

Ukratko, u današnje vreme za prikupljanje podataka se koriste brojne i moderne tehnike, koje podržava i razvija moćna industrija. One omogućuju da se mnoge ljudske komunikacije nadziru, slušaju, filmski i tonski zabeleže, da se ljudi u prostoru lociraju i prate, a njihovi lični podaci najrazličitije prirode lako prikupe. S gledišta policije i tajnih službi, razvoj sopstvenih tehničkih kapaciteta za tajno prikupljanje podataka delom zamenjuje potrebu za »živim izvorima«, odnosno vodi ka njihovom efikasnijem i racionalnijem radu. Takav razvoj umanjuje potrebu za fizičkom prinudom, ali u isto vreme vodi sve širem zadiranju u pravo na privatnost, što pitanje o zaštiti prava na privatnost čini daleko značajnijim.

3 Videti: Milosavljević, B., *Nauka o policiji*, Beograd, 1997, str. 77.

4 Napomenimo samo to da je stvaranje računarskih baza sa obiljem ličnih podataka građana od strane preduzeća, banaka, osiguravajućih, zdravstvenih i drugih organizacija, kao i u samim delovima državnog aparata, omogućilo policiji i službama bezbednosti da vrlo lako dolaze do tih podataka.

Posebne mere za tajno prikupljanje podataka. – Sa pravnog gledišta, načini prikupljanja podataka koji su podvedeni pod pravne norme predstavljaju mere na čiju se primenu određeni subjekti ovlašćuju i za čiju se primenu uređuju uslovi.

Čitav spektar mera kojima policija i službe bezbednosti prikupljaju podatke moguće je razvrstati u dve grupacije:

- 1) one čijim se korišćenjem manje ili neznatno zadire u individualna prava i slobode
- 2) one čijim se korišćenjem privremeno i bez saznanja lica ograničavaju pojedina od zajemčenih individualnih prava i sloboda, naročito pravo na privatnost.

U prvu grupaciju dolaze tradicionalne policijske mere, kao što su: pozivanje na razgovor lica radi dobrovoljnog davanja informacija (informativni razgovor), traženje obaveštenja, uzimanje izjava od osumnjičenih (saslušanje), policijsko opserviranje, snimanje na javnim mestima, prijave događaja od strane građana i slične mere. Među merama te vrste koje više koriste službe bezbednosti nalaze se prikupljanje podataka iz javno dostupnih izvora, uključujući otvorene komunikacije putem interneta, traženje obaveštenja od građana i organa javnih vlasti, uvid u javne evidencije i druge zbirke podataka javnih vlasti i slične mere.

Druga grupacija mera ima naročiti pravni tretman upravo zbog toga što se takvim merama jače zadire u individualna prava i slobode i u tom smislu se za njih koristi pojam posebne mere. Po tome što se koriste bez saznanja lica ili organizacija o kojima se prikupljaju podaci, one su istovremeno i mere kojima se tajno prikupljaju podaci. U tom smislu ih ovde označavamo posebnim merama za tajno prikupljanje podataka.

Inače, domaće zakonodavstvo nije u označavanju ovih mera terminološki ujednačeno. U Zakonu o službama bezbednosti SRJ (2002) upotrebljen je pojam *posebna sredstva i metodi za prikupljanje tajnih podataka*. Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002) govori o *određenim merama kojima se odstupa od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja*, što je identično sa ranije važećim Zakonom o unutrašnjim poslovima (1991). Zakon o policiji (2005) upotrebljava opisni pojam *specijalne istražne tehnike utvrđene zakonom kojim se uređuje krivični postupak*, što odgovara kriminalističkom i krivičnoprocenom označavanju ovih mera.

Novi Zakonik o krivičnom postupku (2006) uređuje ove mere delom u okviru poglavlja VII, u kom su regulisane dokazne radnje, a drugim delom u narednom poglavlju, koje nosi naziv *posebne dokazne radnje*.⁵ Iz uporednog zakonodavstva možemo navesti jezički blizak pojam *mjere tajnog prikupljanja podataka*, koji se upotrebljava u Zakonu o obaveštajno-sigurnosnom sistemu BiH (2004) i Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (2006), kao i pojam *mjere tajnog nadzora* iz Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore (2003). U anglosaksonskom policijskom zakonodavstvu i literaturi se za ove mere koristi izraz „potajni policijski rad“ i „tajne policijske operacije“ (*undercover policing*), a u zakonodavstvu o službama bezbednosti pojam „izuzetna ili specijalna ovlašćenja“ (*exceptional or special powers*).

Analizom domaćeg i uporednog zakonodavstva, kao posebne mere za tajno prikupljanje podataka mogu se označiti naročito:

1. tajna saradnja sa fizičkim licima (doušnici, informanti);
2. pribavljanje i otkup tajnih dokumenata;
3. uvid u evidencije ličnih i sa njima povezanih podataka;
4. operativni prodor u organizacije i grupe (prikriveni islednik, infiltracija);⁶
5. tajno praćenje i nadzor lica na otvorenom prostoru i javnim mestima uz korišćenje tehničkih sredstava za fotodokumentovanje i snimanje razgovora;
6. tajni nadzor, snimanje i pretres unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta;
7. tajni nadzor sadržine pisama i drugih sredstava komunikacija;
8. prisluškivanje, snimanje i nadzor razgovora, telekomunikacija i drugih sredstava za prenos podataka u zemlji ili iz inostranstva; i
9. specijalne mere, odnosno dokazne radnje, za borbu protiv organizovanog kriminala i određenih drugih teških krivičnih dela (pružanje simuliranih poslovnih usluga i

5 Pravni izvori i podaci o njima su navedeni u popisu pravnih izvora i literature.

6 O tome detaljno: Vodinić, V., „Problematika kriminalističko-taktičkih instituta: informant, informator i prikriveni policijski izviđač“, *Bezbednost*, 1/94, str. 65-74; 2/94, str. 177-188; 3/94, str. 285-300 i 4/94, str. 421-433.

sklapanje simuliranih pravnih poslova, kontrolisana isporuka, saslušanje svedoka saradnika).⁷

Navedenom popisu mogu se pridodati još tri posebna ovlašćenja, kojima se ne prikupljaju podaci, već služe realizaciji mera za prikupljanje podataka:

- pristup svim mestima radi instaliranja uređaja za nadzor i snimanje;
- korišćenje lažnog identiteta, dokumenata i drugih mera prikrivanja, a u nekim zemljama i šifara, odnosno specijalnog softvera za tajni pristup bazama podataka i njihovo kopiranje ili menjanje;
- dobijanje informacija od provajdera telekomunikacionih mreža o korisnicima njihovih usluga, obavljenoj komunikaciji, lokaciji sa koje se ona obavlja i slično.⁸

Širenje kruga subjekata ovlašćenih za tajno prikupljanje podataka. – Pored tendencije širenja tehničkih mogućnosti i spektra mera za tajno prikupljanje podataka, na koju smo ukratko ukazali, potrebno je jasno naznačiti da je u novije vreme na pravno uvođenje novih mera snažno uticala evidentna i sve veća opasnost od organizovanog kriminala,⁹ terorizma, korupcije, pranja novca, nelegalnih migracija i trgovine ljudima i sličnih, izrazito opasnih vidova ugrožavanja bezbednosti. To je u nekim zemljama uslovalo proširenje mogućnosti za tajno prikupljanje podataka, naročito u vidu novih protivterorističkih mera.¹⁰

Pored toga, izgleda nam opravdanom mogućnost konstatacija još jedne šire pojave, možda i tendencije. Imamo u vidu izvesno širenje kruga subjekata koji su ovlašćeni da primenjuju

7 Izvan navedenog popisa ostale su mere koje se koriste u pojedinim zemljama. Na primer, takav je slučaj sa atipičnom merom koja se primenjuje u SAD u svrhe antiterorističke borbe, a koja se sastoji u uvidu u lične podatke korisnika knjiga „sumnjivog“ sadržaja u javnim bibliotekama.

8 Born, H., and Leigh, I., op. cit., p. 37.

9 Za pojedine zemlje videti: Albanese, J. S., and Das, D. K., and Verma, A. (ed.), *Organized Crime: World Perspectives*, New Jersey: Pearson Educational, Inc., 2003.

10 Detaljnije o tome: Born, H. (ur.), *Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: načela, mehanizmi i praksa*, Ženeva: Interparlamentarna unija, Beograd: Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2003, str.107-114.

mere tajnog prikupljanja podataka. To je, s jedne strane, izraženo kroz specijalizaciju unutar policijske organizacije (stvaranjem specijalizovanih službi i jedinica za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, za bezbednost granice i slično), kao i stvaranjem novih specijalizovanih struktura u obaveštajno-bezbednosnom sistemu. U SAD je, na primer, posle terorističkog akta od 11. septembra 2001. godine došlo do značajnih propitivanja o efikasnosti obaveštajno-bezbednosnog sistema i njegovog usavršavanja uvođenjem novih struktura.¹¹ Nove specijalne jedinice i organizacije, po pravilu, dobijaju i ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka.

Na drugoj strani, u krug subjekata koji su ovlašćeni da primenjuju mere za tajno prikupljanje podataka postepeno ulaze subjekti koji se tu nisu nalazili, kakvi su carinska i poreska služba. Ovo se može zapaziti u istočnoevropskim tranzicionim zemljama, koje su, po uzoru na standarde razvijenih zemalja, reformisale svoje carinske i poreske službe i učinile ih manje zavisnim od policije i službi bezbednosti. Da bi podigle nivo njihove spremnosti za borbu protiv prekograničnog šverca, korupcije, poreske utaje, pranja novca i sličnih pojava, te su zemlje ovim službama dodelile i ovlašćenja kakva su prikupljanje ličnih i drugih podataka potrebnih za vođenje postupaka, otvaranje poštanskih pošiljki i preduzimanje drugih posebnih radnji radi otkrivanja i sprečavanja carinskih i poreskih prekršaja i krivičnih dela. Takva su ovlašćenja dobili i naši carinski i poreski organi, na osnovu Carinskog zakona (2003) i Zakona o poreskom postupku i administraciji (2002).

Individaulna prava i tajno prikupljanje podataka: problem legitimnosti

Garantije prava na privatnost. – Zaštita pojedinca od nedopuštenog mešanja u njegovu privatnost proklamovana je u međunarodnom pravu i ustavima većine zemalja sveta kao fundamentalno ljudsko pravo koje uživa pravnu zaštitu. Počev od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima od 1948. godine, čitav niz odredaba u međunarodnim dokumentima posvećen je tom pravu, a naročito odredbe člana 17 Međunarodnog pakta o

11 Početna razmišljanja o tome mogu se videti u radu: Betts, R. K., „Fixing Intelligence“, Foreign Affairs, January-February 2002, pp. 43-59.

građanskim i političkim pravima i člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (dalje: EKLP).

Pravo na privatnost, na opšti način određeno, obuhvata pravo na poštovanje čovekovog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske, kao i časti i ugleda. Elementi ovog prava doživeli su razradu i preciziranje, putem formulisanja konkretnijih prava i obuhvatanjem novih sadržaja. Tako, privatni život čoveka obuhvata niz užih prava, kao što su: pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na ime i ugled, pravo na moralni i fizički integritet i pravo na seksualnu orijetaciju. Ili, pravo na poštovanje tajnosti prepiske obuhvata ne samo zaštitu tajnosti pisama već i telegrama, drugih poštanskih pošiljaka i drugih sredstava opštenja, kao što su telefonske veze i moderna sredstva komuniciranja na daljinu. Sadržina ovog prava je, po svemu sudeći, podložna daljem obogaćivanju.

U našem Ustavu pravo na privatnost zagantovano je jemstvima ljudskog dostojanstva (član 23), nepovredivosti fizičkog i psihičkog integriteta (član 25), stana (član 40), tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja (član 41), zaštite podataka o ličnosti (član 42) i prava na ime (član 64).

Odredbe o garantovanju prava na privatnost nisu usmerene ka potpunom neutralisanju mogućnosti tajnog prikupljanja podataka u svrhe javne i nacionalne bezbednosti, već su građene na ideji uspostavljanja jednog, za demokratiju prihvatljivog, balansa između potrebe društva za bezbednošću i potrebe zaštite pojedinca i njegovog prava na privatnost. U pitanju je jedna od važnih težnji modernog otvorenog demokratskog društva: da sa svojim liberalnim demokratskim idejama i vladavinom prava pomiri interese bezbednosti i učini legitimnim akcije kakve su zahtiranje u individualna prava i slobode putem tajnog prikupljanja podataka.

Opšti pogled na nacionalna zakonodavstva. – Nacionalna zakonodavstva bi, dakle, trebalo da iznađu prihvatljiva pravila za usklađivanje očiglednog sukoba interesa koji nastaje između prava pojedinca na privatnost i zakonitih interesa društva da se zaštiti od delatnosti koje su opasne. Prvi pokušaji nametanja preciznijih zakonskih ograničenja slobodi države da preko svojih službi bezbednosti i policije tajno prikuplja podatke svode se na uređivanje uslova i procedura za odobravanje prislušivanja, kao i na stvaranje mehanizma za kontrolu takvih aktivnosti kada su dopuštene. Takvi naponi datiraju tek od sedamdesetih godina

dvadesetog veka. Oni, dakle, nesumnjivo kasne za međunarodnim pravom i ustavnim garantijama, a prvenstvo u tome imale su, naravno, zemlje zapadne demokratije. Unutar bloka komunističkih zemalja nije se ni pomišljalo na istinsko ograničavanje slobode države u ovoj oblasti, budući da je održavanje komunističkih režima bilo uveliko zavisno od temeljne kontrole građana, zatiranja njihovih antirežimskih (demokratskih) stremljenja i čuvanja lažnog legitimiteta (u ideju komunizma je ugrađena tobožnja široka podrška narodnih masa režimu). O razmerama prikupljanja podataka svedoči zapanjujuća količina dosjea tajne policije, delimično otvorenih posle pada komunizma u pojedinim zemljama Centralne i Istočne Evrope. Podjednaku sklonost prema istovrsnim aktivnostima i zavisnost od njih ispoljavaju i autoritarni režimi drugih oblička.

U protekle dve do tri decenije došlo je do znatnog razvoja nacionalnih zakonodavstava u ovoj oblasti, tako da je jedan znatan broj zemalja uredio mere tajnog prikupljanja podataka, uslove za njihovu primenu i nadzor nad tom primenom. Regulisanju i ujednačavanju pravnih rešenja u toj oblasti na evropskom prostoru znatno su doprineli naponi Saveta Evrope, OEBS-a, Evropskog suda za ljudska prava i pojedinih drugih evropskih organizacija. Tako je, na primer, OEBS 1994. godine proklamovao načelo po kome demokratska politička kontrola treba da obuhvati službe bezbednosti i policiju, uz vojsku i sve unutrašnje snage bezbednosti.¹² Savet Evrope je u svojoj preporuci od 1999. godine izrazio stav da službe bezbednosti moraju poštovati EKLJP i da svako njihovo zadiranje u prava utvrđena u toj konvenciji mora biti zasnovano na zakonu, a zakonodavac treba da donese jasne i adekvatne zakone koji će moć službi bezbednosti podrediti zakonu.¹³ Interparlamentarna unija, u svom priručniku o parlamentarnom nadzoru sektora bezbednosti, potcrtala je značaj zakonskog uređivanja granica ovlašćenja službi bezbednosti, njihovih operativnih metoda i mehanizama za utvrđivanje odgovornosti.¹⁴

12 Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994).

13 Recommendation 1402(1999).

14 Born, H. (ur.), Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: načela, mehanizmi i praksa, str. 64.

Evropski standardi. – U nalaženju rešenja za adekvatno zakonsko regulisanje mera tajnog prikupljanja podataka izvesno mogu pomoći određeni stavovi i principi, koji su naročito razvijeni u evropskom zakonodavstvu i praksi primene člana 8 EKLJP i koji se, stoga, mogu smatrati evropskim standardima u ovoj materiji.

Prema stavu 2, člana 8 EKLJP, javne vlasti se neće mešati u vršenje (uživanje) prava na privatnost »osim ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih«. Iz ove odredbe slede tri važna principa, prema kojima mešanje u privatnost mora biti (1) legalno, tj. uređeno zakonom, (2) svedeno na nužnu meru (princip srazmernosti) i (3) jedino moguće radi postizanja navedenih interesa (koji predstavljaju osnove za mešanje u pravo na privatnost). Međutim, tumačenje tih osnova za mešanje u pravo na privatnost putem mera tajnog prikupljanja podataka dovodi nas do zaključka da su oni u citiranoj odredbi dati prilično neodređeno i široko. Upravo je zato važno pratiti noviji uporedni razvoj zakonodavstva evropskih zemalja i praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji su znatno precizirali značenje člana 8, vezujući mogućnost mešanja u pravo na privatnost za sledeća osnovna pravila:¹⁵

- slučajevi u kojima se mešanje u pravo na privatnost može dopustiti moraju biti zakonom unapred regulisani kako bi za građane bili dovoljno predvidivi, a ti zakoni moraju po svojoj sadržini biti odgovarajući zahtevima vladavine prava;
- slučajevi mešanja u pravo na privatnost moraju biti uređeni restriktivno i vezani za teška krivična dela i pretnje po bezbednost da bi time bili u materijalnopravnom smislu legitimni;
- procedura za primenu mere mora biti zakonom propisana;
- o primeni mere u konkretnom slučaju treba da odluči sud ili drugi organ na osnovu postojanja osnova sumnje;

15 Videti: Milosavljević, B., *Ljudska prava i policija: standardi ljudskih prava za policiju*, Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2004, str. 63-67, 115-117.

- početak i maksimalno trajanje mere moraju biti unapred određeni u odluci suda ili drugog organa;
- nad primenom mere treba da postoji kontrola suda ili drugog organa;
- za prekoračenje i zloupotrebu u primeni mere treba da bude propisana sankcija;
- postupak za zaštitu građana treba da bude propisan zakonom i da obuhvati mogućnost sudske zaštite; i
- građanin treba da ima pravo da bude obavešten o meri i rezultatima njene primene (podacima koji su merom prikupljeni), a čuvanje ličnih podataka u tajnim dosijeima predstavlja narušavanje prava na poštovanje privatnog života.¹⁶

Postojeće zakonsko uređenje mera tajnog prikupljanja podataka kod nas, kao što se dalje pokazuje, još uvek nije neusklađeno sa izloženim zahtevima, naročito u pogledu pojedinih od tih zahteva, iako se radi o skoro donetim zakonima.

