

KLJUČNE TAČKE REFORME SLUŽBI BEZBEDNOSTI

ISKUSTVO SRBIJE, SEVERNE MAKEDONIJE I CRNE GORE

Autor:

Predrag Petrović

Beogradski
centar za
bezbednosnu
politiku



European Fund for the Balkans

KLJUČNE TAČKE REFORME SLUŽBI BEZBEDNOSTI

Iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore

Izdavač:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Đure Jakšića 6/5, Beograd

Tel: 011 3287 226

office@bezbednost.org

www.bezbednost.org

Autor:

Predrag Petrović

Dizajn i prelom:

DTP Studio

Beograd, januar 2020.

European Fund for the Balkans

Pregled praktične politike je nastao u okviru projekta „Ko nadzire nadzirače: Ka odgovornim službama bezbednosti na Zapadnom Balkanu“ koji je podržan od strane Evropskog fonda za Balkan (EFB). Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove EFB.

Sadržaj

Uvod	4
Preporuke	4
Tajni nadzor komunikacija	5
<i>Formiranje operativno-tehničkog centra kao nezavisnog posredničkog tela</i>	5
<i>Mobilna oprema za tajni nadzor komunikacija</i>	7
<i>Evidencije o primeni mera tajnog nadzora komunikacija</i>	7
Ljudski resursi	8
<i>Ko upravlja radom službi bezbednosti?</i>	8
<i>Ko (i dalje) radi u službama bezbednosti?</i>	9

Uvod

Službe bezbednosti svoju moć temelje u tajnom i ekskluzivnom pristupu i kontroli informacija, na osnovu čega tajno utiču na najvažnije odluke i tokove u društvu i državi. Zato svaka reforma službi bezbednosti mora da podrazumeva uspostavljanje institucionalnih aranžmana kao i mehanizama i procedura koje onemogućavaju zloupotrebu tajnog prikupljanja podataka, te čine mogućim delotvoran nadzor i kontrolu nad njima. Međutim, da bi reforma službi bezbednosti bila uspešna nije dovoljno samo dizajnirati mehanizme i procedure u skladu sa demokratskim standardima već je neophodno sveobuhvatno reformisati ljudske resurse u službama jer su upravo ljudi ti koji postupaju ili pak ne postupaju u skladu sa tim (novim) normama. Na sledećim stranama ćemo detaljno prikazati kako urediti oblast tajnog nadzora komunikacija kao i ljudske resurse u službama bezbednosti kojim bi se smanjile mogućnosti njihove (političke i lične) zloupotrebe. Ovo su dva ključna segmenta reforme službi bezbednosti na koja se usredsređujemo u ovom radu. Zaključci i preporuke koje iznosimo zasnovani su na rezultatima istraživanja o službama bezbednosti u Severnoj Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori koji su predstavljeni u publikacijama čije reference se nalaze na kraju ovog teksta.

Preporuke

a. Tajni nadzor komunikacija

- Potrebno je formirati posebno operativno-tehničko telo koje bi delovalo kao nezavisni posrednik između sudova kao naredbodavaca i službi bezbednosti i policije kao izvršilaca tajnog nadzora komunikacija.
- Veoma je važno obezbediti da se mobilna oprema za tajni nadzor komunikacija koristi tek po dobijanju odobrenja suda a svaka upotreba da se neizbrisivo beleži, te da se takva oprema nalazi u posebnim prostorijama, kojima ne može svako da pristupi.
- Radi efektivne kontrole neophodno je da se vode odvojene i uporedive evidencije o svakom pristupu opremi za tajni nadzor komunikacija.

b. Upravljanje ljudskim resursima

- Potrebno je zakonski urediti kriterijume i postupak za izbor na rukovodeća mesta u službama bezbednosti (direktor i zamenik direktora), kao i definisati dužinu njihovog mandata i obim ovlašćenja.
- Efektivna reforma službi bezbednosti iziskuje obnavljanje ljudskih resursa, koje podrazumeva i oslobađanje od kadrova socijalizovanih u tajnim službama prethodnih nedemokratskih režima.

- Evropska unija treba da obrati veću pažnju na bezbednosno-obaveštajni sektor u okviru pristupnog procesa država Zapadnog Balkana, imajući u vidu veliki potencijal (zlo)upotrebe ovog sektora u svrhu zarobljavanja države.

Tajni nadzor komunikacija

Formiranje operativno-tehničkog centra kao nezavisnog posredničkog tela

Jedan od načina na koji je moguće unaprediti nadzor i kontrolu nad bezbednosno-obaveštajnim agencijama i policijom je izmeštanje opreme za tajni nadzor nad komunikacijama iz poseda ovih aktera i smeštanje u posebnu instituciju. Rečeno se postiže formiranjem posebnog tela (operativno-tehnička agencija ili centar) koja je nazavisna u odnosu na službe bezbednosti i policiju i u kojoj se fizički smešta sva oprema za tajno presretanje komunikacija. Glavni zadatak te institucije je aktivacija i upravljanje merama tajnog nadzora komunikacija. To praktično znači da, nakon što službe bezbednosti i policija dobiju odobrenje suda za primenu mera tajnog nadzora komunikacija, one ne mogu samostalno da aktiviraju i upravljaju ovim merama, već moraju da se sa sudskim odobrenjem obrate posebnoj instituciji koja aktivira i realizuje te mere.

