



Mera tajnog pretresa – novootkrivena, a ustaljena praksa BIA

Autor: Bogdan Urošević

Skorašnja javna izjava visokog zvaničnika izvršne vlasti u Srbiji¹ jasno ukazuje da Bezbednosno-informativna agencija (BIA) primenjuje meru tajnog pretresa. Zaštitnik građana je brzo reagovao na ovu izjavu i inicirao postupak kontrole BIA², o čemu je sastavio i poseban izveštaj³. Interesantno je da pre ovog slučaja nije bilo poznato da Agencija sprovodi ovu meru tajnog prikupljanja podataka. Naša razmatranja i kritike primene mere tajnog pretresa oslanjaju se u velikoj meri na jedan dokument – već pomenuti izveštaj Zaštitnika građana, budući da on trenutno predstavlja jedini dostupan izvor relevantnih informacija za temu kojom se bavimo.

Izveštaj o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije o primeni mere tajnog nadzora u suštini ima pozitivnu konotaciju, ali ukoliko ga čitamo pažljivije uočićemo da je Zaštitnik utvrdio niz propusta i nedostataka. Tako, Zaštitnik građana navodi da: „U

¹ Novi magazin: Saša Janković tuži BIA zbog Šarića, dostupno 22. 10. 2014. na internet adresi: <http://www.novimagazin.rs/vesti/sasa-jankovic-tuzi-bia-zbog-saria>

² Radio Slobodna Evropa, Srbija: Zaštitnik građana pokreće kontrolu BIA-e, dostupno 16. 10. 2014. na internet adresi: <http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20140403/500/500.htm-l?id=25320135>

³ Izveštaj zaštitnika građana pod nazivom „Izveštaj o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora” dostupan 22. 10. 2014. na zvaničnoj internet prezentaciji Zaštitnika građana: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji>

primeni mere tajnog pretresa, BIA poštuje ustavnu garanciju nepovredivosti stana⁴. Međutim, proces primene mere tajnog nadzora nije usklađen sa poštovanjem ljudskih prava i dobrom praksom, a o tome svedoče kako preporuke koje je Zaštitnik građana direktno uputio BIA⁵, tako i drugi nedostaci koji se mogu identifikovati kroz analizu konteksta i sadržaja izveštaja, a o kojima će biti reči dalje u tekstu.

Sumiraćemo poznate činjenice o primeni mere tajnog pretresa od strane BIA:

Nedostatak i neadekvatnost regulative

U Republici Srbiji ne postoji nikakva zakonska regulativa koja pokriva oblast tajnog pretresa. BIA rečenu meru primenjuje na osnovu sopstvenog podzakonskog akta koji ima tajni karakter, kao i na osnovu odluke direktora Agencije⁶. Regularnost postupka na liniji podzakonski akt – izvršno postupanje nema nikakve veze sa problemom prvobitne utemeljenosti i sadržine ovog pravnog akta, budući da ne postoji zakon čije bi on odredbe dalje razrađivao. Ovakvo stanje proizvodi dve posledice. Prvo, nedostatak transparentnosti čak i u odnosu na državne organe zadužene za spoljni nadzor službi bezbednosti omogućava volontaristički pristup Agencije pri određivanju uslova za primenu mere tajnog pretresa u okviru svojih propisa. Drugo, ne postoji način da građani saznaju pod kojim uslovima mogu da postanu meta tajnog pretresa. Jasno je da mera tajnog pretresa spada u red posebnih mera za tajno prikupljanje podataka koje podrazumevaju veće ili manje ograničenje ljudskih prava zagarantovanih Ustavom⁷. Ovakve mere se sprovode samo pod jasno definisanim okolnostima, uz postojanje adekvatne zakonske regulative, spoljne kontrole i nadzora, što su uslovi koji predstavljaju evropske standarde u ovoj oblasti:

Preporuke Saveta Evrope u pogledu korišćenja mera tajnog prikupljanja podataka⁸

Razviti principe upravljanja merama tajnog prikupljanja podataka koji mogu da pomire principe efikasnosti borbe protiv teških krivičnih dela poput terorizma sa jedne, i poštovanja ljudskih prava i osnovnih principa krivičnog prava, kao što je efikasnost kontrole, sa druge strane.

⁴ Zaštitnik Građana Republike Srbije, „Izveštaj o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora”, poseban izveštaj 614-506/14, str. 1

⁵ Zaštitnik Građana Republike Srbije, ibid, str. 6-7

⁶ Zaštitnik Građana Republike Srbije, „Izveštaj o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora”, poseban izveštaj 614-506/14, str. 1

⁷ Uporedi: Predrag Petrović, Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: slučaj Srbija, DCAF, dostupno 16. 10. 2014. na internet adresi: <http://www.dcaf.ch/Publications/Case-Studies-on-Intelligence-Governance-in-the-Western-Balkans>

⁸ Council of Europe, Committee of experts on special investigation techniques in relation to acts of terrorism, Conclusions, Strasbourg, 24. 9. 2003.

Ovi principi se odnose na razvoj domaćeg zakonodavstva, kao i na praktičnu primenu specijalnih mera prikupljanja podataka.