Naše pravno nasleđe i reforme: problem podnormiranosti

Pravo SFRJ. – Sve do početka devedesetih godina prošlog veka na prostoru bivše SFRJ nisu postojali zakonski propisi koji bi ograničavali službe bezbednosti i policiju u tajnom prikupljanju podataka. Mada je Ustav SFRJ od 1974. godine sadržao jemstva nepovredivosti stana, tajne pisama i drugih sredstava opštenja, ta su jemstva bila obesmišljena ovlašćenjem koje je dato saveznom sekretaru unutrašnjih poslova: on je, naime, donosio Pravila o radu Službe državne bezbednosti, a u njima su uređivane mere (sredstva i metodi) kojima je služba tajno prikupljala podatke i obaveštenja. Ta su pravila bila podzakonski akt, ali su po ondašnjem običaju, bila takođe tajna, odnosno objavljivana u naročitom, poverljivom službenom glasilu. Takvim načinom skrivanja od javnosti ona su gubila obeležja pravnosti, jer subjekti čija se

16 Najvažniji slučajevi Komisije za ljudska prava i Evropskog suda za ljudska prava iz kojih su izdvojena navedena pravila jesu: *Klass i drugi protiv Z. Nemačke* (1978), *Sunday Times protiv V. Britanije* (1979), *Malone protiv V. Britanije* (1984), *Olson protiv Švedske* (1988), *Hewit i Hartman protiv V. Britanije* (1988), *Krusling protiv Francuske* (1990), *Huvig protiv Francuske* (1990), *Teixeira de Castro protiv Portugalije* (1998), *Amann protiv Švajcarske* (2000) i *Vetter protiv Francuske* (2005).

prava ograničavaju nisu ni mogli znati o njima. Poslednja takva pravila u SFRJ doneta su 1990. godine.¹⁷ Među sredstvima i metodima tajnog prikupljanja podataka bili su: tajna saradnja sa licima, prisluškivanje, kontrola telefona i telekomunikacionih sredstava, tajna kontrola pisama i poštanskih pošiljki, tajno praćenje i osmatranje, tajno televizijsko, foto i tonsko snimanje, korišćenje evidencija i dokumentacije i drugo. Primenu tih sredstava i metoda odobravali su savezni, republički i pokrajinski sekretari unutrašnjim poslovima, a izuzetno i rukovodioci službi bezbednosti (koje su bile u sastavu sekretarijata unutrašnjih poslova). Mere su primenjivane kao jednokratne (do osam dana) i stalne (do jedne godine, uz mogućnost produženja).

Pozitivno pravo Srbije. – Do kojeg trenutka su u Srbiji (i Crnoj Gori) važila navedena Pravila o radu Službe državne bezbednosti, nije nam poznato. Međutim, Zakonom o unutrašnjim poslovima od 1991. godine bila je već propisana mogućnost odstupanja od načela nepovredivosti tajne pisama i drugih sredstava opštenja, na osnovu akta predsednika Vrhovnog suda Srbije ili sudije koga on odredi. Ta je odredba bila predmet mnogih kritika,¹⁸ ali je ostala u primeni punu deceniju, da bi konačno bila ukinuta odlukom Saveznog ustavnog suda 2001. godine.

Potom su u važeće zakonodavstvo Srbije uvedena dva različita zakonska modela pravila za tajno prikupljanje podataka. Prvi je utemeljen Zakonikom o krivičnom postupku (2001), a drugi Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (2002). Prvom modelu pripada i jedna podvarijanta, koja je samo u izvesnim elementima drugačija od prvog modela i uređena Zakonom o službama bezbednosti SRJ (2002).

17 „Službeni list SFRJ – Poverljivo glasilo“, 18/1990 (navedeno prema: Sačić, Ž., Organizirani kriminal: metode suzbijanja, Zagreb: Informator, 2001, str. 194 i dalje).

18 Odredbe člana 13, koji je imao tri stava, zaslužuju da budu navedene:

- „(1) Ako je neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za bezbednost i odbranu Republike, na predlog republičkog javnog tužioca, odnosno ministra, Vrhovni sud Srbije može odlučiti da se odstupa od načela nepovredivosti pisama i drugih sredstava opštenja prema pojedinim licima i organizacijama.
- (2) Akt iz stava 1 ovog člana donosi predsednik Vrhovnog suda Srbije, odnosno sudija koga on odredi.
- (3) Na osnovu akta iz stava 1 ovog člana ministar određuje mere kojima se prema pojedinim licima i organizacijama odstupa od načela nepovredivosti pisama i drugih sredstava opštenja.“

U osnovi, razliku između ta dva modela čini to što Zakonik o krivičnom postupku propisuje postupak davanja odobrenja (naredbe) za primenu mera tajnog prikupljanja podataka i utvrđuje krivična dela povodom kojih se takve mere mogu preduzeti. Za izdavanje takve naredbe ovlašćuje istražnog sudiju, a u naredbi se navode obim i trajanje mere (najduže tri meseca, uz mogućnost produženja za još tri meseca). Meru sprovode organi policije, koji po izvršenju mere dostavljaju istražnom sudiji izveštaj i snimke. Ako tako prikupljeni podaci nisu potrebni za vođenje krivičnog postupka ili su prikupljeni nezakonito ili protivno naredbi sudije, sav prikupljeni materijal se uništava. Jedino nedostaje jasno propisivanje važne obaveze o upoznavanju prisluškivanog lica sa prikupljenim podacima.

Zakon o službama bezbednosti SRJ utvrđuje i pravo suda da kontroliše primenu naredbe, obaveze službi u vezi sa sprovođenjem naredbe, pravo građanina koji je prisluškivan da bude obavješten o tome, kao i ovlašćenja skupštinske komisije (tj. komisije ondašnjih skupština SRJ i SCG) da kontroliše postupanje službi u ovoj oblasti.

Na drugoj strani, Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (čl. 13 do 15) predviđeno je da primenu mere prisluškivanja ili drugog odstupanja od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja nalaže direktor agencije, na osnovu prethodne odluke suda. Pod sudom se, međutim, podrazumeva predsednik Vrhovnog suda Srbije ili sudija koji ga zamenjuje, a ne sudsko veće ili sudija pojedinac koji sudi. To je, zapravo, ponovno oživljavanje ranijeg rešenja iz Zakona o unutrašnjim poslovima od 1991. godine. Uz to, član 15 ovlašćuje direktora te agencije da u slučaju hitnosti odstupa od člana 14 tog zakona i da svojim rešenjem naloži istu meru. Isti zakon ne sadrži ni ovlašćenje za sud ili neki drugi organ da kontroliše primenu navedenih mera, niti uređuje bilo kakve obaveze prema građanima u vezi sa prikupljenim informacijama.

Važniji nedostaci u pozitivnom pravu Srbije. – Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakon o službama bezbednosti SRJ su još na snazi, dok se Zakonik o krivičnom postupku od 2001. godine (sa novijim izmenama) još primenjuje, budući da je primena novog Zakonika o krivičnom postupku, koji je donet 2006. godine, odložena do 31. decembra 2008. godine. Takođe je u 2005. godini donet Zakon o policiji, na osnovu kog je prestao da važi Zakon o unutrašnjim poslovima od 1991. godine. Uz njih,

postoji i Zakon o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, donet 2002. godine.

Kao važnije nedostatke u postojećem zakonskom uređenju mera za tajno prikupljanje podataka i preporuke za otklanjanje tih nedostataka možemo označiti sledeće:

- (1) Postojeća zakonska rešenja bi trebalo analizirati sa stanovišta njihove usaglašenosti sa novim Ustavom, a naročito sa članovima 20, 40, 41 i 42. Prvim od navedenih članova utvrđuje se princip srazmernosti, kao bitan za preduzimanje bilo kog zakonskog ograničavanja ljudskih prava i konstituiše pravilo o meri takvih ograničenja kroz zahtev da se uvek uspostavi odnos između obima ograničenja i zakonite svrhe koja se želi postići, ali bez zadiranja u suštinu prava koje se ograničava, na jednoj strani, i uz obavezu odustajanja od nameravane mere ograničenja ukoliko postoji način da se svrha postigne manjim ograničenjem prava. Članovi 40 i 41 jemče nepovredivost stana i tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja, a mogućnost izuzetaka od tih jemstava postavljena je preciznije od ranijih ustavnih rešenja. Najveća potreba usaglašavanja proističe iz člana 42, kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Četvrtim stavom tog člana izričito je utvrđeno pravo svakog da bude obavešten o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, u skladu sa zakonom, kao i pravo na sudsku zaštitu zbog zloupotrebe takvih podataka.
- (2) Postojanje različitih pravnih režima za primenu mera tajnog prikupljanja podataka u zakonima o službama bezbednosti (vojnih službi i Bezbednosno-informativne agencije) nije više održivo, kako zbog činjenice da je 3. juna 2006. godine prestalo postojanje državne zajednice Srbija i Crna Gora, tako i zbog činjenice da različiti pravni režimi mogu imati negativan odraz na pravnu sigurnost građana i otežavati mogućnosti kontrole nad primenom mera, pa i čitavim radom službi. Ovo bi pitanje trebalo da bude prevaziđeno donošenjem zakona o službama bezbednosti, predviđenim članom 3 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije.

- (3) Među konkretnim nedostacima u sadašnjem zakonskom uređivanju mera tajnog prikupljanja podataka naročito je uočljiva nedovoljna uređenost sredstava i postupka za zaštitu građana, sudske kontrole nad primenom mera i sankcija za prekoračenja i zloupotrebu ovlašćenja za primenu mera, zatim izostavljanje obaveze stavljanja podataka na uvid građanima i rokova za čuvanje tih podataka u dosjeima, kao i ovlašćenja za parlamentarnu kontrolu nad primenom ovih mera.

Pravni izvori i literatura

A) Pravni izvori:

- Ustav Republike Srbije od 2006. godine.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (»Službeni list SCG – Međunarodni ugovori«, 9/2003).
- Zakon o policiji (»Službeni glasnik Republike Srbije«, 101/2005).
- Zakon o službama bezbednosti Savezne Republike Jugoslavije (»Službeni list SRJ«, 37/2002 i »Službeni list SCG«, 17/2004).
- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (»Službeni glasnik Republike Srbije«, 42/2002).
- Zakon o organizaciji i nadležnostima državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (»Službeni glasnik Republike Srbije«, 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 i 61/2005).

- Zakonik o krivičnom postupku (»Službeni list SRJ«, 70/2001 i 68/2002 i »Službeni glasnik Republike Srbije«, 58/2004, 85/2005 i 115/2005).
- Zakonik o krivičnom postupku (»Službeni glasnik Republike Srbije«, 46/2006 i 49/2007);
- Carinski zakon (»Službeni glasnik Republike Srbije«, 73/2003).
- Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (»Službeni glasnik Republike Srbije«, 80/2002).

B) Korišćena literatura:

- Albanese, J. S., and Das, D. K., and Verma, A. (ed.), *Organized Crime: World Perspectives*, New Jersey: Pearson Educational, Inc., 2003.
- Betts, R. K., „Fixing Intelligence“, *Foreign Affairs*, January-February 2002, pp. 43-59.
- Born, H. (ur.), *Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: načela, mehanizmi i praksa*, Ženeva: Interparlamentarna unija, Beograd: Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, 2003.
- Born, H., and Leigh, I., *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.
- Vodinelić, V., „Problematika kriminalističko-taktičkih instituta: informant, informator i prikriiveni policijski izviđač“, *časopis Bezbednost*, 1/1994, str. 65-74; 2/1994, str. 177-188; 3/1994, str. 285-300 i 4/1994, str. 421-433.
- Joubert, Ch., „National and International Aspects of Undercover Policing“, *The Police Journal*, No 4, October 1995, pp. 305-318.
- Milosavljević, B., *Nauka o policiji*, Beograd: Policijska akademija, 1997.
- Milosavljević, B., *Ljudska prava i policija: standardi ljudskih prava za policiju*, Beograd: Centar za antiratnu akciju, 2004.
- Milosavljević, B., *Prisluškivanje: naši propisi i evropski standardi*, objavljeno 2003. godine na sajtu Centra za civilno-vojne odnose (<http://www.ccmr-bg.org/analize>).

- Milošević, M., Organizovani kriminal: zbirka propisa sa uvodnim objašnjenjima i napomenama, Beograd: Službeni list SCG, 2003.
- Zbornik radova Strategija državnog reagovanja protiv kriminala, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i drugi, 2003.
- Sačić, Ž., Organizirani kriminal: metode suzbijanja, Zagreb: Informator, 2001.

Akteri i metode koji oni koriste u primeni posebnih ovlašćenja

Svetko Kovač¹

Demokratski nadzor nad primenom posebnih mera i ovlašćenja

U uslovima izmenjenog bezbednosnog okruženja iz koga su proizišle i nove pretnje, od službi bezbednosti se zahteva viši nivo efektivnosti i efikasnosti u otkrivanju i prevenciji tih pretnji. Da bi odgovorile savremenim zahtevima, službe bezbednosti traže veća ovlašćenja i veću mogućnost primene posebnih mera za tajno prikupljanje podataka.

S druge strane, demokratski standardi zahtevaju i veći stepen zaštite Ustavom i zakonom zajamčenih ljudskih prava i sloboda. Zbog toga treba naći kompromis koji će obezbediti poštovanje oba ova zahteva.

Mislim da rešenje može da se nađe u sledeća tri segmenta:

- normativnom uređenju,
- procedurama sprovođenja tih normi,
- mehanizmima kontrole njihove primene.

¹ Autor je načelnik Vojno-bezbednosne agencije Ministarstva odbrane Republike Srbije

Do 2002. godine primena posebnih mera i ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka bila je uređena podzakonskim propisima, a njihovo sprovođenje odobravali su ministar odbrane i načelnik Generalštaba. Donošenjem Zakona o službama bezbednosti SRJ iz jula 2002. godine postignut je veliki napredak u ovoj oblasti.

Samo da podsetim, tim Zakonom su precizno definisana posebna sredstva i metode za tajno prikupljanje podataka i procedure za njihovu primenu, a posebno je istaknuto da se takva sredstva i metode mogu primenjivati samo po odluci nadležnog suda.

Razvoj najtežih oblika ugrožavanja nacionalne bezbednosti i savremenog kriminaliteta nametnuo je potrebu da demokratski uređene države zakonski normiraju delatnost službi bezbednosti u oblasti primene posebnih mera i ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka radi uspostavljanja odgovarajućih procedura i mehanizama kontrole. To je naročito značajno kada treba dokumentovati najteža krivična dela kojima se direktno ugrožava nacionalna bezbednost, kao što su – terorizam, špijunaža, oružane pobune, organizovani kriminal, diverzije, sabotaže i dr.

Zbog svoje prirode (visok nivo konspiracije, hijerarhijske organizacije izvršilaca i sl.), ta krivična dela je teško dokazati primenom klasičnih metoda prikupljanja podataka. Međutim, primena posebnih mera i ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka može da znači prekomerno zadiranje u Ustavom i Zakonom zajamčena ljudska prava i slobode (sloboda kretanja, nepovredivost stana, tajnost pisama i drugih sredstava opštenja i zaštita podataka o ličnosti).

Posebne mere i ovlašćenja za tajno prikupljanje podataka primenjuju se prvenstveno na osnovu odredaba tri zakona:

- Zakona o službama bezbednosti,
- Zakonika o krivičnom postupku,
- Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine.

Na osnovu člana 29 Zakona o službama bezbednosti, u obavljanju poslova otkrivanja, istraživanja i dokumentovanja krivičnih dela iz svoje nadležnosti Vojnobezbednosna agencija ima ovlašćenja organa unutrašnjih poslova u pretkrivičnom postupku, u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, osim ovlašćenja na zadržavanje lica.

Predmet rasprave su policijska ovlašćenja službi bezbednosti i to je jedna od oblasti u kojima treba postići kompromis. Zakon iz 2002. godine zadržava samo neka od tih ovlašćenja, za određenu vrstu dela, i to:

- protiv ustavnog uređenja i bezbednosti (terorizam, špijunaža, subverzija i slično),
- protiv čovečnosti umeđunarodnog prava,
- dela sa elementima organizovanog kriminala.

Navedeno rešenje je u skladu sa preporukama međunarodne zajednice da službe unutrašnje bezbednosti (civilne i vojne) u zemljama u tranziciji u nekim slučajevima mogu da budu ovlašćene da izvršavaju zadatke kriminalističkih službi. To se odnosi na situacije kada terorizam, organizovani kriminal, subverzija parlamentarne demokratije, aktivnosti separatističkih i ekstremističkih organizacija, nedozvoljen pristup podacima koji se tiču odbrane predstavljaju jasnu i neposrednu opasnost za nacionalnu bezbednost, jer dovode u pitanje integritet države i njenih institucija i ugrožavaju stabilnost i opstanak demokratskih mehanizama vlasti.

Odredbama članova 30 do 32 Zakona o službama bezbednosti propisana je primena posebnih sredstava i metoda za tajno prikupljanje podataka, kojima se privremeno ograničavaju Ustavom i zakonom utvrđena prava i slobode. Za to je potrebno da prethodno bude ispunjen poseban uslov – da zadatak nije moguće izvršiti primenom ovlašćenja iz člana 28 ovog zakona niti na drugi način koji ne bi zahtevao nesrazmeran rizik i ugrožavanje života ljudi.

Pod posebnim sredstvima i metodima za tajno prikupljanje podatka koje Vojnobezbed-nosna agencija može da koristi podrazumevaju se: nadzor, odnosno praćenje i prisмотра lica, uz korišćenje tehničkih sredstava za dokumentovanje, kao i nadzor nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima opštenja.

Obrazložen predlog za primenu posebnih metoda i sredstava rada nadležnom tužiocu podnosi direktor VBA, koji, kada dobije odobrenje od istražnog sudije nadležnog suda, izdaje pismeni nalog za primenu, u kome se precizno navode lica, mere, trajanje i druge pojedinosti koje se odnose na konkretnu meru.

Posebne mere se mogu primenjivati samo po odobrenju suda, pod uslovima i na način propisan članom 29 Zakona o službama

bezbednosti, u vezi sa članovima 225, 232 i 233 Zakonika o krivičnom postupku.

Ove mere imaju ograničen rok u trajanju od tri meseca, uz mogućnost da se taj rok produži za još tri meseca, a one se prekidaju čim prestanu razlozi zbog kojih su primenjene. Kada se izvrše mere iz člana 232 ZKP, VBA će istražnom sudiji dostaviti izveštaj i snimke. Ako podaci dobijeni primenom mera iz člana 232 ZKP nisu potrebni za vođenje krivičnog postupka ili ako državni tužilac izjavi da protiv osumnjičenog neće zahtevati vođenje postupka, celokupan prikupljeni materijal biće uništen pod nadzorom istražnog sudije, koji će o tome sačiniti zapisnik. Ukoliko je u primeni mera postupljeno suprotno odredbama ZKP ili naredbi istražnog sudije, na tako prikupljenim podacima se ne može zasnovati sudska odluka, tj. oni će se izdvojiti iz spisa predmeta.

Na osnovu odredaba Zakona o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, VBA je ovlašćena da na osnovu naredbe suda, na predlog tužioca za ratne zločine, primenjuje nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima i optička snimanja lica za koja postoje osnovi sumnje da su sama ili sa drugim licima izvršila krivično delo pomoći učiniocu posle izvršenog krivičnog dela iz člana 333 Krivičnog zakonika ukoliko je to delo izvršeno u vezi sa krivičnim delima protiv čovečnosti i međunarodnog humanitarnog prava. Mere mogu trajati najduže šest meseci, a na obrazloženi predlog tužioca za ratne zločine sud određenu meru može da produži najviše dva puta u trajanju od po tri meseca. Te mere se određuju i sprovode u skladu sa članom 232 i 233 ZKP, ako tim zakonom nije drukčije određeno.

Jedna od specifičnosti primene mera u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku jesu mere koje podrazumevaju angažovanje prikriivenih islednika, simulirane pravne poslove i pružanje simuliranih usluga, ako se krivično delo organizovanog kriminala na drugi način ne bi moglo otkriti, dokazati ili sprečiti, ili bi to bilo povezano sa znatnim teškoćama.

Treći segment primene posebnih metoda i ovlašćenja jesu mehanizmi kontrole njihove primene. Želim da naglasim da su ti mehanizmi dobro razrađeni u zakonu iz 2002. godine. Njihovo loše funkcionisanje u praksi posledica je opstrukcija funkcionisanja državne zajednice, a ne njihove nerealnosti.

Sa aspekta zaštite ljudskih prava, značajni su mehanizmi i procedure kontrole primene posebnih sredstava i metoda rada za tajno prikupljanje podataka, kao i kontrole ovlašćenja koja se odnose na evidentiranje i korišćenje operativnih podataka. Te procedure su dobro razrađene u odredbama postojećeg zakona i obezbeđuju kontrolu demokratski izabranih civilnih vlasti nad službama bezbednosti. Osim toga, Zakon o službama bezbednosti garantuje političku, ideološku i interesnu neutralnost vojnih službi bezbednosti.

Evidentiranje i korišćenje podataka razrađeno je u Zakonu o službama bezbednosti u skladu sa najvišim demokratskim standardima. Precizno su razrađeni mehanizmi uspostavljanja i vođenja registra i zbirke ličnih i drugih podataka, procedure uvida u evidencije o ličnim podacima građana, kao i način postupanja sa dokumentima koja su vođena pre donošenja tog zakona. Posebno je bitno da je Zakon o službama bezbednosti predvideo procedure postupanja po zahtevima za podatke koji se ne mogu dati na uvid, čime su stvoreni uslovi za zaštitu operativnih kapaciteta službi, kao i njihove efikasnosti.

Službe bezbednosti po svojoj prirodi nastoje da dođu do najosetljivijih podataka, koji nisu namenjeni za vođenje sudskog postupka, ali su značajni za nacionalnu bezbednost. To nameće potrebu primene tzv. preventivnih posebnih mera i ovlašćenja službi.

Te mere bi odobravao najviši sud u Republici Srbiji, na osnovu posebnih procedura. Takođe, postoji dilema da li službe treba da zadrže policijska ovlašćenja u skladu sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku, a naročito pravo na primenu specijalnih istražnih tehnika, odnosno posebnih dokaznih radnji u otkrivanju, istraživanju i dokumentovanju krivičnih dela iz njihove nadležnosti.

Na kraju bih želeo da zaključim i još jednom naglasim da se službama bezbednosti moraju omogućiti uslovi za rad, odnosno mora im se dati mogućnost da primenjuju posebne mere i ovlašćenja da bi mogle da odgovore zahtevima aktuelnog trenutka. Istovremeno, treba razraditi procedure demokratske i civilne kontrole službi da bi se demokratski izabranim civilnim vlastima obezbedilo prvenstvo nad službama bezbednosti.

Istakao sam da su u zakonu iz 2002. godine dobro razrađene procedure primene posebnih mera i ovlašćenja, kao i mehanizmi

demokratskog nadzora nad njihovom primenom. Međutim, donet je u vreme SRJ i prilagođen je tim uslovima, kada su postojali vojni sudovi. Zato je ovaj zakon teško primenjiv u novom političkom i pravnom okruženju.

Zakon o službama bezbednosti SRJ iz 2002. godine je i dalje na snazi, ali je za efikasan rad vojnih službi bezbednosti neophodno hitno doneti novi zakon.

Dragan Jovanović,¹

Posebna prava i ovlašćenja koja primenjuje policija

Uvod i istorijat primene specijalnih istražnih metoda u Srbiji

Počevši od 2001. godina Republika Srbija (tada državna zajednica Srbije i Crne Gore) je ratifikovala i potpisala relevantne međunarodne konvencije o pitanjima borbe protiv organizovanog kriminala i uvođenju mogućnosti vođenja specijalnih istražnih mera, kao što su “kontrolisana isporuka, elektronsko ili bilo koje drugo praćenje, tajne operacije, prisluškivanje telefona, pristup kompjuterskim sistemima, pisanje određenih dokumenata itd.”. Tokom tog procesa Srbija je 2002. godine usvojila novi Zakon o krivičnom postupku, predviđajući po prvi put u istoriji da se materijal koji je prikupljen putem zakonski odobrenog elektronskog praćenja može koristiti u sudskim postupcima kao validan dokaz. Kriminalistička policija je ovlašćena da obavlja istražnu primenu elektronskog praćenja, a telekomunikacioni operateri su obavezni da omoguće prisluškivanje komunikacija.

¹ Autor je Samostalni policijski inspektor Službe za borbu protiv organizovanog kriminala u MUP-u Republike Srbije

Na institucionalnom nivou, Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala MUP-a RS, Kancelarija specijalnog tužioca i Specijalni sud za borbu protiv organizovanog kriminala su formirani da bi istraživali i krivično gonili krivična dela organizovanog kriminala.

Uprava za borbu protiv organizovanog kriminala (UBPOK) je formirana u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova 2001. godine, ali je započela rad pod intenzivnom kontrolom tajne službe (u to vreme „Resor državne bezbednosti MUP-a RS“). Decembra 2002. godine srpska vlada je odvojila tajnu službu od Ministarstva unutrašnjih poslova. Međutim, tajna služba (sada imenovana u „Bezbednosno-informativnu agenciju“ - BIA) je u toku tog procesa preuzela sve kadrove i svu opremu za elektronsko praćenje. To je izazvalo ozbiljne probleme UBPOK-u, pošto je tehničko sprovođenje specijalnih istražnih mera i tehnika (najčešće prisluškivanje telefona) moralo da ide preko BIA.

Po odredbama Zakonika o krivičnom postupku, za izvršenje specijalnih istražnih mera i tehnika nadležni su organi unutrašnjih poslova. Faktički, organi unutrašnjih poslova nisu u mogućnosti da izvršavaju ove naredbe, jer ne poseduju odgovarajuću opremu, te naredbe istražnog sudije dostavljaju BIA koja je i posle izlaska iz MUP-a zadržala „monopol“ nad tehničkim sredstvima za primenu specijalnih mera istražne tehnike. Iskustva u sprovođenju policijskih istraga iz tog vremena pokazala su da to nije optimalno uređeno, ne samo zato što to nije u skladu sa usvojenim svetskim i evropskim standardima o ljudskim pravima, već i zato što su operativna logistika i interes svake državno-bezbednosne službe potpuno drugačiji od interesa u kriminalističkoj policiji.

Pored toga, oprema BIA je stara, daleko od operativnih standarda koji su usvojeni u zemljama EU, operativno neefikasna, nepouzdana i u tom smislu, sasvim loše rešenje za kriminalističke istrage.

Na osnovu preporuka Saveta Evrope države članice treba da „obezbede pravno, institucionalno i tehničko odvajanje elektronskog nadzora koje vode organi za primenu zakona (organi koji sprovode kriminalističke istrage) od resursa i institucija državne bezbednosti“. Shodno tome, bilo je neophodno da se ozbiljno poboljšaju kadrovske i tehničke mogućnosti Ministarstva unutrašnjih poslova u oblasti primene specijalnih istražnih metoda u sprovođenju kriminalističkih istraga.

Marta 2003. godine je formirano Odeljenje za operativnu tehniku u UBPOK-u i u to vreme je to bila jedina jedinica u srpskoj kriminalističkoj policiji ovlašćena da obavlja kompletan obim mera za elektronsko praćenje. Imajući u vidu da su svi tehnički resursi za elektronsko praćenje ostali u BIA, UBPOK-u je praktično ostala odgovornost da sprovodi sudske naloge za elektronski nadzor i da to obavlja na odgovarajući način bez tehničkih sredstava.

Pošto je razvoj funkcionisanja elektronskog nadzora u srpskom Ministarstvu unutrašnjih poslova počeo praktično od same nule, UBPOK-u i Odeljenju za operativnu tehniku je dodeljena uloga operativnog, kadrovske i tehnološkog inkubatora za one tehnike koje će uneti raznolikost u rad drugih jedinica kriminalističke policije kako sazreva državna i institucionalna organizacija.

Drugi korak u tom pravcu je napravljen novom organizacijom Ministarstva unutrašnjih poslova, aktivnom od 15. septembra 2005. godine kojom je UBPOK (sada kao „Služba za borbu protiv organizovanog kriminala“ – SBPOK) integrisan u upravu kriminalističke policije (UKP), što sada obuhvata celu kriminalističku policiju u Srbiji. Odeljenje za operativnu tehniku prerasta u samostalnu Službu za specijalne istražne metode, organizaciono pozicionirana na nivou Uprave kriminalističke policije i na taj način postaje dostupna ne samo SBPOK-u već i drugim jedinicama kriminalističke policije u Srbiji. Praktična konsekvencija ovog transfera je takva da će Služba za specijalne istražne metode davati podršku mnogo široj strukturi „klijenata“, što je veoma teško postići sa trenutno dostupnim institucionalnim kapacitetom, ljudskim i tehničkim resursima.

Pored toga, izmene Zakonika o krivičnom postupku iz 2005. god. i uvođenje posebnih odredaba o postupku za krivična dela organizovanog kriminala (čl. 504 i dr.) daju novi kvalitet i proširuju mogućnost za primenu specijalnih istražnih metoda u otkrivanju oih krivičnih dela. Naime, pored ranije predviđenih mera tzv. „elektronskog nadzora“ osumnjičenog (nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima i optička snimanja lica), u kriminalističku praksu u Srbiji se po prvi put uvodi mogućnost primene simuliranih poslovnih usluga i sklapanje simuliranih pravnih poslova, kao i angažovanje prikrivenih islednika kao specijalnih istražnih metoda za prikupljanje dokaza u krivičnom postupku.

Borba protiv organizovanog kriminala je ključno pitanje za potencijalno pristupanje Srbije Evropskoj uniji. Usled sankcija i ratova tokom 90-ih godina razvila se ogromna kriminalna mreža i donedavno (početkom 2000-ih) je funkcionisala manje-više nekažnjeno. Posle atentata na bivšeg srpskog premijera Zorana Đinđića i potonje "Operacije sablja" srpska Vlada je u izvesnoj meri postala stroža prema organizovanom kriminalu. Međutim, organizovane kriminalne grupe u Srbiji i susednim državama i teritorijama su moćne i dobro organizovane, a otvoreno je pitanje da li će MUP uspeti ne samo da smanji već i da eliminiše zlo organizovanog kriminala bez ozbiljnog poboljšanja kapaciteta MUP-a da se primenjuju savremene specijalne istražne mere. To je obeshrabrujući zadatak u teškom političkom okruženju koji često ima izgleda kontradiktorne i takmičarske interese.

Veliki iskorak u ovom pravcu učinjen je realizacijom CARDS programa pod pokroviteljstvom Evropske agencije za rekonstrukciju. Naime, 29. marta 2006. god. u Beogradu je potpisan Ugovor o partnerstvu između MUP-a Republike Srbije i Savezne kriminalističke policije (BKA) Nemačke kojim je otpočela realizacija tvining projekta koji ima za cilj unapređenje sistema primene specijalnih istražnih mera i tehnika kriminalističke policije MUP-a Srbije. Zaključkom od 6. oktobra 2005. god. Vlada Republike Srbije je podržala realizaciju ovog projekta.

Paralelno sa realizacijom tvining projekta, koji je trajao 18 meseci, Evropska agencija za rekonstrukciju u saradnji sa MUP-om RS otpočela je tendersku proceduru za nabavku opreme koja treba da podrži rezultate postignute ovim projektom. Iako je nosilac projekta nominalno bio MUP, radi uspešne realizacije projekta koji ima nacionalni značaj, u pojedine aktivnosti bili su uključeni predstavnici tužilaštva, sudova i drugih državnih organa, zatim Agencije za telekomunikacije, telekomunikacionih operatera, domaćih naučnih institucija i dr. Projekat se sastojao iz pet komponenti. Zadatak komponente 1 je bio stvaranje zakonskog i regulatornog okvira, odnosno da srpski eksperti angažovani u ovoj komponenti u saradnji sa izabranim ekspertima iz Nemačke (sudije, tužioci, kriminalistički policajci i dr.) izrade nacрте novih zakonskih i podzakonskih akata u oblasti primene specijalnih istražnih metoda i tehnika, a u cilju usklađivanja naših propisa u ovoj oblasti sa propisima EU, kao i procesa približavanja Srbije evropskim modelima, standardima i pravnom nasleđu u vođenju modernih istraga uz primenu specijalnih istražnih metoda i tehnika.

Ostale komponente uglavnom su predviđale intenzivnu obuku kriminalističkih inspektora i tehničara, supervizora i izabranih tužilaca u procesu planiranja, odobravanja i vođenja modernih istraga u vezi sa organizovanim kriminalom.

(Napomena: autor ovog teksta je bio angažovan kao rukovodioc komponente 1 ovog projekta).

Važno je napomenuti da i pored preporuka Saveta Evrope da kriminalistička policija – organ unutrašnjih poslova, ima potpuno samostalan i od drugih službi nezavisan sistem za primenu specijalnih mera istražne tehnike (što u krajnjem cilju predstavlja uslov za jačanje demokratije i stabilnosti u društvu), kao i nakon svih pomenutih kadrovskih, organizacionih i tehničkih unapređenja unutar MUP-a u ostvarivanju ovog cilja, do današnjeg dana sistem primene elektronskog nadzora telekomunikacija MUP-a još nije u potpunosti samostalan i tehnološki odvojen od BIA.

Praktično utemeljenje za primenu specijalnih mera istražne tehnike

Svoje praktično utemeljenje, sistem primene i korišćenja posebnih istražnih metoda i tehnika, odnosno posebnih dokaznih mehanizama u prekrivičnom i krivičnom postupku u borbi protiv najtežih oblika kriminala, a posebno protiv organizovanog kriminala nalazi u činjenici da uobičajeni klasični sistemi prikupljanja dokaza od strane policije nisu dovoljno efikasni i da se njihovom primenom ne mogu postići zadovoljavajući dokazni rezultati u otkrivanju krivičnih dela sa elementima organizovanog kriminala i njihovih izvršilaca. Naime, praksa vođenja kriminalističkih istraga u svetu krajem 20-og veka pokazala je da se samo primenom specijalnih istražnih metoda (angažovanjem posebno obučениh policijskih jedinica sa specijalnim tehničkim sredstvima) u prikupljanju i obezbeđivanju dokaza u krivičnom postupku, može efikasno suprotstaviti naraslom „potencijalu“ najtežih oblika kriminaliteta, a posebno onih koji imaju elemente organizovanog kriminala i međunarodni karakter.

Shodno tome, i u srpskoj policiji je stvorena svest da metode i tehnike prikupljanja informacija praćenjem telekomunikacija (elektronskim nadzorom, odnosno selektivnim presretanjem telekomunikacija), tajnim audio i video snimanjem osumnjičenih

lica i angažovanjem prikrivenih islednika od strane nadležnih državnih organa, njihova tehnička obrada i pretvaranje u operativni ili krivično-procesni materijal, bez znanja neposrednih učesnika u komunikaciji, odnosno lica prema kojima se mere nadzora primenjuju, predstavljaju nezamenjiv metod prikupljanja dokaza i najefikasniji način borbe protiv organizovanog kriminala.

Pravni okvir za primenu specijalnih istražnih metoda u Srbiji

Pravni okvir za primenu specijalnih mera istražne tehnike u pozitivnom pravnom sistemu Republike Srbije sadržan je u nizu pravnih akata, pre svega u ratifikovanim međunarodnim konvencijama, Ustavu Republike Srbije, Zakoniku o krivičnom postupku, Krivičnom zakoniku, Zakonu o telekomunikacijama i određenim podzakonskim aktima.

Član 232 Zakonika o krivičnom postupku predviđa da istražni sudija, na pismeni i obrazloženi predlog javnog tužioca, može narediti nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacija drugim tehničkim sredstvima (tzv. „elektronski nadzor telekomunikacija“) i optička snimanja lica za koja postoje osnovi sumnje da su sama ili sa drugim izvršila krivična dela:

- 1) protiv ustavnog uređenja ili bezbednosti;
- 2) protiv čovečnosti i međunarodnog prava;
- 3) sa elementima organizovanog kriminala (falsifikovanje i “pranje” novca, neovlašćena proizvodnja i stavljanje u promet opojnih droga, nedozvoljena trgovina oružjem, municijom ili eksplozivnim materijama, trgovina ljudima), davanje i primanje mita, iznude i otmice.

Sprovođenje ovih specijalnih istražnih metoda određuje istražni sudija obrazloženom naredbom. U naredbi se navode podaci o licu protiv kojeg se mera primenjuje, osnovi sumnje, način sprovođenja, obim i trajanje mere. Mere mogu trajati najduže tri meseca, a zbog važnih razloga mogu biti produžene za još tri meseca. Izvođenje mere se prekida čim prestanu razlozi za njihovu primenu. Naredbu istražnog sudije iz stava 1 ovog člana izvršavaju organi unutrašnjih poslova, a poštanska, telegrafaska i druga preduzeća, društva i lica registrovana za prenošenje informacija su dužna da organima unutrašnjih poslova omoguće izvršenje ovih mera.

Član 233 Zakonika o krivičnom postupku predviđa da će po izvršenju ovih mera policija dostaviti istražnom sudiji izveštaj i snimke. Istražni sudija može odrediti da se snimci dobijeni upotrebom tehničkih sredstava u celini ili delimično prepisu i opišu (tzv. “transkripti”). Istražni sudija će pozvati javnog tužioca da se upozna sa materijalom dobijenim upotrebom mera. Ako podaci dobijeni primenom ovih posebnih mera nisu potrebni za vođenje krivičnog postupka ili ako javni tužilac izjavi da protiv osumnjičenog neće zahtevati vođenje postupka, sav prikupljeni materijal će se uništiti pod nadzorom istražnog sudije. Istražni sudija će o tome sastaviti zapisnik.

Zakon o telekomunikacijama (čl. 55) dalje razrađuje navedeni zakonski osnov, s ciljem stvaranja tehničkih uslova za primenu mera neophodnih radi nadzora nad komunikacijama i predviđa da je javni telekomunikacioni operator dužan da kao deo sistema, o sopstvenom trošku, oformi podsisteme, uređaje, opremu i instalacije za zakonom ovlašćeni elektronski nadzor određenih telekomunikacija. Primećujemo da Zakon o telekomunikacijama upotrebljava pojam „elektronski nadzor telekomunikacija“.

- a) Postupak za identifikaciju pretplatnika fiksne i mobilne telefonije i primenu mera nadzora telekomunikacija

Podaci o telefonskim pretplatnicima za fiksnu telefoniju su javni, nalaze se u telefonskim imenicima i svako ih može dobiti preko službe informacija pozivanjem broja 988 i preko Interneta, s tim što pretplatnik može tražiti da se njegov broj telefona ne objavljuje. Imajući u vidu ovu činjenicu, kao i odredbe “Zakonika o krivičnom postupku” ne postoji potreba za izdavanjem sudske naredbe za dobijanje podataka o telefonskim pretplatnicima i podataka o uspostavljenom telefonskom saobraćaju.

Analizom saobraćaja koji je uspostavljen sa određenog pretplatničkog broja (npr. fiksne telefonije) vrlo lako se dolazi do pretplatničkih brojeva sa kojima je ostvarivana komunikacija. Na ovaj način se mogu identifikovati brojevi mobilnih telefona koji mogu biti potencijalna meta nadzora komunikacija.

Osnovni način na koji se identifikuju potencijalne mete zakonom ovlašćenog nadzora telekomunikacija jeste, da se podaci o pretplatničkom broju fiksnog ili mobilnog telefona dobiju preko već postojećih - uspostavljenih mera nadzora nad pojedinim pretplatničkim brojevima. Drugi značajan izvor početnih infor-

macija predstavljaju fizički prikupljeni dokazi tipa pismenog ili elektronskog dokumenta, SIM kartice, telefonski imenici i slično. Kao treći potencijalni način odabira “mete” za nadzor nad komunikacijama može se navesti međunarodna saradnja, odnosno već postojeće istrage u drugim zemljama čiji rezultati upućuju da se određeno sredstvo komunikacija koristi od strane lica za koje postoji sumnja da vrši krivična dela.