Pronaći najbolju praksu u pogledu uloge sudstva prilikom korišćenja mera tajnog prikupljanja podataka i kontrole sprovođenja ovog procesa.

Odrediti modalitete adekvatne kontrole osoba koje sprovode mere tajnog prikupljanja podataka.

Obezbediti mere odgovarajućeg treninga i edukacije za osobe koje sprovode tajno prikupljanje podataka i konstantno ih unapređivati.

Nepovredivost stana ne bi trebalo shvatati preusko, budući da privatnost pojedinaca može biti narušena i pretresom drugih objekata. Za sve mere tajnog prikupljanja podataka kojima se u širem obimu zadire u ljudska prava je neophodno prvobitno obezbediti pismenu sudsku saglasnost⁹, pa je nejasno zašto bi mera tajnog pretresa predstavljala izuzetak u ovom pogledu jer se i njom značajno zadire u privatnost građana.

„Kadija te tuži kadija ti sudi“

BIA se istovremeno javlja u tri uloge u okviru mere tajnog pretresa. Ona je ujedno glavni kreator uslova i pravila pod kojima se tajni pretres vrši, njegov izvršni sprovodilac, ali i kontrolor ovog procesa. Postoji nedoumica da li se adekvatan nadzor zakonitosti i primerenosti primene ovih mera može postići isključivo unutrašnjim mehanizmima kontrole. Naime, rukovodilac unutrašnje kontrole u BIA je direktno odgovoran direktoru agencije, a ne Vladi, dok je sama kontrola nevidljiva za mnoge građane¹⁰.

Narodna skupština takođe nema uvid u ove podzakonske akte, a upućen joj je i restriktivni tekst izveštaja Zaštitnika građana. Ovim se dolazi do paradoksalne situacije u kojoj vrhovno zakonodavno i predstavničko telo, od koga se očekuje da donese zakonsku regulativu kojom bi bila popunjena pomenuta pravna praznina, nema uvid u sadržaj i suštinu podzakonskih akata koji se odnose na oblast koju je potrebno regulisati. Takođe, postavlja se i pitanje efikasnosti kontrolne delatnosti parlamenta. Kako Narodna skupština Republike Srbije prema zakonskim i ustavnim odredbama, a preko Odbora za kontrolu službi bezbednosti raspolaže značajnim kontrolnim ovlašćenjima

⁹ Uporedi: Predrag Petrović, Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: slučaj Srbija, DCAF, dostupno 16. 10. 2014. na internet adresi: <http://www.dcaf.ch/Publications/Case-Studies-on-Intelligence-Governance-in-the-Western-Balkans>

¹⁰ Uporedi: Predrag Petrović, Nadzor službi bezbednosti na Zapadnom Balkanu: slučaj Srbija, DCAF, dostupno 16. 10. 2014. na internet adresi: <http://www.dcaf.ch/Publications/Case-Studies-on-Intelligence-Governance-in-the-Western-Balkans>

i u odnosu na BIA kao dela strukture službi bezbednosti¹¹, razložno je očekivati od ovog odbora da zatraži uvid u tajne podzakonske akte BIA koje regulišu mere tajnog pretresa.

„U svetlu skorašnjih saznanja o tajnom pretresu koji primenjuje BIA, bilo bi poželjno da Odbor za kontrolu službi bezbednosti u okviru svoje nadzorne posete zatraži uvid u tajni podzakonski akt i preispita praksu primene tajnog pretresa.“

Zaštitnik građana je analizom 9 slučajeva zaključio da BIA ni u jednom od njih nije vršila tajni pretres u stanu, odnosno domu¹². Ovo, međutim, nije dokaz da uopšte ne postoji takav slučaj, uzimajući u obzir relativno mali broj analiziranih slučajeva.

Kombinovanje tajnog pretresa i drugih specijalnih mera

Potrebno je unaprediti znanja pripadnika BIA, kako bi se sprečila prekoračenja postojećih odluka¹³. Prilikom kontrolne posete, Zaštitnik građana je, naime, utvrdio da je u jednom od 9 posmatranih slučajeva došlo do grube povrede ovlašćenja, budući da nije bila pribavljena neophodna odluka suda, kojom bi se odobrilo sprovođenje dodatnih posebnih mera uz meru tajnog pretresa. Ukoliko je analizirano svega 9 slučajeva, postavlja se pitanje da li je ovo zaista izolovan slučaj i pojedinačna greška, kao što tvrdi Agencija, ili zapravo predstavlja indikator šireg negativnog trenda u postupanju njenih službenika. Preporuka Zaštitnika građana dovodi u pitanje adekvatan nivo znanja službenika Agencije o granicama njihovih ovlašćenja, ali se ona može tumačiti i na drugi način. Naime, Zaštitnik građana posredno ukazuje da je u pitanju nešto od sledećeg: ili pripadnici BIA ne umeju da razgraniče domete svojih ovlašćenja, ili svesno zloupotrebljavaju odsustvo zakonske regulative u oblasti tajnog pretresa kako bi uz ovu meru sproveli i dodatne mere tajnog prikupljanja podataka zaobilazeći obavezu pribavljanja odluke suda.