- b) Postupak za dobijanje naloga suda za primenu mera nadzora telekomunikacija i postupak sprovođenja mera nadzora

Nakon identifikacije pretplatničkog broja, organ unutrašnjih poslova se sa obrazloženim predlogom za primenu mera nadzora telekomunikacija obraća javnom tužiocu (u predlogu se navode i prilažu sve činjenice i dokazi sa kojima se raspolaže, a koji upućuju da se lice koje koristi sredstvo komunikacije bavi vršenjem nekog od krivičnih dela za koja Zakon dozvoljava nadzor). Javni tužilac, ukoliko smatra da postoji dovoljno razloga koji potvrđuju postojanje osnovane sumnje da se radi o izvršenju nekog od krivičnih dela za koja se može primeniti nadzor nad komunikacijama i da bi se primenom mera nadzora moglo prikupiti dovoljno dokaza za otpočinjanje krivičnog postupka, sačinjava obrazloženi predlog za primenu mera nadzora i dostavlja ga istražnom sudiji. Nakon razmatranja osnovanosti predloga javnog tužioca, istražni sudija donosi odluku da li će dozvoliti ili ne primenu mera nadzora telekomunikacija.

Za izvršenje ove naredbe nadležni su organi unutrašnjih poslova. Za sada oni nisu u mogućnosti da izvršavaju ove naredbe jer ne poseduju odgovarajuću opremu - tehnologiju, pa naredbu istražnog sudije dostavljaju Bezbednosno informativnoj agenciji (“BIA”) koja je i posle izlaska iz MUP-a zadržala monopol nad tehničkim sredstvima za primenu specijalnih mera istražne tehnike.

Izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku iz 2005. god. uvedene su posebne odredbe o postupku za krivična dela organizovanog kriminala (sadržane u članu 504 lj.) koje predviđaju proširivanje kataloga specijalnih istražnih metoda koje može da primenjuje policija.

Shodno ovim odredbama, istražni sudija, na zahtev javnog tužioca, može prema licu za koje postoje osnovi sumnje da samo ili zajedno sa drugim licima priprema krivično delo organizovanog kriminala, pored već pomenutih specijalnih istražnih mera, da odobri i primenu mera: pružanje simuliranih poslovnih usluga, sklapanje simuliranih pravnih poslova i angažovanje prikrivenih islednika, ako se krivično delo organizovanog kriminala na drugi način ne bi moglo otkriti, dokazati ili sprečiti, ili bi to bilo povezano sa znatnim teškoćama. Ove mere određuje istražni sudija pismenom i obrazloženom naredbom i one mogu trajati šest meseci. Na obrazloženi predlog javnog tužioca, istražni sudija može određenu meru produžiti najviše dva puta u trajanju po tri meseca.

O izvršenju mere policija sačinjava dnevne izveštaje koje zajedno sa prikupljenom dokumentacijom dostavlja istražnom sudiji i javnom tužiocu, na njihov zahtev. Po izvršenju mere policija dostavlja istražnom sudiji i javnom tužiocu poseban izveštaj koji sadrži detaljne podatke o sprovođenju mere, uz celokupnu dokumentaciju fotografskog, video, audio ili elektronskog zapisa i sve druge dokaze koje je primenom mere prikupila. Ako javni tužilac ne pokrene krivični postupak u roku od šest meseci po prestanku mere svi prikupljeni podaci moraju biti uništeni, a o primeni mere obavestiće se lica na koja se ti podaci odnose, ako se može utvrditi njihov identitet. Podaci prikupljeni primenom mera iz člana 504lj ovog zakonika koji se odnose na krivično delo koje ne predstavlja delo organizovanog kriminala, ne mogu se koristiti u krivičnom postupku koji se vodi za to krivično delo.

Prikrivenog islednika određuje ministar nadležan za unutrašnje poslove ili lice koga on ovlasti. Prikriveni islednik može biti lice zaposleno u državnim organima. Zabranjeno je i kažnjivo da prikriveni islednik podstiče na izvršenje krivičnih dela. Ako je naredbom istražnog sudije predviđeno, prikriveni islednik može upotrebiti tehnička sredstva za snimanje razgovora i ući u tuđi stan i druge prostorije.

Napomena: Najčeća i najviše eksploatisana specijalna istražna metoda u Srbiji, svakako je tzv. "prisluškivanje telefona", odnosno elektronski nadzor telefonskih telekomunikacija (fiksni i mobilni telefonskih priključaka, SMS poruka). Učestalost primene ove specijalne istražne metode nije specifičnost samo srpskih istražnih organa, jer se ova metoda najčešće koristi i u svetu.

Pored toga, srpska policija u praksi često koristi i metodu tzv. "tajnog optičkog snimanja lica" koja podrazumeva kombinovane tehnike konvencionalnog tajnog praćenja, optičkog snimanja (audio, video i fotografskog) i lociranja osumnjičenog u prostoru. Nažalost, primena ostalih specijalnih istražnih metoda u dosadašnjoj praksi gotovo da ne postoji.

Služba za borbu protiv organizovanog kriminala je polovinom 2006. god. po prvi put u istoriji srpskog pravosuđa angažovala prikriivenog islednika kao specijalnu i najkompleksniju istražnu metodu za prikupljanje dokaza u razotkrivanju organizovane kriminalne grupe koja se bavila prevarama u osiguranju. Nakon toga, marta 2007. god. u novoj sistematizaciji MUP-a u okviru Uprave kriminalističke policije po prvi put je osnovano Odeljenje prikriivenih islednika na čijem se operativnom, kadrovskom i tehničkom osposobljavanju intenzivno radi. Pružanje simulirane poslovne usluge i sklapanje simuliranih pravnih poslova kao specijalne istražne metode do sada nisu korišćene u praksi.

Pravni osnov za kontrolu zakonitosti primene specijalnih mera istražne tehnike

Ustav Republike Srbije garantuje da su slobode i prava čoveka i građanina ograničeni samo jednakim slobodama i pravima drugih, i kad je to Ustavom utvrđeno, zagarantovana tajnost pisma i drugih sredstava opštenja je nepovrediva, dok se samo zakonom može propisati da se, na osnovu odluke suda, može odstupiti od načela nepovredivosti tajne pisma i drugih sredstava opštenja, ako je neophodno za vođenje krivičnog postupka ili za odbranu Republike Srbije. Ustav garantuje i zaštitu tajnosti podataka o ličnosti, a predviđa da se prikupljanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom.

Zakonik o krivičnom postupku predviđa da javni tužilac rukovodi pretkrivičnim postupkom. Takođe je predviđeno da su svi organi koji učestvuju u pretkrivičnom postupku dužni da o svakoj preduzetoj radnji obaveste nadležnog javnog tužioca. Organi unutrašnjih poslova i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih dela dužni su da postupe po svakom zahtevu nadležnog javnog tužioca. Ukoliko organ unutrašnjih poslova ili drugi državni organ ne postupi po zahtevu javnog tužioca, javni tužilac će obavestiti starešinu koji rukovodi organom, a po potrebi mo-

že obavestiti nadležnog ministra, vladu ili nadležno skupštinsko telo.

Već ranije opisani postupak za dobijanje naredbe za nadzor komunikacija, uvodi sistem kontrole rada organa unutrašnjih poslova. Naime, organ unutrašnjih poslova se sa obrazloženim predlogom za nadzor sredstava komunikacije obraća prvo javnom tužiocu, koji, ukoliko smatra da je primljeni predlog dovoljno utemeljen na određenim činjenicama koje ukazuju da se lice prilikom vršenja krivičnih dela služi određenim sredstvom komunikacije, sačinjava obrazloženi predlog i dostavlja ga istražnom sudiji, koji je nadležan za donošenje naredbe o primeni mera nadzora nad sredstvima komunikacije.

Važan segmet kontrole nad radom organa unutrašnjih poslova jeste i zakonska obaveza organa unutrašnjih poslova da javnom tužiocu i istražnom sudiji dostavljaju materijale koji su dobijeni primenom specijalnih mera istražne tehnike. Istražni sudija će u skladu sa zakonskim odredbama posle uvida u sadržaj podataka prikupljenih primenom specijalnih mera istražne tehnike odlučiti da li se ove činjenice mogu kao dokaz upotrebiti u krivičnom postupku i o tome će obavestiti javnog tužioca. Ukoliko smatra da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka istražni sudija će uništiti prikupljene podatke, o čemu će sačiniti zapisnik.

Krivični zakon Republike Srbije predviđa krivično pravne sankcije za službena lica koja izvrše neko od krivičnih dela imenovanih kao “povreda tajnosti pisama ili drugih pošiljaka”, “neovlašćeno prisluškivanje i tonsko snimanje” ili “neovlašćeno fotografisanje”.

Poslovníkom o radu Narodne skupštine Republike Srbije uvedena je i „parlamentarna kontrola“ rada službi bezbednosti. U tom smislu formiran je i Odbor za odbranu i bezbednost koji u okviru svoje nadležnosti “razmatra predlog zakona, drugog propisa i opšteg akta iz oblasti javne i državne bezbednosti, izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova o stanju bezbednosti u Republici Srbiji, dostavljen Narodnoj skupštini na njen zahtev, vrši kontrolu nad radom službi bezbednosti, kao i druga pitanja iz oblasti bezbednosti, u skladu sa zakonom”.

Svakako, potrebno je pomenuti i mehanizme tzv. “interne kontrole”, odnosno sistem unutrašnje kontrole MUP-a u primeni svih, a naročito posebnih policijskih ovlašćenja. To su uputstva kojima se pojmovno određuju metodi i sredstva specijalnih

istražnih tehnika iz domena elektronskog nadzora i dr., uređuju način nalaganja, izvršavanja i dokumentovanja njihove primene u radu, vođenje posebnih evidencija, a naročito ovlašćenja Sektora unutrašnje kontrole MUP-a u kontroli zakonitosti primene policijskih ovlašćenja itd.

Poreska policija

Demokratizacijom društva izvršene su značajne promene u strukturi vlasništva kapitala u privrednim društvima. Privatni kapital postaje dominantan što dovodi do znatno povećane opasnosti za prihode budžeta, što je uzrokovano neizgrađenim mehanizmima za zaštitu od narastajuće evazije poreskih prihoda. Posebnu opasnost predstavljaju znatno ozbiljniji pojava oblici kriminalnog ponašanja koji zahtevaju i adekvatan odgovor države, kroz razvoj specijalizovane službe za otkrivanje složenih krivičnih dela poreske utaje.

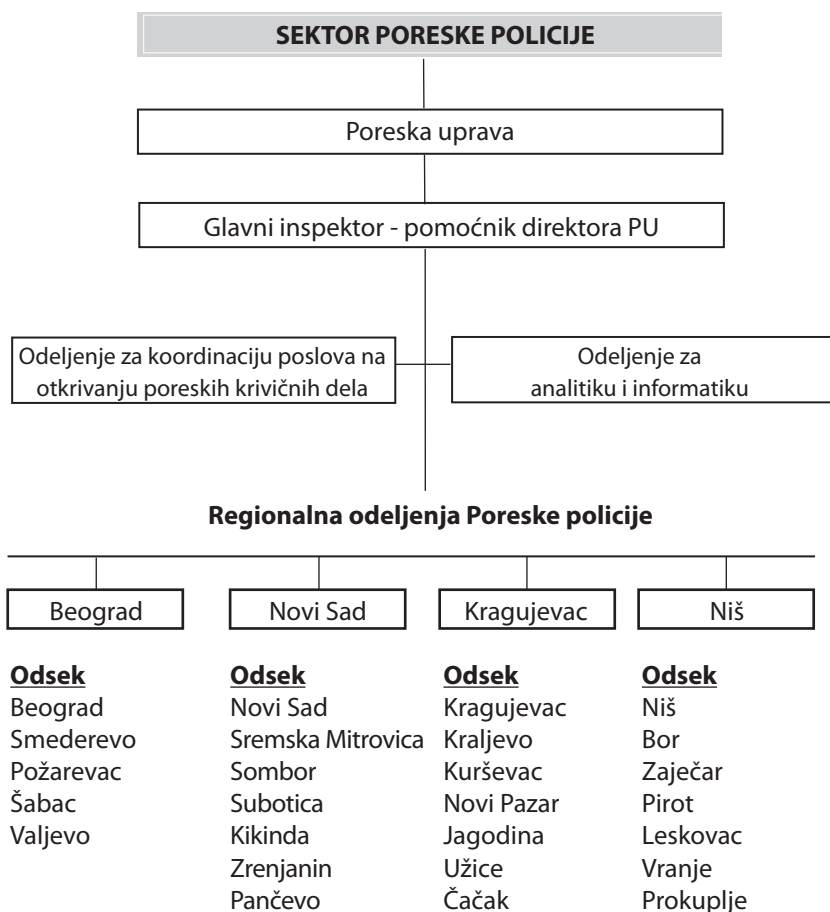
Poreska policija, kao posebna organizaciona jedinica, sektor u poreskoj upravi, ustanovljena je Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, a sa radom je otpočela 1. januara 2003. godine.

Poreskom policijom rukovodi glavni inspektor Poreske policije koji je istovremeno i pomoćnik direktora Poreske uprave. Glavnog inspektora Poreske policije postavlja Vlada Republike Srbije. Glavni inspektor Poreske policije za svoj rad je odgovoran ministarstvu finansija i direktoru Poreske uprave.

1 Autor je Glavni inspektor Poreske policije Ministarstva finansija Republike Srbije

U Sektoru poreske policije sistematizovano je ukupno 247 radnih mesta od kojih je 205 sa visokom stručnom spremom.

U sedištu Sektora Poreske policije rade dva odeljenja koja u svom sastavu imaju po dva odseka. Četiri regionalna odeljenja, koja teritorijalno pokrivaju celo područje Republike, u svom sastavu imaju ukupno 26 odseka organizovnih po teritorijalnom principu u većim gradskim centrima.



Nadležnost

Prema čl. 135 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji Poreska policija zadužena je za otkrivanje poreskih krivičnih dela.

Poreska krivična dela su utvrđena Krivičnim zakonikom i Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, koja kao moguću posledicu imaju potpuno i delimično izbegavanje poreza, sačinjavanje ili podnošenje falsifikovanog dokumenta od značaja za oporezivanje, ugrožavanje i naplatu poreza i poreske kontrole, nedozvoljen promet akciznih proizvoda i druge nezakonite radnje koje su u vezi sa izbegavanjem i pomaganjem u izbegavanju plaćanja poreza, i to:

- 1) poreska utaja iz čl. 229 Krivičnog zakonika
- 2) neuplaćivanje poreza po odbitku iz čl. 173 Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji,
- 3) neosnovano iskazivanje iznosa za povraćaj poreza i poreski kredit iz čl. 173a ZPPPA,
- 4) ugrožavanje naplate poreza i poreske kontrole iz čl. 175 ZPPPA,
- 5) nedozvoljen promet akciznih proizvoda iz čl. 176 ZPPPA,
- 6) nedozvoljeno skladištenje robe iz čl. 176a ZPPPA.

Ovlašćenja

Radi otkrivanja poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca Poreska policija u pretkrivičnom postupku postupa kao organ unutrašnjih poslova

Poreska policija ovlašćena je da:

- 1) poziva građane,
- 2) prikuplja potrebna obaveštenja od građana,
- 3) ostvari uvid u dokumentaciju državnih organa, preduzeća, radnji i drugih pravnih lica,
- 4) vrši pregled prevoznih sredstava putnika i prtljaga,
- 5) vrši pregled određenih objekata i prostorija državnih organa, preduzeća, radnji i drugih pravnih lica,

- 6) raspiše potragu za licima i stvarima za kojima se traga.

Poreska policija u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje krivični postupak pre pokretanja krivičnog postupka, ako postoje osnovi sumnji da je izvršeno poresko krivično delo, može:

- 1) pozivati i saslušati osmnjičenog uključujući njegovo prinudno dovođenje,
- 2) izvršiti pretresanje stana, poslovnih i drugih prostorija, prevoznih sredstava i lica,
- 3) izvršiti prinudno oduzimanje predmeta koji mogu poslužiti kao dokaz u krivičnom postupku.

Ovlašćenja iz st.3 i 4 ovog člana Poreska policija preuzima samostalno, a ukoliko se prilikom primene tih ovlašćenja osnovano očekuje otpor, na zahtev

Poreske policije, Ministarstvo unutrašnjih poslova pružice pomoć radi omogućavanja sprovođenja izvršenja tih ovlašćenja. U tom smislu je doneto uputstvo o oblicima saradnje, koje je potpisano od strane resornih ministara.

Poreska policija nije ovlašćena da preuzima radnje koje se odnose na primenu mera nadzora i snimanje telefonskih razgovora, drugih razgovora, komunikacije drugim tehničkim sredstvima kao i optičko snimanje.

Uputstvo o oblicima i načinu saradnje pp sa MUP na otkrivanju poreskih kd i njihovih izvršilaca

U cilju preciziranja oblika i načina saradnje koje je neophodno ostvariti u suzbijanju poreskih krivičnih dela ministar unutrašnjih poslova i ministar finansija doneli su zajedničko Uputstvo o oblicima i načinu saradnje Porske policije i Ministarstva unutrašnjih poslova na otkrivanju poreskih krivičnih dela i njihovih izvršilaca. Ovim Uputstvom utvrđene su obaveze međusobnog obaveštavanja i načina obezbeđivanja i čuvanja tajnosti podataka informacija i dokumentacije kao i saradnje u vezi sa:

- preduzimanjem potražnih radnji,
- raspisivanjem potrage za licima i stvarima za kojima se traga,
- prinudnim dovođenjem osumnjičenog radi saslušanja i sprovođenja zajedničkih akcija.

Primena ovlašćenja u praksi

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji propisuje ovlašćenja Poreske policije koja su ista kao i ovlašćenja organa unutrašnjih poslova u prekrivičnom postupku, osim ograničenja slobode kretanja.

Međutim, Zakonik o krivičnom postupku nije usaglašen sa Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, što za posledicu ima određene probleme kod primene Zakonika o krivičnom postupku od strane tužilaštva suda.

Na osnovu iznetog, nameće se potreba da se budućim izmenama Zakonika o krivičnom postupku unesu odredbe koje će propisati učešće Poreske policije kao subjekta prekrivičnog postupka, što je samo formalna potvrda postojećeg stanja.

Takođe bi bilo potrebno omogućiti Poreskoj policiji primenu i posebnih mera po naredbi istražnog sudije, upravo iz razloga što savremeni oblici poreskog kriminala stavljaju pred organe gonjenja veoma složene zadatke koji se ne mogu rešiti bez upotrebe savremene tehnologije.

Obim poslova i učešća u prekrivičnom postupku pokazuju najosnovniji podaci o rezultatima rada Poreske policije :

PERIOD 2003-2007

BROJ PODNETIH KP	5101
BROJ PRIJAVLJENIH LICA	6135
BROJ PRIJAVLJENIH KD	6573
IZNOS UTAJENOG POREZA	47.280.158.781,04

U nastavku su dati i podaci o postupanju tužilaštva i suda po slučajevima koje su inicirani krivičnim prijavama Poreske policije

Sudski postupak po osnovu kp poreske policije do 31.12.2006.

Od 3787 podnetih krivičnih prijava:

1. Po osnovu 141 krivične prijave nadležna javna tužilaštva nisu donela odluke.

2. Po osnovu 2486 krivičnih prijava trenutno se sprovodi krivični postupak pred nadležnim sudovima, i to po osnovu:

- 1.1. 1227 krivični postupak je u fazi istrage;
- 1.2. 1259 krivični postupak je u fazi suđenja.

3. Po osnovu 1160 krivičnih prijava donete su konačne odluke pravosudnih organa, i to:

- 3.1. nadležna javna tužilaštva odbacila su 252;
- 3.2. nadležni sudovi doneli su 897 konačnih sudskih odluka (11 združenih), od kojih je po osnovu:
 - 3.2.1. 252 obustavljeno dalje sprovođenje krivičnog postupka;
 - 3.2.2. za 50 su donete oslobađajuće presude;
 - 3.2.3. 17 optužbi je odbijeno;
 - 3.2.4. 578 donete su osuđujuće presude, u kojima je izrečeno:
 - 3.2.4.1. 26 bezuslovnih kazni zatvora;
 - 3.2.4.2. 526 uslovnih zatvorskih kazni i
 - 3.2.4.3. 26 novčanih kazni kao glavne i jedine kazne.

Uz 578 osuđujućih presuda, izrečene su i 354 sporedne kazne uz glavne kazne.

Parlamentarni i sudski nadzor nad primenom posebnih mera

Vučko Mirčić¹

Uloga sudova u primeni posebnih mera od strane različitih državnih ustanova

Uloga suda u primeni posebnih mera određena je, pre svega, u Ustavu Republike Srbije. Pošto se ovim merama ograničavaju ljudska prava i slobode, Ustav propisuje da ograničenje može biti propisano zakonom, ali u svrsi i obimu koji dopušta Ustav. Ovo je, moglo bi se reći, vid opšte transparentnosti, karakteritičan za demokratska društva, jer svaki građanin mora biti upoznat da ukoliko zloupotabljava prava i slobode, zajemčene Ustavom i zakonom, posebno u vršenju krivičnih dela, može očekivati da će biti pod posebnim merama, što je u praksi dokazano i o čemu će biti osvrta u daljem tekstu.

Kada već dopušta minimum ograničenja ljudskih prava, Ustav obavezuje sve državne organe, a naročito sudove da u ovakvim postupcima postupaju naročito oprezno i sa naročitom pažnjom. Zahteva se da se vodi računa o pravu koje se ograničava, o važnosti svrhe ograničenja, o prirodi i obimu, o srazmeri ograničenja sa svrhom i o tome da li postoji mogućnost da se u svakom trenutku to ograničenje zameni odnosno postigne nekim manjim

¹ Autor je Istražni sudija Posebnog odeljenja Okružnog suda u Beogradu

ograničenjem. Iz ovoga proizilazi da je uloga suda u odnosu na ostale državne organe presudna, ali i dinamična i to od momenta odluke kojom se dozvoljava primena mera, tokom mera i nakon prestanka tih mera.

Naime, sud, odnosno istražni sudija donosi odluku o primeni posebnih mera (napominjemo da u ovom izlaganju govorimo o primeni posebnih mera propisanih Zakonikom o krivičnom postupku) na osnovu pisanog obrazloženog predloga ili zahteva javnog tužioca. Taj predlog (po ZKP-u iz 2001. godine) ili zahtev (po ZKP-u iz 2002. godine) mora sadržati činjenice i podatke iz kojih proizilazi osnovana sumnja da jedno lice ili više njih vrše krivično delo, označeno u zakonu za koje se može odrediti primena mera. Pored toga, mora sadržati činjenice i podatke, kada su u pitanju krivična dela organizovanog kriminala, a posebno kada se zahteva mera za pripremanje dela, iz kojih proizilazi da se delo organizovanog kriminala na drugi način ne bi moglo otkriti, dokazati ili sprečiti, ali bi to bilo povezano sa znatnim teškoćama. Iako po zakonu tužilac može da podnese predlog ili zahtev bez izveštaja ili predloga policije, u praksi je tako da tužilac uz svoj akt prilaže akt policije. To je sasvim razumljivo, jer se mere primenjuju za potrebe pretkrivičnog postupka.

Ukoliko istražni sudija proceni da su ispunjeni uslovi za odobrenje posebne mera donosi pisanu obrazloženu naredbu, u suprotnom, donosi rešenje kojim odbija primenu mere. U naredbi se upisuju podaci o licu prema kome se mera sprovodi, za koje krivično delo, način, obim, mesto i trajanje mere, ko će da sprovede meru i, naravno, obrazloženje. Ovi elementi, a naročito obrazloženje su bitni, jer ukoliko dođe do krivičnog postupka i rezultati mera budu korišćeni kao dokaz, naredba podleže oceni učesnika postupka da li je dokaz pribavljen na valjan odnosno zakonit način. Dakle, u ovoj fazi, fazi odlučivanja o primeni mera, istražni sudija mora da postupa sa naročitom pažnjom i oprežnošću.

U narednoj fazi, fazi primene mera, dinamičnost uloge istražnog sudije se sastoji u tome što vrši nadzor nad primenom mera. On se sastoji u tome što istražni sudija može da zahteva izveštaje o primeni mera, čak dnevne izveštaje kada su u pitanju dela organizovanog kriminala. Ova faza je veoma važna, jer kada se uoči da mere ne donose očekivani rezultat, da prestaju razlozi zbog kojih je određena, istražni sudija će doneti odluku o prekidu mera, nezavisno od toga na koje vreme su mere odobrene.

Kada se završi primena mera, nezavisno od toga da li je došlo do prekida tokom trajanja ili je došlo do isteka roka na koji je određena primena, organi unutrašnjih poslova dostavljaju istražnom sudiji i državnom tužiocu izveštaje i poseban izveštaj sa prikupljenim materijalom. Ako prikupljeni materijal ne bude korišćen kao dokaz za vođenje krivičnog postupka, sav prikupljeni materijal se uništava pod nadzorom istražnog sudije, o čemu on sačinjava zapisnik, s tim što ovakvi podaci predstavljaju službenu tajnu. Ukoliko se mere odnose na krivična dela organizovanog kriminala, istražni sudija o primeni mera obaveštava lica na koja se podaci odnose.

Prema tome, postupanje u ovim predmetima zahteva s jedne strane tajnost, a s druge strane transparentnost. Da bi se ovo ispoštovalo, nužno je postojanje određenih procedura za postupanje. Može da izgleda trivijalno, ali nalazimo za shodno da ukažemo na te procedure koje se primenjuju u Posebnom odeljenju Okružnog suda u Beogradu za suzbijanje organizovanog kriminala. Naime, na osnovu ZKP-a sudskog poslovnika itd., u ovom Odeljenju postoje upisnici u koje se upisuju osnovni podaci za svaki predmet u kome se odlučuje o primeni posebnih mera. Svaki predmet ima svoj broj. Predmet se formira kao poseban spis. U njega se ulaže zahtev ili predlog tužioca sa priložima i svi akti koji se odnose na nadzor istražnog sudije nad primenom mera, izveštaji policije, zapisnik o dostavljenom materijalu, sa popisom materijala, zapisnik o uništenju materijala ili naznaka da se materijal koristi za krivični postupak, kopija obaveštenja licima na koja se odnose uništeni podaci itd.

Pored navedenog prikaza uloge suda u primeni posebnih mera, zbog osetljivosti prava na koja se odnose, smatramo neophodnim da damo izvesne napomene koje su proistekle iz naše prakse.

Napomenuli smo da pod opštom transparentnošću smatramo propisivanje Ustavom i zakonom mogućnost primene mera. U našoj praksi najveći broj odobrenih mera odnosi se na nadzor i snimanje telefonskih razgovora (prisluškivanje). Sagovornici su u nekim slučajevima izražavali sumnju da se prisluškuju ili su koristili posebne termine, žargon i slično, da se kroz prisluškivanje ne bi otkrilo da se razgovori odnose na dogovaranje oko primene ili izvršenja krivičnog dela. No, i pored njihovog saznanja da je propisima dozvoljeno prisluškivanje u takvim uslovima, oni su zbog svog „komoditeta“ koristili fiksne ili mobilne telefone za planiranje, dogovaranje oko izvršenja ili posle izvršenja krivičnog dela.

Inače, ljudski govor je proizvod glasovnih organa. Stoga se u krivičnom postupku tretira kao biološki trag. Govorom se izražavaju misli, želje, osećanja itd. Razvoj tehnike, pronalazak telefona je omogućio razmenu misli i osećanja na ogromnom razdaljinama. Mobilni telefoni su omogućili takvo prenošenje i u hodu, bilo gde da se nalaze ljudi. Telefon, je, na izvestan način, olakšao emotivni i poslovni život čoveka. Međutim, ima i onih koji žele komoditet i u planiranju ili izvršenju krivičnih dela. Umesto da pešače na sastavnke da bi se dogovarali oko izvršenja krivičnih dela, lakše je obaviti dogovor iz udobnih soba ili kancelarija ili sa ulice i sl. S druge strane, i policija želi komoditet, da iz kancelarija prisluškuje telefonske razgovore, umesto da se više opredeli za operativni rad. Između ostalog, istražni sudija mora da ima u vidu i ovu dimenziju, kao odnos ili srazmeru, prilikom odlučivanja o primeni posebnih mera, na šta ga obavezuje i Ustav.

Na kraju, treba reći da je dosadašnja praksa pokazala da je primenom posebnih mera došlo do otkrivanja najtežih krivičnih dela i kriminalnih grupa i prikupljeni su važni dokazi ali zbog osetljivosti pitanja, tj. ograničenja zajamčenih prava i sloboda, ne treba pokazivati ni preveliko oduševljenje, već poklanjati naročitu pažnju prilikom odlučivanja o primeni mera, u toku trajanja i nakon toga, kako to Ustav i zakon propisuju.

Rodoljub Šabić¹

Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja

Nadzor nad primenom posebnih mera, odnosno, šire, nadzor nad aktivnostima bezbednosnih službi je, za društvo koje želi da bude demokratsko, sigurno jedna od većito aktuelnih tema.

Sva demokratska društva nastoje da grade kompleksne mehanizme za vršenje tog nadzora, mehanizme u koji, pored, bez sumnje najvažnije parlamentarne kontrole, uključuju u većoj ili manjoj meri i pojedine nove nezavisne organe – Ombudsmana, Poverenika za informacije i sl. i nova prava javnosti. Takve nove institucije i nova prava postepeno postaju i naša realnost.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja otvorio je široke mogućnosti javnosti za pristup, u načelu, svim podacima, svih organa vlasti. Samim tim i informacijama u posedu bezbednosnih službi. Iako je zakon predvideo dovoljno rešenja kojima se, u slučaju opravdane potrebe, može uskratiti pristup ovim informacijama, ipak je izvesno uspostavio nov odnos i nove obaveze i za ove organe.

1 Autor je Poverenik za informacije od javnog značaja

Sa stanovišta mojih iskustava na funkciji Poverenika za informacije, u vezi sa ovom temom, treba pre svega ukazati na dva fenomena. Jedan na apstraktnom normativnom planu, drugi na realnom faktičkom planu.

Na normativnom nivou evidentno je odsustvo tzv. komplementarnih zakona. Reč je o bar dva zakona, jako važna za kvalitetnu primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Reč je o zakonu o klasifikaciji tajnih podataka i zakonu o zaštiti podataka ličnosti.

Za razliku od gotovo svih evropskih zemalja mi nemamo zakon o tajnim informacijama, zakon o klasifikaciji podataka. Umesto njega imamo šumu anahronih i kontradiktornih zakona i propisa od kojih su mnogi iz Miloševićevog, a neki čak i iz Titovog vremena. Kod takvog stanja stvari nije slučajno da se svakodnevno suočavamo sa primerima bezbednosne kulture iz prve polovine prošlog veka i da se status poverljivosti daje ne samo bez kriterijuma i radi zaštite interesa koje nije potrebno štiti nego često i sa svesnom namerom da se od javnosti sakriju interesi koji su potpuno nelegitimni, koji se nipošto ne bi smeli štiti. I zbog nesmetane komunikacije sa državama u integracijama u okruženju, i zbog bitnog smanjenja mogućnosti da se zloupotrebljava institucija poverljivosti, treba bez odlaganja doneti zakon o tajnosti informacija.

I donošenje novog, sa evropskim standardima usaglašenog zakona, kao i uspostavljanje efikasnog mehanizma zaštite podataka o ličnosti treba da bude jedan od prioriteta zadatka. Ne radi se samo o potrebi da se donese zakon već i o tome da se uspostavi stvarno efikasan mehanizam za ostvarivanje ovog prava. Treba nam pravo rešenje a ne privid rešenja. Naša zemlja je i svojevremeno, 1998. donela Zakon o zaštiti podataka o ličnosti koji je sa stanovišta osnovnih principa možda bio blizak tada dominantnim evropskim standardima ali je, u primeni, ostao bez realnih efekata. Ne bismo smeli ignorisati dešavanja u realnom životu koja upozoravaju na rastuće dimenzije problema. Tipičan primer predstavlja odlaganje primene novog zakona o biometrijskim, elektronskim čipom snabdevenim ličnim kartama, odnosno dileme i nesporazumi koji su se u vezi s'tim otvorili.

Dodao bih svakako i još jedan zakon, koji, sa dnevnog, praktičnog stanovišta možda ne izgleda tako važan kao prva dva, ali lično mislim da svakako jeste. Podsetio bih da je Parlamentarna skupština Saveta Evrope još 1996. godine usvojila Rezoluciju o

merama za razgradnju nasleđa bivših totalitarnih sistema, koja pored ostalog pozdravlja stavljanje dosjea tajnih službi na uvid javnosti u nekim bivšim komunističkim zemljama i poziva sve zemlje da zainteresovanima, na njihov zahtev, omoguće uvid u dosjea koja su o njima vodile nekadašnje tajne službe.

Gotovo sve nekadašnje socijalističke države sledile su ovaj apel Saveta Evrope, a naša zemlja, nažalost, nije. Krajnje je vreme da, donošenjem zakona o otvaranju dosjea tajnih službi, učinimo nešto što je bitno za međunarodni ugled naše zemlje, za njenu dalju demokratsku tranziciju i, razume se, za uspostavljanje pretpostavki za demokratsku kontrolu bezbednosnih struktura.

Na faktičkom nivou izuzetno važan fenomen jeste spremnost bezbednosnih službi da prihvate kontrolu javnosti, da prihvate odgovoran odnos, prema, na zakonu zasnovanim zahtevima za pristup informacijama. S tim u vezi, teško možemo biti zadovoljni odnosom koji je do sada ispoljavala Bezbednosno-informativna agencija. Podsetiću da sam u Izveštaju Narodnoj skupštini, taj odnos morao oceniti na sledeći način:

„Najdrastičniji primer je Bezbednosno-informativna agencija. U njenom slučaju nije reč samo o kršenju prava na pristup informacijama u posedu organa vlasti, već o potpunom neprimenjivanju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Bezbednosno-informativna agencija nije imala potrebnu komunikaciju sa građanima koji su joj se obraćali sa zahtevom za ostvarivanje svog, zakonom i Ustavom zajamčenog prava a ni sa poverenikom, kao drugostepenim organom. Nije odgovarala na zahteve građana, nije se, na traženje poverenika izjašnjavala o podnetim žalbama. Nije postupala po nalogima sadržanim u rešenjima poverenika. BIA nije izvršila čak ni elementarne, za sve državne organe, zakonom predviđene obaveze u vidu dostavljanja godišnjeg izveštaja o primeni zakona povereniku i izrade i objavljivanja informatora o radu. Primer potpunog ignorisanja Zakona od strane bilo koga, po mišljenju poverenika zaslužuje ozbiljnu pažnju Narodne skupštine Republike Srbije. Zakoni Republike Srbije moraju da obavezuju svakog osim onog ko je samim zakonom izuzet. Niko ne bi smeo i nikom se ne bi smelo tolerisati da sam sebe izuzima od primene zakona.“

Baš zato je ohrabrujuće to, da je Vojno-bezbednosna agencija, koja je tek od skoro u nadležnosti poverenika (budući da je bila ustanova saveznog ranga), ispoljila znatno drugačiji odnos. Uz evidentna nastojanja da zaštiti informacije od značaja za vrše-

nje svojih zakonom utvrđenih funkcija, agencija je ipak ispoljila i spremnost da na zahteve javnosti odgovori na pravi način.

Na kraju, umesto zaključka, konstatovaću da uspostavljanje kompleksnog mehanizma demokratskog nadzora nad radom bezbednosnih struktura, pored ostalog, traži da, mnogo brže nego do sada, gradimo potrebne normativne, zakonske pretpostavke, a takođe i da, uz puno poštovanje specifičnosti delovanja bezbednosnih službi, menjamo konzervativna, prevaziđena shvatanja o njihovim obavezama prema javnosti.

**Uporedni uvid -
Primena posebnih mera
u pojedinim tranzicionim
zemljama**

Jelena Unijat, Marko Milošević, Đorđe Popović i Predrag Petrović¹

Specijalne mere u zemljama u tranziciji²

Uvod

U savremenoj transformaciji društveno-ekonomskih odnosa pomeren je i fokus sa vojnih na nevojne pretnje. Dve najznačajnije globalne pretnje te vrste su terorizam i organizovani kriminal. Zakonodavstva brojnih zemalja predviđaju upotrebu posebnih mera kao instrument za njihovo otkrivanje i sprečavanje. Danas je sveprisutan opšti trend širenja kako vrste ovih mera tako i aktera koji ih primenjuju. Tako su ovim merama „opremljene“ klasične institucije poput policije, ali i novoosnovane specijalizovane institucije za borbu protiv organizovanog kriminala i pranja novca. Najveći problem prilikom primene ovih mera jeste iznalaženje balansa između efikasnog odgovora na izazove, rizike i pretnje i zaštite zagarantovanih osnovnih ljudskih prava u koje ove mere zadiru. Komparativna analiza zakonskih rešenja u pojedinim postsocijalističkim zemljama (od kojih su većina bivše republike SFRJ) prilog je raspravi o (zlo)upotrebi specijalnih mera

1 Autori su istraživači Centra za civilno-vojne odnose

2 Komparativnom analizom su obuhvaćene sledeće zemlje: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Češka, Hrvatska, Mađarska, Makedonija i Slovenija.

u Srbiji. U tekstu koji sledi izdvojili smo najvažnija zapažanja koja su proizašla iz naše analize, dok je detaljan pregled aktera, ovlašćenja koje poseduju, te ko i kako vrši kontrolu nad njima dat u tabelama na kraju teksta.

Posebne mere prema zakonu o krivičnom postupku

Primena jednog značajnog dela posebnih mera definisana je zakonom o krivičnom postupku (u daljem tekstu ZKP). Mere iz ZKP koristi policija, ali i neke novoosnovane specijalizovane institucije za borbu protiv organizovanog kriminala, kao što je slučaj u Hrvatskoj sa Uredom za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK). Međutim, mogu se zapaziti i određeni izuzeci od ovog pravila, pa se tako, recimo u Mađarskoj posebne mere detaljnije izlažu u Zakonu o policiji. U Sloveniji su neke od mera uređene u Zakonu o policiji, ali se većina nalazi u Zakonu o krivičnom postupku.

Ono što je zajedničko u svim zakonima o krivičnom postupku jesu slučajevi u kojima dolazi u obzir primena ovih mera, a to su uglavnom krivična dela: protiv integriteta države, protiv čovečnosti i međunarodnog prava, terorizma i dela za koja se prema krivičnom zakonu može izreći kazna zatvora najmanje od tri do pet godina ili teža kazna. U tom pogledu izuzetak je Crna Gora u čijem zakonu je kao donja granica postavljena kazna zatvora od 10 godina. Prilikom određivanja ovih mera neophodno je ispoštovati princip srazmernosti, odnosno mera može biti primenjena samo u slučaju da se dokazi ne mogu prikupiti na drugi način ili bi njihovo prikupljanje na drugi način bilo znatno otežano.