Rizični neprofesionalizam

U okviru posete pisarnici BIA u kojoj se obrađuju poverljivi predmeti, Zaštitnik je uvideo da je „relativno jednostavnim manipulacijama“¹⁴ moguće napraviti neku vrstu propusta u procesu rada. Nedostatak odgovarajućeg nivoa stručnosti zaposlenih u administraciji BIA, ili njihova nedovoljna informisanost u pogledu granica ovlašćenja koja poseduju, može otvoriti put neadekvatnom i neprofesionalnom sistemu čuvanja podataka. Ukazano je i na potrebu unapređenja procedura i informatičkih programa u okviru pisarnice Agencije¹⁵. U radu pisarnice je evidentno prisustvo rizika

¹¹ Ustav RS, Službeni glasnik 98/2006, član 99, Zakon osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije, član 16.

¹² Zaštitnik Građana Republike Srbije, „Izveštaj o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora“, poseban izveštaj 614-506/14, str. 3.

¹³ Ibid, str. 4-6.

¹⁴ Ibid, str. 6.

¹⁵ Ibid, str. 7.

od kršenja prava građana Srbije na zaštitu podataka o ličnosti, propisana Ustavom i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Nedostatak demokratskih vrednosti

U skladu sa nalazima izveštaja, postoji određen cenzurisan pojam, značajan za način rada Agencije koji BIA, prema rečima Zaštitnika građana, ne tumači u skladu sa „demokratskim tekovinama i suštinom slobode“¹⁶, što istovremeno svedoči i o diferencijaciji između tumačenja koje primenjuje Agencija sa jedne, i Ustav Republike Srbije, sa druge strane. Ovakav nalaz dodatno dovodi u pitanje zadovoljavajući nivo demokratičnosti tajnih podzakonskih akata koje je donela BIA prilikom samoregulisanja oblasti tajnog nadzora, oblasti rada ove agencije koja je donedavno bila u potpunosti skrivena od očiju javnosti. Takođe, ovo predstavlja pokazatelj dominantnih vrednosnih obrazaca BIA, koji ne odgovara sistemu demokratskih vrednosti.

Saradnja koju je BIA pokazala prilikom komunikacije sa nezavisnim kontrolnim telom predstavlja korak napred u sistemu nezavisne civilne kontrole nad službama bezbednosti u Republici Srbiji. Ipak, neophodno je da se u kontrolu uključe i druge institucije kojima je ona u nadležnosti, u prvom redu Odbor za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine Srbije. Nakon nadzora nad BIA koji je sproveo Zaštitnik građana, postaje vidljiva krupna praznina u pogledu regulative koja se odnosi na meru tajnog pretresa. Ovu pravnu prazninu je nužno ispuniti kako bi se stekla celovitost uslova za adekvatnu primenu mere tajnog pretresa od strane Agencije. Sistem u kome se BIA nalazi u trostrukoj ulozi kreatora pravila, neposrednog izvršioca i kontrolora primene mera tajnog pretresa je neodrživ jer predstavlja pretnju po garancije ljudskih prava u Republici Srbiji. Izuzev sistemskih nedostataka, postoje i propusti u edukaciji zaposlenih BIA u pogledu jasnih granica njihovih nadležnosti kao i profesionalnog obavljanja njihovih dužnosti. Oni se manifestuju kao potencijalni i stvarni operativni propusti, kao i propusti prilikom obrade osetljivih podataka, na šta svojim izveštajem ukazuje i Zaštitnik građana. Ovo je važan nalaz Zaštitnika građana, jer ma koliko dobri zakoni bili, kako će se oni primeniti zavisi od konkretnih ljudi, njihovih znanja i profesionalnosti.

¹⁶ „Potrebno je da BIA preispita i unapredi tumačenje pojma „xxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxx“, a u skladu sa demokratskim tekovinama i suštinom slobode xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, kako su one predviđene i zaštićene Ustavom Srbije i ratifikovanim međunarodnim dokumentima.“ Zaštitnik Građana Republike Srbije, „Izveštaj o kontroli rada Bezbednosno-informativne agencije u primeni mere tajnog nadzora“, poseban izveštaj 614-506/14, str. 5

O autoru:

Bogdan Urošević je stažista XVI generacije stažistkinja i stažista u BCBP. Diplomirao je politikologiju na Fakultetu političkih nauka, na kome trenutno pohađa master studije javne uprave, lokalne samouprave i javnih politika. Posebno se interesuje za odnos službi bezbednosti prema ljudskim pravima.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) nezavisni je istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva, zasnovanoj na demokratskim principima i poštovanju ljudskih prava. U središtu interesovanja organizacije su sve politike koje za cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne, evropske i međunarodne bezbednosti.

www.bezbednost.org

BCBP | ANALIZA

© Beogradski centar za bezbednosnu politiku
www.bezbednost.org

Autor: Bogdan Urošević
Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Urednici: Predrag Petrović, Katarina Đokić
Dizajn i prelom: Saša Đorđević