Za primenu ovih mera neophodan je nalog suda. Nalog uglavnom izdaje istražni sudija nadležnog suda na inicijativu javnog tužioca. Mada ima i slučajeva kada meru odobrava javni tužilac (Makedonija), ili neke od mera odobrava javni tužilac, a neke istražni sudija (Slovenija). U zahtevu za izdavanje naloga i u nalogu moraju se tačno navesti podaci na koga se mera odnosi, za koje krivično delo se prikupljaju podaci, razlozi za njenu primenu, kao i koliko dugo mera traje. Trajanje mere se uglavnom propisuje na rok od mesec dana, koji se naknadno može produžiti najduže do šest meseci ili godinu dana, a mera se u svakom slučaju prekida kada prestanu razlozi za njenu primenu.

Ako su podaci prikupljeni upotrebom specijanih mera uz poštovanje svih formalno propisanih uslova, mogu se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku. Međutim, ukoliko se krivični postupak za određeno delo i protiv određenog lica prema kojem je mera bila primenjivana ne pokrene u određenom roku, ovako prikupljeni podaci moraju biti uništeni. Rokovi za čuvanje ovih podataka se kreću od šest meseci do dve godine.

Izdavanjem naloga za upotrebu mera i naloga za njihovo produženje sud vrši kontrolu nad njihovom primenom. Za neke od mera koje su propisane zakonima o policiji predviđeno je da nalog za njihovu primenu izdaje direktor policije, pa u takvim slučajevima ne postoji sudski nadzor, već samo nadzor nadležnog ministarstva ili državnog tužilaštva. Kao jedno od naprednijih rešenja mogla bi se pohvaliti odredba u Zakonu o krivičnom postupku Slovenije u kojoj stoji da sudsko veće proverava legalnost i osnovanost primene mere ako se mera primenjuje protiv istog lica duže od 6 meseci. Ovo je jedan dodatni osnov kojim se štite građani od zloupotreba.

Posebna ovlašćenja bezbednosno-obaveštajnih službi

Službe bezbednosti su jedan od osnovnih aktera sektora bezbednosti koji upotrebljavaju specijalne mere prilikom obavljanja svojih zadataka. Službe bezbednosti mogu koristiti specijalne načine i metode prikupljanja podataka ako se podaci koji su potrebni ne mogu pribaviti na drugi način. Kada je potrebno da obave svoje zadatke, službe bezbednosti mogu sprovesti nadzor nad osobama i stvarima, koristiti lažne dokumente, mamce i zaštitne tehnologije da bi

Doživotno na obradi

Jedna od značajnih pretpostavki sprečavanja zloupotreba primene specijalnih mera jeste njihovo vremensko ograničenje. Većina zakonodavstava predviđa da primena ovih mera može trajati tri meseca i da se njihovo trajanje može produžiti s tim što ne mogu trajati duže od šest meseci. Izuzetak su Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Crna Gora u kojima se primena mera za koje je, po pravilu, potrebna dozvola suda, mogu produžavati neograničen broj puta. Primena ovih mera u svakom slučaju mora prestati ukoliko su prestali razlozi za njihovo sprovođenje.

zaštitili svoje operacije. Prilikom primene ovih mere službe bezbednosti bitno zadiru u neka od osnovnih ljudskih prava kao što su pravo na privatnost i pravo na nepovredivost stana i pisma. Stoga je neophodno odrediti uslove pod kojima se ovo ograničenje ljudskih prava može sprovesti, u kom vremenskom trajanju i na osnovu čije dozvole.

Za prikupljanje pojedinih vrsta podataka tajnim službama nije potrebna posebna dozvola za primenu specijalnih mera. To su mere koje u manjoj meri zadiru u ljudska prava, na primer tajno praćenje i posmatranje u otvorenom prostoru i na javnim mestima. Dozvolu za primene ovih mera najčešće daje rukovodilac službe bezbednosti na nacionalnom nivou. Nasuprot tome, za primenu specijalnih mera koje osetnije zadiru u ljudska prava, kao što su na primer tajni nadzor telekomunikacionih usluga, poštanskih i drugih pošiljki, kao i zatvorenih prostora koji nisu javna mesta, dozvolu za primenu mera daje nadležni sud. Najčešće se ovde radi o vrhovnom sudu. Međutim, u nekom zemljama, kao što su Slovenija i Mađarska, za odobravanje ovih mera nadležan je okružni sud. Ovo rešenje se pravda činjenicom da je okružni sud bolje upućen u materiju, dok vrhovni sud obično odlučuju po žalbama bez većeg ulaženja u samo činjenično stanje u svakom konkretnom slučaju.

Borba protiv pranja novca van demokratske kontrole

U suočavanju sa nevojnim pretnjama pranje novca je prepoznato kao mehanizam pomoću kojeg se finansiraju terorizam i organizovani kriminal. Nacionalna zakonodavstva zemalja bivše SFRJ primenjuju svetske standarde u sprečavanju pranja novca. Telo koje je formirano da bi se bavilo ovim poslom zove se uprava (Direkcija u Makedoniji) za sprečavanje pranja novca i nalazi se pri ministarstvu finansija. Mere praćenja transakcija ne odobrava posebno telo, već su institucije po slovu zakona obavezne da ovoj upravi dostavljaju podatke. Poređenja radi, policiji je po zakonu o krivičnom postupku potrebna dozvola suda za primenu ove mere. Istovetni kriterijumi su primenjeni u ovim zemljama i podrazumevaju praćenje svake transakcije koja prelazi iznos od 15 000 evra, a dovoljna je i sumnja da se radi o pranju novca da bi se pratile nečije transakcije. I obveznici i uprava su dužni da prave tajne baze podataka koje se čuvaju po deset godina, koje su dostupne samo ovim organima. Ovako široka definicija

ostavlja puno prostora za zloupotrebu i za kršenje ljudskih prava. Kontrola nad primenom ovih mera je minimalna, a zakonom je propisana kontrola uprave nad obveznicima, ali ne i kontrola nad upravom. Problem je što malo koje zakonodavstvo predviđa podnošenje izveštaja uprave vladi (Slovenija). U ostalim zemljama ne postoji demokratska kontrola nad primenom ovih mera.

Ovaj organ primenjuje mere praćenja finansijskih transakcija bez odobrenja suda, već po automatizmu, sa široko postavljenim kriterijumima i bez relevantne kontrole nad upotrebom ovih mera.

Primeri dobrih rešenja nadzora

U pogledu nadzora nad primenom posebnih mera i tehnika prikupljanja podataka koje primenjuju organi prema zakonu o krivičnom postupku gotovo da i nema nekih razlika. Određene razlike se mogu uočiti kada je u pitanju nadzor nad posebnim merama koje primenjuju bezbednosno-obaveštajne službe, te ćemo u ovom delu teksta izdvojiti nekoliko razvijenih i dobrih rešenja primenjenih u razmatranim zemljama. Tako u Hrvatskoj postoje veoma raznovrsni mehanizmi kontrole koji osim parlamentarne i sudske uključuju i građanski i stručni nadzor nad primenom posebnih mera koje koriste bezbednosno-obaveštajne službe. Tako je Vijeće za građanski nadzor nadležno da razmatra pojedinačne slučajeve ugrožavanja prava građana koja su im prilikom obavljanja poslova iz svoje nadležnosti počinile službe bezbednosti, dok Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, koji obavlja stručne i administrativne poslove za Vijeće za nacionalnu sigurnost, vrši stručni kontrolu rada službi. Od ostalih razmatranih zemalja još samo Češka ima razuđeniju kontrolu službi bezbednosti. U češkom parlamentu odbor za bezbednost vrši kontrolu nad svim službama, ali postoje i odbori koji vrše nadzor nad svakom od službi ponaosob.

Za Hrvatsku je specifično i to što je centralizovala primenu mera tajnog nadzora nad telekomunikacijskim saobraćajem. Tako je osnovan Operativno-tehnički centar, koji je nadležan za aktivaciju i upravljanje merom tajnog nadzora telekomunikacijskih usluga, delatnosti i prometa, kao i za ostvarivanje operativno-tehničke koordinacije između pravnih i fizičkih osoba koje raspolažu javnom telekomunikacionom mrežom i tela koja su ovlašćena za primenu mera tajnog nadzora telekomunikaci-

ja u skladu sa Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu i Zakonom o kaznenom postupku Republike Hrvatske. Na taj način svi državni organi koji imaju pravo na primenu ovih mera mogu pod istim uslovima koristiti usluge ovog Centra, čime se olakšava korišćenje mere tajnog nadzora nad telekomunikacionim saobraćajem. Međutim, ovim rešenjem je istovremeno olakšana i kontrola nad primenom ove mere, jer postoji samo jedno telo koje vrši aktivaciju i upravljanje prisluškivanjem. Nadzor nad radom OTC obavlja Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost koji izveštaje o obavljenoj kontroli dostavlja predsedniku i premijeru, kao i predsedniku hrvatskog Sabora i odboru nadležnom za nacionalnu bezbednost.

Jedno od dobrih rešenja možemo zapaziti u Sloveniji i Mađarskoj. Naime, u većini posmatranih država odobrenje za primenu posebnih mera kojima se osetnije ograničavaju ljudska prava a koje u svom radu koriste službe bezbednosti odobrava najviša sudska instanca u zemlji (vrhovni sud). Međutim, u Sloveniji i Mađarskoj primenu ovih mera odobrava predsednik nadležnog okružnog suda što je bolje od prethodnog rešenja jer je on u odnosu na predsednika vrhovnog suda upoznatiji sa konkretnim slučajem radi kojeg se i primenjuju posebne mere.

Zaključna razmatranja

Sve posmatrane zemlje prihvatile su globalnu premisu da je za efikasno suprotstavljanje savremenim izazovima, rizicima i pretnjama, pre svega organizovanom kriminalu i terorizmu, neophodno koristiti posebne istražne mere i tehnike, kao i specijalizovane institucije. Ne želeći da osporavamo ispravnost ove „odluke“, moramo izneti nekoliko veoma važnih zapažanja koja proizlaze iz izložene analize. Najpre, sve posmatrane zemlje na gotovo identičan način su definisale primenu i nadzor nad posebnim merama koje se primenjuju za rešavanje dela organizovanog kriminala. Takođe, većina zemalja je osnovala specijalizovanu instituciju nadležnu za borbu protiv pranja novca i finansiranje terorizma. Ovlašćenja i način rada ove institucije identično su normativno uređeni u svim zemljama u kojima je ovaj organ ustanovljen. Na osnovu rečenog, čini se da su pojedina rešenja nekritički preuzimana i inkorporirana u nacionalna zakonodavstva, bez obraćanja veće pažnje na lokalne specifičnosti. Još važnije je to da su pojedina rešenja u suprotnosti sa ljudskim pravima. Tako je pomenuta institucija za borbu protiv pranja novca i finansiranja

terorizma potpuno van bilo kakve kontrole, a ona ima ovlašćenja kojima znatno zadire u privatnost fizičkih i pravnih lica.

Takođe, treba obratiti pažnju i na to da su se u pojedinim zemljama zadržala rešenja koja bezbednosno-obaveštajnim službama omogućavaju da osetnije ograničavaju i krše ljudska prava svojih građana. Ovde mislimo, pre svega, na mogućnost da se prema nekom pojedincu određene posebne mere primenjuju doživotno, tako što je dozvoljeno da se njihova primena neograničeni broj puta produžava. Isto tako, u jednoj zemlji se kao „raritet“ iz prošlih vremena može naći i mera kojom se službama bezbednosti omogućava tajni pretres stana. Borba protiv savremenih izazova, rizika i pretnji svakako zahteva i primenu nove strategije borbe protiv njih, kao i primenu specijalnih istražnih metoda i tehnika kojima se znatnije zadire u ljudska prava. Ali, primena posebnih mera mora biti pod jakom demokratskom kontrolom. Iz priložene analize proizlazi da u zakonodavstvima posmatranih zemalja ima dosta mesta koja bi se mogla poboljšati. U prethodnom poglavlju izdvojili smo primere dobrih rešenja kojima je obuhvaćena kontrola i nadzor nad primenom specijalnih mera. Ovde bismo na kraju posebno naglasili da je neophodno novoo-snovanu instituciju nadležnu za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma podvesti pod demokratsku kontrolu.

Prilog

Tabele o ključnim akterima, posebnim ovlašćenjima koje koriste, te o nadzoru nad njihovom primenom. Tabelama su obuhvaćene sledeće zemlje: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Češka, Hrvatska, Mažarska, Makedonija i Slovenija

Bosna i Hercegovina

Akteri

Obaveštajno-sigurnosna agencija (OSA)

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<ul style="list-style-type: none"> - tajno prikupljanje informacija - uspostavljanje tajnih kontakata s fizičkim licima - uspostavljanje i korišćenje informacionih sistema za prikupljanje podataka - operativne obmane - pripremanje i korišćenje tajnih dokumenata - osnivanje i održavanje privremenih organizacija radi prikupljanja tajnih podataka - raspoređivanje zaposlenih da rade kao tajni agenti 	diskreciona ocena generalnog direktora Agencije o neophodnosti primene mere	generalni direktor Agencije

Kontrola

- Predsedništvo BiH
- Veće ministara
- Predsedavajući Veća ministara
- Sigurnosno-obaveštajna komisija (parlamentarni nadzor)
- Agencija je dužna obavestiti građanina, na njegov pisani zahtev, da li su pokrenute mere prikupljanja podataka protiv njega i da li Agencija vodi evidenciju koja sadrži njegove lične podatke i da mu, na njegov zahtev, tu dokumentaciju o prikupljenim podacima stavi na uvid. Agencija može biti oslobođena ove obaveze ako takva informacija može ugroziti obavljanje zadataka Agencije ili ako može ugroziti sigurnost izvora ili druge osobe.

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<ul style="list-style-type: none"> - praćenje na mestima koja nemaju javni karakter - praćenje komunikacija putem telekomunikacijskih i dr. oblika elektronskih uređaja - pretres imovine bez pristanka vlasnika 	Uslovi: nalog suda trajanje: - 60 dana + 30 dana + 30 dana - kad je ostvaren cilj - kad se iz njihove dalje upotrebe ne očekuju rezultati - kad je tajno prikupljanje podataka nezakonito	predsednik suda BiH

Kontrola

- Sud
- Građanin koji je bio predmet praćenja ili prisluškivanja mora po okončanju mere biti obavešten o preduzetim merama najkasnije u roku od 30 dana po okončanju postupka.

Akteri**Obaveštajno-sigurnosni rod OS**

Vrsta mera
- pružanje pomoći OSA – i u prikupljanju strateških vojnih podataka i vršenju protivobaveštajnih aktivnosti. ' prikupljanje strateških vojnih podataka, koje zahteva primenu posebne istražne aktivnosti i upotrebu tehničkih sredstava za nadgledanje, obavlja OSA.

Akteri**Policija**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
a) nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija, b) pristup kompjuterskim sistemima i kompjutersko sravnjenje podataka, v) nadzor i tehničko snimanje prostorija, g) tajno praćenje i tehničko snimanje lica i predmeta, d) prikriveni istražitelj i informator, đ) simulirani otkup predmeta i simulirano davanje potkupnine, e) nadzirani prevoz i isporuka predmeta.	Uslovi: - za krivična dela propisana u Zakonu - predlog tužioca - naredba sudije Rok: za mere pod a), b), i v) – mesec dana + mesec dana, ali najduže 6 meseci; za mere pod g) i e) - mesec dana + mesec dana, ali najduže 3 meseca za meru pod đ) – nalog se odnosi samo na jednokratni akt Mera se prekida kad prestanu razlozi zbog kojih je bila određena.	tužilac sud

Kontrola

- Sud

Akteri**Finansijska policija, Federacije BiH**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje
- prikupljanje obaveštenja o svim transakcijama čija vrednost prelazi 30 000 KM. - prikupljanje obaveštenja o transakcijama za koje postoji sumnja da se radi o pranju novca. - prikupljanje obaveštenja od carinske uprave za svaki prenos ili pokušaja nezakonitog prenosa preko granice vrednosti od 10 000 KM ili većoj.	Uslovi: - vrednost transakcije preko 30 000 KM i vrednost prekograničnog prenosa preko 10 000 KM - opravdana sumnja da se radi o pranju novca Rok čuvanja podataka: - 10 godina. Posle ovog roka podaci se arhiviraju. - uništavaju se protekom roka od godinu dana od dana arhiviranja.

Kontrola

- Ministar finansija

Akteri

Poreska uprava Federacije BiH

Vrsta mera
u postupku otkrivanja, istraživanja, sprečavanja, prikupljanja dokumentacije i prijavljivanja poreskih krivičnih dela preduzimaju sve mere i radnje, u skladu sa ovlašćenjima organa unutrašnjih poslova predviđenih u ZKP.

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
pristup poreskog službenika u prostorije ili objekte za koje postoji indicija da ih koriste za poslovne aktivnosti bez pristanka vlasnika, odn. korisnika	Nalog suda	Sud

Kontrola

- Sud

Akteri

Finansijsko-obaveštajno odeljenje SIPA¹

Vrsta mera	Uslovi i trajanje
<ul style="list-style-type: none"> - prikupljanje obaveštenja o svim transakcijama čija vrednost prelazi 30 000 KM, ili vrednost povezanih transakcija prelazi 30 000 KM. - prikupljanje obaveštenja o transakcijama za koje postoji sumnja da se radi o pranju novca. - organi carinske uprave dužni su da FOO-u dostave podatke o svakom prenosu gotovog novca i obveznica preko državne granice u vrednosti od 10.000 KM ili više. 	<p><i>Uslovi:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - vrednost transakcije preko 30 000 KM i vrednost prekograničnog prenosa preko 10 000 KM - opravdana sumnja da se radi o pranju novca <p><i>Rok čuvanja podataka:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 12 godina.

Kontrola

- Direktor SIPA
- Ministar sigurnosti

Izvori

- Zakon o obaveštajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Službeni glasnik BiH, br. 12/04, 20/04.
- Zakon o odbrani BiH, 2005.
- Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 48/03.
- Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 50/03.
- Zakon o unutrašnjim poslovima Federacije BiH, Službene novine FBiH, br. 49/05.
- Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH, Službene novine FBiH, br. 35/03, 37/03, 56/03.
- Zakon o sprečavanju pranja novca u Federaciji BiH, 2000.
- Zakon o poreskoj upravi Federacije BiH, 15. jul 2002.
- Zakon o sprečavanju pranja novca BiH, Službeni glasnik BiH, br. 28/04.
- Vlada Republike Srpske - <http://www.vladars.net>
- Vlada Federacije BiH - <http://www.fbihvlada.gov.ba>

¹SIPA - Državna agencija za Istrage i zaštitu

Crna Gora

Akteri

Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB)

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>Agencija je ovlašćena da tajno prikuplja podatke sledećim sredstvima i metodama:</p> <ul style="list-style-type: none"> - saradnjom sa domaćim i stranim državljanima; - praćenjem i osmatranjem, uz korišćenje tehničkih sredstava za dokumentovanje; - kupovinom dokumenata i predmeta; 	<p>direktor ANB određuje vreme trajanja ovih mera.</p>	<p>Mere pod tačkama 1, 2 i 3 odobrava direktor ANB.</p>
<p>- nadzorom nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacija.</p>	<p>Mera iz tačke 4 traje tri meseca, a zbog važnih razloga može se produžiti svaki put još za tri meseca. Dakle, zakonom je omogućeno da se ova mera neograničeno broj puta produžava.</p>	<p>Predsednik Vrhovnog suda Crne Gore, na zahtev direktora ANB, odobrava i produžava meru nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacija.</p>

Kontrola

Parlamentarnu kontrolu rada Agencije vrši Skupština, preko nadležnog radnog tela. Agencija je dužna da, na zahtev radnog tela dozvoli uvid u postupak nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije, ukoliko se time ne ugrožava nacionalna bezbednost Crne Gore.

Agencija je dužna da građanina, na njegov pisani zahtev, obavesti da li su preduzimate mere prikupljanja podataka o njemu i da li Agencija vodi evidenciju njegovih ličnih podataka i da mu, na njegov pisani zahtev, stavi na uvid dokumenta o prikupljenim podacima. Agencija nije dužna da postupi u skladu sa ovom odredbom ako bi obaveštenje dovelo u opasnost izvršenje poslova Agencije ili bi moglo dovesti do ugrožavanja bezbednosti drugog lica, o čemu će pismeno obavestiti podnosioca zahteva u roku od 15 dana.

Unutrašnju kontrolu rada Agencije vrši generalni inspektor, koji, između ostalih poslova, nadzire i primenu i prekoracenje ovlašćenja. Direktor Agencije može, privremeno, prekinuti ili zabraniti generalnom inspektoru vršenje kontrole iz razloga zaštite interesa nacionalne bezbednosti.

Akteri**Uprava za sprječavanje pranja novca**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>Tajno prikupljanje podataka o pravnim i/ili fizičkim licima za koje postoji sumnja da peru novac i/ili finansiraju terorizam. U tom cilju formiraju se baze podataka kako kod obveznika tako i u Upravi.</p> <p>Podatak o zahtevu, dostavljanje podataka, informacija ili dokumentacije, privremeno obustavljanje transakcije je službena tajna.</p>	<p>Obveznici i Uprava čuvaju tajno prikupljene podatke 10 godina.</p>	<p>Propisima za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma određeni su uslovi i obaveze prema kojima su obveznici dužni da po njihovom ispunjenju odmah prikupe, skladište i dostave podatke Upravi.</p> <p>Organizacija je dužna da obavi identifikaciju prilikom svake transakcije čija vrednost prelazi 15.000 evra ili prilikom više međusobno povezanih transakcija koje prelaze vrednost 15.000 evra.</p> <p>Organizacija je dužna da obavi identifikaciju uvek kada u vezi sa transakcijom ili strankom postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca.</p>

Kontrola

Kontrola Uprave nad obveznicima o tome da li u potpunosti izvršavaju svoje obaveze o prikupljanju podataka o sumnjivim finansijskim transakcijama i izveštavanju Upravu o tome.

Akteri Policija

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>Zakon o krivičnom postupku</p> <p>Mere tajnog nadzora</p> <ul style="list-style-type: none"> - tajni nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora, odnosno sredstava za tehničku komunikaciju na daljinu i privatnih razgovora koji se obavljaju u privatnim ili javnim prostorijama ili na otvorenom; - tajno fotografisanje i vizuelno snimanje u privatnim prostorijama; - tajno fotografisanje i vizuelno snimanje na javnim mestima i otvorenom prostoru; - fiktivnu kupovinu predmeta i lica i fiktivno davanje i primanje mita; - praćenje prevoza i isporuke predmeta krivičnog dela; - upotrebu elektronskih uređaja za otkrivanje lokacija i pozicioniranje lica i predmeta; - snimanje razgovora uz prethodno informisanje i saglasnost jednog od učesnika razgovora; - angažovanje prikrivenog islednika i svedoka. 	<p>Mere traju najduže šest meseci, a zbog važnih razloga mogu biti produžene za još šest meseci.</p>	<p>Mere odobrava istražni sudija na pismeni i obrazloženi predlog državnog tužioca.</p> <p>Mere se mogu narediti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) za krivična dela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od deset godina ili teža kazna; 2) za krivična dela sa elementima organizovanog kriminala. <p>Državni tužilac i istražni sudija će, na odgovarajući način (prepisom zapisnika ili službenih zabeleški bez ličnih podataka, izdvajanje službene zabeleške iz spisa i sl.), sprečiti da neovlašćena lica, osumnjičeni ili njegov branilac utvrde identitet lica koja su izvršila mere.</p>

Kontrola

Sudska kontrola primenjenih mera: ako istražni sudija oceni da više ne postoji potreba za primenu naredenih mera, donosi naredbu o prestanku mere.

Osnovna dokumenta:

1. Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost
2. Krivični zakonik
3. Zakonik o krivičnom postupku
4. Zakon o sprječavanju pranja novca
5. Pravilnik o načinu dostavljanja podataka o gotovinskim transakcijama čija vrednost prelazi 15.000 evra i sumnjivim transakcijama Upravi za sprječavanje pranja novca
6. Indikatori sumnjivih transakcija

Izvori:

1. Internet portal Vlade Republike Crne Gore www.gom.cg.yu
2. Internet portal Službenog lista Republike Crne Gore www.slircg.cg.yu/

Republika Hrvatska

Akteri

1. Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA)

2. Vojna sigurnosno-obavještajna agencija (VSOA)

VSOA može primjenjivati mere samo prema zaposlenima, odnosno pripadnicima Ministarstva obrane i oružanih snaga RH

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
1. tajni nadzor telekomunikacijskih usluga, delatnosti i prometa: - tajni nadzor sadržaja komunikacija, - tajni nadzor podataka o telekomunikacijskom prometu, - tajni nadzor lokacije korisnika, - tajni nadzor međunarodnih telekomunikacijskih veza, 2. tajni nadzor nad poštanskim i drugim pošiljkama, 3. tajni nadzor i tehničko snimanje unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta, 4. tajno praćenje i motrenje uz svetlosno snimanje osoba u otvorenom prostoru i na javnim mestima, 5. tajno praćenje i motrenje uz zvučno snimanje sadržaja komunikacija osoba u otvorenom prostoru i na javnim mestima, 6. tajni otkup dokumenata i predmeta.	Mere iz tačke 1 a), tačke 2, tačke 3 i tačke 6. traju najduže četiri meseca, uz mogućnost njihovog produženja neograničeni broj puta.	Za primenu mera iz tačke 1 a), tačke 2, tačke 3 i tačke 6 potreban je pismeni obrazloženi nalog koji izdaje ovlašćeni sudija Vrhovnog suda Republike Hrvatske, na zahtev direktora Agencije. Produženje mera odobrava veće koga sačinjavaju tri ovlašćene sudije Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Kada ovlašćeni sudija Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne izda ili odbije da izda nalog za provođenje mera tajnog prikupljanja podataka, o razlozima odbijanja obavesti će Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS). ¹ Ostale mere odobravaju direktori agencija, koji su dužni da jednom mesečno izveste Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost o primenjenim merama, a o meri iz tačke 6 izveštava se i glavni tužilac.

Kontrola

Parlamentarnu kontrolu vrši hrvatski Sabor neposredno i putem odbora nadležnog za nacionalnu sigurnost, pa oni mogu zatražiti:

– od sigurnosno-obaveštajnih agencija i od predsednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske izveštaje o radnjama i merama koje provodi sigurnosno-obaveštajna agencija uopšte kao i prema određenim osobama;

– izveštaj o tome prikupljaju li sigurnosno-obaveštajne agencije podatke koji se tiču zastupnika ili osobe koja je član njegove porodice

Mere stručnog nadzora nad agencijama i Operativno tehničkim centrom sprovodi UVNS, koji, između ostalog, nadzire i primenu ovih mera.

Građansku kontrolu nad primenom ovih mera vrši Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija

- UVNS obavlja stručne i administrativne poslove za Vijeće za nacionalnu sigurnost (glavno državno telo za koordinaciju i usmeravanje službi bezbednosti), obavlja poslove koji Vijeću za nacionalnu sigurnost omogućavaju analizu izveštaja agencija i ocenu postizanja njihovih ciljeva rada, te ocenu sprovođenja odluka predsednika republike i vlade u usmeravanju rada bezbednosno-obaveštajnih agencija. Takođe, UVNS obavlja poslove koji predsedniku republike i vladi omogućavaju nadzor nad radom agencija, te vrši stručni nadzor nad njihovim radom.

Akteri

1. **Policija**
2. **Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK)**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
Zakon o kaznenom postupku (ZKP) 1) nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora, odnosno sredstava za tehničko komuniciranje na daljinu, 2) ulazak u prostorije radi sprovođenja nadzora i tehničko snimanje prostorija, 3) tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta, 4) upotreba prikrivenih istražitelja, 5) simulirani otkup predmeta te simulirano davanje mita i simulirano primanje mita, 6) nadzirani prevoz i isporuku predmeta kaznenog dela.	Mere iz ZKP mogu trajati najduže četiri meseca uz mogućnost produženja na još tri meseca.	Mere odobrava i produžava istražni sudija na zahtev državnog tužioca, a izvršava ih policija. ZKP i Zakonom o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta određena su krivična dela za čije procesuiranje se primenjuju ove mere.

Kontrola

Sudska kontrola primenjenih mera: ako istražni sudija oceni da više ne postoji potreba za primenu naređenih mera, donosi naredbu o prestanku mera

Akteri

USKOK osim mera propisanih u ZKP-u primenjuje i meru propisanu Zakonom o USKOK-u

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
Zakon o USKOK-u Simuliranje poslovnih usluga ili sklapanja simuliranih pravnih poslova	Mere traju tri meseca uz mogućnost produženja na još tri meseca	Na zahtev direktora USKOK-a mere odobrava istražni sudija.

Kontrola

Sudska kontrola primenjenih mera: ako istražni sudija oceni da više ne postoji potreba za primenu naređenih mera, donosi naredbu o prestanku mera

Operativno tehnički centar (OTC) je nadležan za aktivaciju i upravljanje merom tajnog nadzora telekomunikacijskih usluga, delatnosti i prometa, kao i za ostvarivanje operativno-tehničke koordinacije između pravnih i fizičkih osoba koje raspolažu javnom telekomunikacionom mrežom i tela koja su ovlašćena za primenu mera tajnog nadzora telekomunikacija u skladu sa **Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu i Zakonom o kaznenom postupku**.

Akteri**Ured za sprječavanje pranja novca**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>Tajno prikupljanje podataka o pravnim i/ili fizičkim licima za koje postoji sumnja da peru novac i/ili finansiraju terorizam. U tom cilju formiraju se baze podataka kako kod obveznika tako i u Uredu.</p> <p>Svi prikupljeni podaci službena su tajna. Prema stepenu tajnosti ti su podaci poverljivi, tajni i vrlo tajni.</p>	<p>Obveznik čuva tajno prikupljene podatke pet godina, dok ih Ured čuva deset godina. Ured uništava ove podatke godinu dana po isteku roka za njihovo čuvanje.</p>	<p>Propisima za sprečavanje pranja novca određeni su uslovi i obaveze prema kojima su obveznici dužni da po njihovom ispunjenju odmah prikupe i dostave podatke Uredu</p>

Kontrola

Postoji kontrola Ureda nad obveznicima o tome da li u potpunosti izvršavaju svoje obaveze o prikupljanju podataka o sumnjivim finansijskim transakcijama i izveštavanju Ureda o tome.

Ured može samoinicijativno, van zakona propisane procedure i uslova, da zatraži od obveznika podatke o sumnjivim finansijskim transakcijama i strankama. U tom slučaju obveznik može izjaviti žalbu Ministarstvu finansija RH, koje o žalbi odlučuje

Osnovna dokumenta

1. Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske
2. Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta
3. Zakon o kaznenom postupku
4. Kazneni zakon
5. Zakon o sprječavanju pranja novca
6. Pravilnik o provedbi Zakona o sprječavanju pranja novca

Izvori:

1. Internet portal Vlade Republike Hrvatske www.vlada.hr
2. Internet portal Narodnih novina www.nn.hr
3. Internet portal Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta <http://www.dorh.hr/default.asp?ru=113&sid=&akcija=&jezik=1>

Republika Makedoniji

Akteri Policija

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>Zakon o krivičnom postupku (ZKP) i Zakon o praćenju komunikacije Zakon o unutrašnjim poslovima</p> <p>1) praćenje komunikacije u domu i drugim prostorijama ili prevoznim sredstvima; 2) uvid i pretraživanje kompjuterskog sistema, oduzimanje kompjuterskog sistema ili dela sistema ili baze skladištenih podataka; 3) tajno prisluškivanje, praćenje i vizuelno-tonsko snimanje lica i predmeta tehničkim sredstvima; 4) prividan (simuliran) otkup predmeta, kao i prividno (simulirano) davanje mita i prividno (simulirano) primanje mita; 5) kontrolisana isporuka i prevoz lica i predmeta; 6) korišćenje lica sa prikivenim identitetom za praćenje i prikupljanje informacija ili podataka, 7) otvaranje prividnog bankarskog računa na koji se mogu ulagati sredstva koja potiču od krivičnih dela i 8) registrovanje prividnih pravnih lica ili korišćenje postojećih pravnih lica zarad prikupljanja podataka.</p>	<p>Za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora od najmanje četiri godine i za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina za koje postoji osnovana sumnja da je izvršeno od strane organizovane grupe, bande ili drugog zločinačkog udruženja;</p> <p>- snimljeni materijal policija čuva 6 meseci posle čega se materijal uništava, osim materijala koji se koristi kao dokazni materijal u krivičnom ili prekršajnom postupku sa kojim se postupa u skladu sa zakonom; - ako postoji osnovana sumnja da je učinjeno krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti ili se sprečava njegov izvršenje, a policija to delo ne može da otkrije, spreči ili dokaže redovnim merama, ili bi to bilo postignuto nesrazmernim teškoćama, policijski službenici mogu da koriste prikrivene izvore podataka. Zarad obezbeđivanja podataka i dokaza neophodnih za uspešno vođenje krivičnog postupka koji na drugi način ne mogu da se sakupe ili bi njihovo sakupljanje bilo uz velike teškoće, može se tražiti preduzimanje posebnih istražnih mera za krivična dela neovlašćenog puštanja u promet narkotika i psihoaktivnih supstanci, iznude, ucene, pranja novca, krijumčarenja, carinske iznude, primanje i davanje mita, nezakonit uticaj na svedoke, protivzakonito posredovanje, zločinačko udruživanje, teroristička organizacija, terorizam, krivična dela protiv države, krivična dela protiv čovečnosti i međunarodnog prava.</p>	<p>Istraga se sprovodi po odobrenju javnog tužioca, ili istražni sudija nadležnog suda u predistražnom postupku, a samo istražni sudija u toku istražnog postupka</p>

Kontrola

Zakon o praćenju komunikacije (Sl. vesnik br. 121/2006) predviđa formiranje Komisije za nadzor nad sprovođenjem mera za praćenje komunikacija od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane pri Skupštini Makedonije

Akteri

Obaveštajna direkcija

Vrsta mera	Odobrenje
<p>Zakon za agencija za razuznavanje</p> <p>Pravilnik za vršenje na rabotite na Direkcijata za bezbednost i kontrarazuznavanja</p> <p>Direkcija primenjuje sredstva i metode koje propisuje Vlada Makedonije. Direktor Direkcije, odnosno zaposleni koga direktor ovlasti, samostalno odlučuje o preduzimanju sredstava i metoda za izvršenje poslova Direkcije, i odgovoran je za zakonitu primenu tih sredstava.</p> <p>-u vršenju posebnih dužnosti i ovlašćenja u radu, službena lica imaju pravo da prikupljaju podatke, izveštaje i informacije iz delokruga rada Direkcije.</p>	<p>direktor Agencije izdaje službene legitimacije zaposlenima na mestima sa posebnim dužnostima i ovlašćenjima</p>

Kontrola

Nad radom Agencije nadzor vrši parlament Makedonije preko komisije. Nalazi se dostavljaju parlamentu, predsedniku i Vladi Makedonije.

Akteri

Vojska Makedonije

Vrsta mera	Odobrenje
<p>Zakon o odbrani</p> <p>1) Obaveštajna delatnost u Vojski obuhvata mere, aktivnosti i postupke koji se preduzimaju radi sakupljanja, dokumentovanja i analiziranja obaveštajnih podataka značajnih za odbranu Makedonije.</p> <p>U vršenju ovih dužnosti ovlašćena službena lica imaju pravo da prikupljaju podatke, izveštaje i informacije iz delokruga svoga rada.</p> <p>2) Kontraobaveštajna delatnost u Vojski obuhvata mere, aktivnosti i postupke koji se preduzimaju radi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - otkrivanja i sprečavanja obaveštajne i druge subverzivne delatnosti stranih vojno-obaveštajnih i obaveštajnih službi koje se vrše u zemlji i inostranstvu a usmerene su protiv odbrane Makedonije - otkrivanje i sprečavanje svih formi terorističkog delovanja usmerenih protiv odbrane Makedonije - sprovođenje kontraobaveštajne zaštite zadataka i planova, dokumenata, materijalno-tehničkih sredstava, područija, zona i objekata od interesa za odbranu Makedonije <p>U vršenju ovih dužnosti ovlašćena službena lica imaju pravo da prikupljaju podatke, izveštaje i informacije iz delokruga svoga rada.</p>	<p>vršenje ovih delatnosti ovlašćenih službenih lica Ministarstva odbrane dozvoljava ministar odbrane.</p>

Kontrola

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o odbrani sprovode inspektori u Ministarstvu odbrane.

Akteri

1. **Ministarstvo unutrašnjih poslova**
2. **Ministarstvo odbrane**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>Zakon o praćenju komunikacije</p> <p>Tajno upoznavanje sa sadržinom komunikacije među ljudima i istovremeno pravljenje tehničkog zapisa sadržine komunikacije koji je moguće reprodukovati.</p> <p>Komunikacija: svaka neposredna konverzacija i svaki prenos ljudskog glasa, zvuka, signala, pisanog teksta, slike, zvuka, baze podataka ili informacije bilo koje prirode.</p>	<p>Za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora od najmanje četiri godine i za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina za koje postoji osnovana sumnja da je izvršeno od strane organizovane grupe, bande ili drugog zločinačkog udruženja.</p> <p>Snimljeni materijal se čuva u Ministarstvu odbrane ili u Ministarstvu unutrašnjih poslova najduže jednu godinu po isteku vremena izdavanja naredbe.</p>	<p>Nadležni javni tužilac na svoju inicijativu, ili po predlogu ovlašćenog lica Ministarstva unutrašnjih poslova</p>

Kontrola

Parlament Republike Makedonije formiranjem komisije koju čine predsednik, četiri člana, zamenik predsednika i zamenici članova. Komisija podnosi godišnji izveštaj Parlamentu u roku od dva meseca po završetku tekuće godine.

Akteri**Direkcija za sprečavanje pranja novca**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje
<p>Zakon o sprečavanju pranja novca i drugih prihoda od krivičnih dela</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. identifikacija pravnih i fizičkih lica za koje postoji sumnja da peru novac i/ili finansiraju terorizam 2. praćenje određenih transakcija 3. sakupljanje, čuvanje i dostavljanje podataka o transakcijama i licima koje ih vrše 4. izrada programa za implementaciju mera za sprečavanje pranja novca 	<p>Organizacija je dužna da obavi identifikaciju prilikom svake transakcije čija vrednost prelazi 15.000 evra ili prilikom više međusobno povezanih transakcija koje prelaze vrednost 15.000 evra. Organizacija je dužna da obavi identifikaciju uvek kada u vezi sa transakcijom ili strankom postoji osnov sumnje da se radi o pranju novca.</p> <p>Subjekat je dužan da sumnjive transakcije prijavi direkciji pismenim putem najkasnije 24 sata po obavljanju takve transakcije.</p> <p>Carinska uprava je dužna da prijavi direkciji sve transakcije preko 10 000 evra najkasnije 3 dana od evidentiranja takve transakcije</p> <p>Obveznici i Direkcija čuvaju tajno prikupljene podatke 10 godina.</p>

Kontrola

Nadzor nad primenom ovih mera vrši:

- Narodna banka nad bankama, štedionicama, menjačnicama i uslugama brzog transfera novca,
- Ministarstvo finansija nad osiguravajućim društvima
- Komisija za hartije od vrednosti nad berzom, brokerskim društvima i investicionim fondovima
- Uprava za javne prihode nad drugim finansijskim institucijama

Slovenija

Akteri

Obaveštajno-bezbednosna agencija

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<ul style="list-style-type: none"> - nadzor međunarodne komunikacije, - prikriveno pribavljanje dokumenata i predmeta, - tajna opservacija i praćenje na javnim površinama primenom tehničkih sredstava 	<p>Uslovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - odobrenje direktora Agencije u pisanoj formi, - da se informacije ne mogu sakupiti na drugi način ili bi njihovo prikupljanje drugim sredstvima bilo povezano sa nesrazmernim teškoćama. 	direktor Agencije

Kontrola

- Vlada,

- kada se slučaj zaključi, osoba o kojoj su prikupljeni podaci mora biti obavještena o sadržaju prikupljenih podataka, sem u slučaju da bi time bili ugroženi život i zdravlje ljudi ili nacionalna bezbednost;
- u ovom drugom slučaju posmatranoj osobi se ne saopštava sadržina podataka.

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<ul style="list-style-type: none"> - zadržavanje pisama i ostalih pošiljki; - nadzor telekomunikacija u R Sloveniji 	<p>Uslovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - naredba predsednika okružnog suda - ako je verovatno da je bezbednost zemlje u opasnosti, - ako je verovatno da se ove aktivnosti odvijaju u vezi sa korišćenjem telekomunikacija, - ako je razumno zaključiti da se informacije ne mogu prikupiti na drugi način ili prikupljanje na drugi način može dovesti do ugrožavanja života i zdravlja ljudi. <p>Rokovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 meseca + 1 mesec, ali najduže 6 meseci - nadzor telekomunikacija može trajati najduže 3 meseca - primena mere se prekida ako ne postoji potreba za daljom primenom 	pismena naredba predsednika nadležnog okružnog suda

Kontrola

- sud,

- kada se slučaj zaključi, osoba o kojoj su prikupljeni podaci mora biti obavještena o sadržaju prikupljenih podataka, sem u slučaju da bi time bili ugroženi život i zdravlje ljudi ili nacionalna bezbednost; - u ovom drugom slučaju posmatranoj osobi se ne saopštava sadržina podataka.

Akteri

Policija

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<ul style="list-style-type: none"> - nadzor i praćenje korišćenjem tehničke opreme u svrhu dokumentovanja; - prikriveni rad; - prikrivena saradnja; - prikriveni identitet 	<p>Uslovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ako postoje osnovi sumnje da je lice izvršilo krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti, ili lice vrši takvo delo, ili ga organizuje, ili planira da ga izvrši; - dozvola direktora policije ili njegovog zamenika - dozvola okružnog tužioca za korišćenje prikrivenog identiteta <p>Rokovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 meseca + 3 meseca - ako se krivični postupak ne pokrene u roku od šest meseci od primene mera, svi prikupljeni dokazi moraju biti uništeni 	<p>direktor policije ili njegov zamenik, okružni tužilac</p>

Kontrola

Ministarstvo unutrašnjih poslova državno tužilaštvo

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>- tajno praćenje lica (za krivična dela za koja je propisan zatvor od pet ili više godina i za pojedina taksativno nabrojana dela bez obzira na visinu kazne)</p>	<p>Uslovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ako se primenom drugih mera ne mogu prikupiti podaci ili bi njihovo prikupljanje bilo znatno otežano; - naredba državnog tužioca - naredba istražnog sudije na zahtev državnog tužioca u slučaju da se koriste tehnički uređaji za prisluškivanje, za postavljanje ovakvih uređaja na prevozna sredstva ili privatne posede i za primenu mere protiv osobe koja nije osumnjičena. <p>Rokovi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 meseca + 2 meseca, - najduže 6 meseci za naredbe koje izdaje državni tužilac, - najduže 24 meseca za naredbe koje izdaje istražni sudija, - najduže 36 meseci za krivična dela protiv bezbednosti Republike Slovenije i ustavnog uređenja i za zločine protiv čovečnosti i međunarodnog prava 	<p>državni tužilac, sudija</p>

Kontrola

državno tužilaštvo, sud, sudsko veće- ako se mera primenjuje protiv istog lica duže od 6 meseci veće proverava legalnost i osnovanost primene mere

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
1) monitoring elektronskih komunikacija korišćenjem uređaja za prisluškivanje i snimanje; 2) kontrola pisama i paketa 3) kontrola kompjuterskih sistema u bankama ili drugim pravnim licima koja obavljaju finansijske ili komercijalne aktivnosti; 4) prisluškivanje i snimanje komunikacije uz dozvolu makar jednog lica koje učestvuje u konverzaciji	Uslovi: - za krivična dela propisana zakonom - Naredba istražnog sudije na zahtev državnog tužioca Rokovi: - 1 mesec + 1 mesec, ali najduže 6 meseci, - ukoliko se ne pokrene krivični postupak u roku od 2 godine od primene mera prikupljeni podaci se moraju uništiti	istražni sudija

Kontrola

- Sud

Akteri**Vojno- obaveštajna agencija****Vrsta mera**

ista ovlašćenja i mere kao i civilna obaveštajna agencija

Kontrola

ministar odbrane, parlament

Akteri**Uprava za pranje novca**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
- Prikupljanje obaveštenja o svim transakcijama čija vrednost prelazi 5 miliona tolara. - prikupljanje obaveštenja o transakcijama za koje postoji sumnja da se radi o pranju novca. U takvim slučajevima i podatke o imovini, bankarskim depozitima i sve ostale potrebne podatke. - prikupljanje obaveštenja od Carinske uprave za svaki prenos ili pokušaj nezakonitog prenosa preko granice vrednosti od 3 miliona tolara ili većoj.	Uslovi: - vrednost transakcije preko 5 miliona tolara - opravdana sumnja da se radi o pranju novca Rok čuvanja podataka: - 12 godina.	- Ukoliko se radi o sumnjivim transakcijama Uprava sem po službenoj dužnosti, može vršiti istragu i po pismenom nalogu suda, državnog tužilaštva, policije, obaveštajne službe, Banke Slovenije, Agencije za nadzor osiguranja i Inspektorata Ministarstva finansija.

Kontrola

Ministarstvo finansija, Vlada

Izvori

- Zakon o obaveštajno-bezbednosnoj agenciji, Službeni list R. Slovenije, br. 81/06
- Zakon o policiji, Službeni list R. Slovenije br. 210-01/94-5/4, 17. jun 1998.
- Zakon o krivičnom postupku, Službeni list R Slovenije, br. 63/94, 70/94, 72/98, 6/99, 66/2000, 111/2001
- Zakon o odbrani, Službeni list R Slovenije, br. 82/94, 44/97, 87/97, 47/02, 67/02, 40/04
- Zakon o sprečavanju pranja novca, Službeni glasnik R Slovenije, br. 79/01, 59/02
- Službeni list R Slovenije - <http://www.uradni-list.si>

Češka

Akteri

Obaveštajne službe: Službi za međunarodne odnose i informacije i Vojnoj obaveštajnoj službi

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
Specijalne odredbe o Službi za međunarodne odnose i informacije i Vojnoj obaveštajnoj službi	Kada je potrebno da obave svoje zadatke, Služba za međunarodne odnose i informacije i Vojna obaveštajna služba mogu sprovesti nadzor nad osobama i stvarima, koristeći lažne dokumente, mamce i zaštitne tehnologije da bi zaštitili svoje operacije na teritoriji Češke Republike. Takođe mogu za te svrhe koristiti osobe koje će delovati u njihovu korist, ali moraju biti starije od 18 godina.	Služba za međunarodne odnose i informacije i Vojna obaveštajna služba su ovlašćene da snimaju, skladište i koriste podatke o fizičkim i pravnim licima kada im je to potrebno za obavljanje dužnosti.

Kontrola

Obaveštajne službe se nalaze pod kontrolom Vlade i nadzorom parlamenta kroz njegov odbor za bezbednost i stalne komitete za nadzor svake obaveštajne službe pojedinačno

Akteri

Bezbednosno informativna služba

Vrsta mera	Uslovi i trajanje
Posebne mere za prikupljanje podataka Bezbednosno informativna služba je ovlašćena da koristi obaveštajna sredstva koja uključuju: a) obaveštajne tehnologije b) lažna sredstva i dokumente c) nadgledanje	Upotreba nadzora i njegovo dokumentovanje se vrši na osnovu odluke direktora organizacione jedinice koga je odredio direktor Bezbednosno informativne službe..

Kontrola

Bezbednosno informativna služba se nalazi pod kontrolom parlamenta, odnosno njegovog odbora za bezbednost i stalnog komiteta za nadzor Bezbednosno informativne službe

Vrsta mera	Uslovi i trajanje
Obaveštajne tehnologije	<p>Pod obaveštajnim tehnologijama se smatraju tehnička – posebno elektronska, fototehnička, hemijska, fizičko-hemijska, radiotehnička, optička i mehanička sredstva i oprema koja se koristi za:</p> <p>a) otkrivanje, otvaranje, pregledanje i procenu robe koja se transportuje;</p> <p>b) presretanje telekomunikacija i radiokomunikacija;</p> <p>c) pravljenje video i audio zapisa koji ugrožavaju ljudska prava i slobode;</p> <p>d) otkrivanje i onesposobljavanje tehničkih mera koje ugrožavaju i onemogućavaju obavljanje dužnosti Službe;</p> <p>e) identifikaciju lica i stvari i njihovog kretanja upotrebom bezbednosne tehnologije i mamca, na način koji podrazumeva ugrožavanje ljudskih prava i sloboda</p>

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
Upotreba obaveštajne tehnologije	<p>Bezbednosno informativna služba može da koristi obaveštajne tehnologije uz pribavljen nalog koji izdaje predsednik sudskog veća višeg suda i u slučaju da je pribavljanje dokumenata na drugi način neefikasno, znatno teže ili nemoguće;</p> <p>- upotreba obaveštajne tehnologije ne može izaći iz okvira sudskog naloga i ne može ugrožavati ljudska prava i slobode osim ako je to apsolutno neophodno.</p> <p>- Bezbednosno - informativna služba može da upotrebi obaveštajne tehnologije na zahtev drugih državnih organa kada je to potrebno;</p> <p>- primena obaveštajne tehnologije se nalaže na neophodno vreme koje ne može biti duže od tri meseca.</p>	<p>- nalog za primenom obaveštajnih tehnologija izdaje sudija na pismeni zahtev.</p> <p>- sudija odlučuje o zahtevu za nalog za upotrebu obaveštajne tehnologije po hitnom postupku;</p> <p>- nalog sadrži informaciju koja vrsta obaveštajne tehnologije će se primeniti, rok u kome će se primeniti, osnovnu identifikaciju podataka koji su meta primene, ako je moguće, broj telefona koji će se prisluškivati, mesto gde će se ova tehnologija primenjivati, ako je poznato.</p> <p>- ukoliko sudija odobri zahtev on istovremeno izdaje nalog koji sadrži i izjavu o pravu na ugrožavanje prava na privatnost stana tokom primene obaveštajne tehnologije;</p> <p>- ako sudija odbije zahtev, on svoju odluku mora da obrazloži.</p> <p>- na odluku sudije nije dozvoljena žalba.</p>

Osnovna dokumenta:

1. Zakon o obaveštajnim službama Češke Republike
2. Zakon o Bezbednosno-informativnoj službi Češke Republike

Izvori:

1. Internet portal Vlade Češke Republike - <http://www.vlada.cz/defaultEN.html>
2. Internet portal Senata Češke Republike - <http://www.senat.cz/index-eng.php>
3. Internet portal Predstavničkog doma Češke Republike - <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng>

Mađarska

Akteri Policija

Vrsta mera	Odobrenje
Tajno prikupljanje podataka	Ovlašćena jedinica policije, tužilac i sudija su ovlašćeni da izvrše inspekciju zaštićenih državnih tajni bez posebne dozvole tokom tajnog prikupljanja podataka.

Kontrola

Izvršnu kontrolu nad policijom sprovodi ministar unutrašnjih poslova; zakonodavnu kontrolu sprovodi parlament preko svog Odbora za sprovođenje zakona. Postoji i sudska kontrola koja se sprovodi kroz krivični i građanski postupak, a ustavnost i zakonitost rada kontroliše Ustavni sud.

Vrsta mera	Uslovi i trajanje
Tajno prikupljanje podataka za koje ne treba dozvola suda	<p>Da bi sprovela tajno prikupljanje podataka, policija može da:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) zaposli doušnike; b) prikuplja i proverava podatke prikrivajući nameru postupka ili putem lažnih istražitelja; c) izdaje ili koristi lažna dokumenta i formira i održava lažne organizacije; d) posmatra i prikuplja informacije od osoba osumnjičenih za krivična dela, kao i prostorije, zgrade, ostale objekte, zemljište, delove puteva, vozila i događaje koji mogu biti u vezi sa krivičnim delom i sve to tonski i video snima. e) koristi zamku

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
Tajno prikupljanje podataka za koje treba dozvola suda	<p>Da bi se ostvarilo krivično gonjenje i uz dozvolu suda policija može biti ovlašćena u slučajevima teških krivičnih dela da:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) tajno pretraži privatni dom i snimi svoja otkrića b) posmatra i snima događaje koji se dešavaju u privatnom domu; 	<p>Sudija donosi odluku u roku od 72 sata nakon podnošenja zahteva; on će ili odobriti zahtev ili ga odbaciti kao neosnovan;</p> <p>- zahtev za primenu specijalnih uređaja podnosi načelnik istražnog odeljenja policije koje je ovlašćeno;</p>

	c) pristupi i snimi informacije koje su sadržane u pismima, drugim pošiljkama ili koje su poslate putem telefonske linije ili ekvivalentnog sistema telekomunikacija pristupi i koristi podatke i informacije koje su sadržane u e-mail porukama	- primenu specijalnih uređaja odobrava sudija opštinskog suda koji je nadležan prema načelniku istražnog odeljenja policije koji podnosi zahtev; - sudija može da odobri upotrebu specijalnih uređaja u svakom konkretnom slučaju u trajanju od 90 dana i maksimalno produži, trajanje mere za dodatnih 90 dana.
--	--	---

Kontrola

Sudija koji je dao odobrenje za primenu mere ima ovlašćenje da proverii podatke prikupljene na ovaj način.

Akteri**Tajne službe**

Vrsta mera	Uslovi i trajanje
Prikupljanje podataka	Nacionalne službe bezbednosti mogu koristiti specijalne načine i metode prikupljanja podataka ako se podaci koji su potrebni ne mogu pribaviti na drugi način.

Kontrola

Izvršnu kontrolu nad tajnim službama sprovode Generalni direktori Kontraobaveštajne službe, Službe nacionalne bezbednosti, Vojne kontraobaveštajne službe, Vojne službe bezbednosti, kao i direktor Specijalne službe za nacionalnu bezbednost. Zakonodavnu kontrolu sprovodi parlament preko svog odbora za sprovođenje zakona. Postoji i sudska kontrola koja se sprovodi kroz krivični i građanski postupak, a ustavnost i zakonitost rada kontroliše Ustavni sud

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
Prikupljanje podataka za koje nije potrebna dozvola	Prilikom prikupljanja podataka, nacionalne službe bezbednosti mogu da: a) zatraže informaciju, b) prikupljaju informacije skrivajući njihovu važnost za nacionalnu bezbednost, c) uspostave tajne kontakte sa privatnim licima, d) uspostave i koriste informacione sisteme za prikupljanje podataka, e) postavljaju zamku,	Sa prethodnim odobrenjem javnog tužioca koga je postavio republički javni tužilac, nacionalne službe bezbednosti se mogu dogovoriti sa određenim licem da im dostavlja informacije, stavljajući toj osobi u izgled pokretanje ili okončanje istrage kada postoji osnovana sumnja da je osoba u pitanju počinila krivično delo, u slučaju

	<p>f) pripreme i koriste lažne dokumente ,</p> <p>g) formiraju i održavaju lažne organizacije,</p> <p>h) stave lica na koja se njihova istraga odnosi pod prisмотрu,</p> <p>i) prisluškuj u razgovore i da ih snimaju putem tehničkih mera,</p> <p>j) prikupljaju podatke preko telekomunikacionih sistema i drugih sistema koji skladište podatke uz prethodnu dozvolu</p>	<p>da je interes nacionalne bezbednosti da se sarađuje sa ovom osobom veći od interesa države da goni za krivično delo.</p>
--	---	---

Vrsta mera	Uslovi i trajanje	Odobrenje
<p>Prikupljanje podataka za koje je potrebna dozvola Na osnovu pribavljene dozvole, nacionalna služba bezbednosti može da:</p> <p>a) tajno pretresa stan i snimi posmatrano;</p> <p>b) nadgleda i snima događaje koji se dešavaju u stanu;</p> <p>c) otvara i proverava pisma i druge pošiljke;</p> <p>d) može da sazna za telekomunikacije i mogu da snime njihov sadržaj.</p>	<p>generalni direktori Kontraobaveštajne službe, Službe nacionalne bezbednosti, Vojne kontraobaveštajne službe, Vojne službe bezbednosti, kao i direktor Specijalne službe za nacionalnu bezbednost podnose predlog za dozvolu prikupljanja podataka. Dozvola za tajno prikupljanje podataka se izdaje na 90 dana. U nekim slučajevima dozvola može biti produžena za još 90 dana na zahtev generalnog direktora.</p>	<p>Odluku o dozvoli za tajno prikupljanje podataka donosi predsednik okružnog suda ili u nekim slučajevima ministar pravde; oni donose odluku u roku od 72 sata od momenta podnošenja zahteva; oni mogu da odobre zahtev ili da ga odbace kao neosnovan; - na njihovu odluku ne postoji pravo žalbe.</p>

Osnovna dokumenta:

1. Zakon o policiji
2. Zakon o tajnim službama

Izvori:

1. Internet portal Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Mađarske - <http://www.bm.hu>
2. Internet portal Policije Republike Mađarske - <http://www.police.hu>
3. Internet portal Obaveštajne službe Republike Mađarske - <http://www.mkih.hu>

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.722 : 35.072.6/.7 (497 . 11) (082)

DEMOKRATSKI nadzor nad primenom posebnih
Ovlašćenja: zbornik radova / urednici
Miroslav Hadžić i Predrag Petrović . – Beograd
: Centar za civilno-vojne odnose , 2008
(Beograd : Original) . – 152 str. : graf.
Prikazi, tabele; 24 cm

Tiraž 500. – Uvodne napomene: str. 7-9. –
Prilog: str. 123 – 151. – Napomene i
Bibliografske reference uz tekst. –
Bibliografija uz pojedine radove.

ISBN 978-86-83543-49-6

а) Право на заштиту података о личности –
Државни органи – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 148077836