Detalnije posmatrano, sam postupak odobravanja i primene mera bi izgledao ovako (v. ilustraciju). Službe bezbednosti sačinjavaju predlog za primenu mera za tajni nadzor komunikacija, koji onda šalju nadležnom sudu. Sud procenjuje da li su ispoštovani svi zakonski uslovi, kako oni formalni tako i suštinski (postojanje osnova sumnje, principi nužnosti i srazmernosti). Ukoliko je ishod procene pozitivan, sud izdaje naredbu o primeni mera. Važno je napomenuti da u ovom momentu sud sačinjava dva dokumenta sa različitim nivoom podataka i informacija.

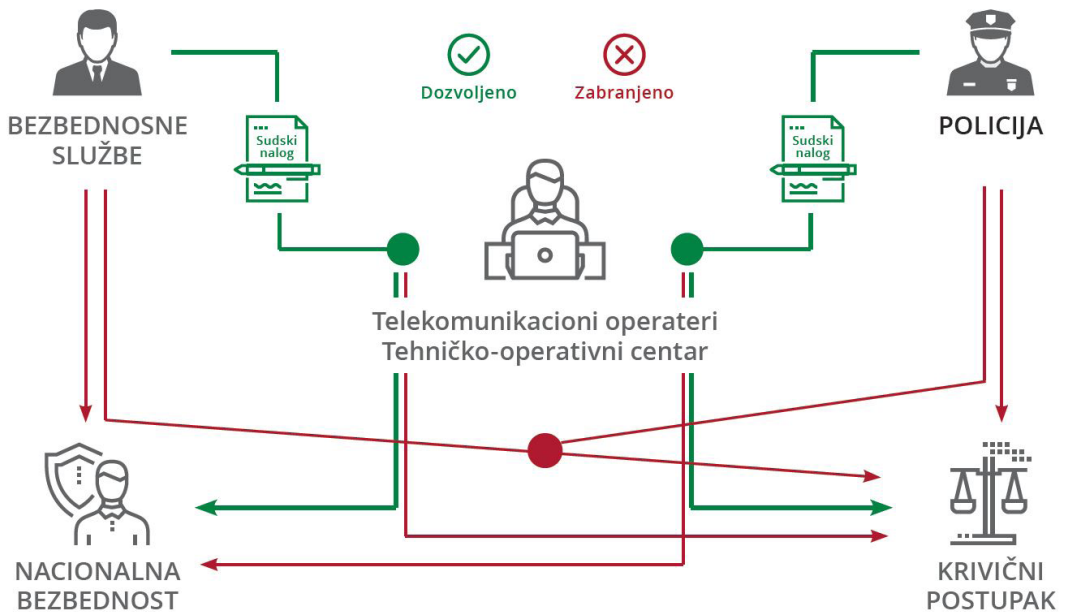
1. dokument koji se prosleđuje službi bezbednosti; sadrži sve detalje koji se odnose na tajni nadzor komunikacija, poput na primer: identitet osobe na merama, broj telefona, dužina trajanja mere, osnove sumnje za primenu mere, obrazloženje zašto je baš ta mera morala da se primeni.
2. dokument koji se šalje instituciji koja aktivira i upravlja primenom tajnog nadzora komunikacija; sadrži samo podatke koji su neophodni za primenu mere (npr. broj telefona, dužina trajanja mere).

Pojedini stručnjaci za bezbednost i informacione tehnologije smatraju da je moguće otići i korak dalje, te u potpunosti anonimizovati primenu ovih mera tako što bi, na primer, institucija koja aktivira mere dobila u dokumentu bar-kod čijim bi se iščitavanjem automatski vršila aktivacija i primena mera. Tako ova institucija ne bi imala uvid ni u to koji brojevi se prisluškuju.

Po dobijanju naredbe suda, operativno-tehnička agencija aktivira primenu mera,

odnosno obezbeđuje da služba bezbednosti ili policija imaju pristup rezultatima primene mera odnosno njihovoj sadržini. Dakle, prednosti ovakvog rešenja su u tome što, s jedne strane, službe bezbednosti ne mogu samostalno da počnu primenu mera čak i kada imaju odluku suda jer su tehnički kapaciteti za to izmešteni u posebnu agenciju. S druge strane, operativno-tehnička agencija ima veoma ograničen uvid u podatke koji su predmet primene mera i nema uopšte uvid u sadržaj primenjenih mera. Na ovaj način se stvaraju dodatni mehanizmi „kočnice i ravnoteže“ u primeni mera što otežava njihovu zloupotrebu.

Dodatna garancija protiv zloupotreba predstavlja i činjenica da direktora operativno-tehničke agencije postavlja izvršna vlast, najčešće vlada, kojoj je i odgovoran a uz prethodno pribavljeno mišljenje ili saglasnost drugih aktera iz bezbednosno-obaveštajnog sektora. Pored toga, uslovi za razrešenje direktora su veoma strogi, te su zato mogućnosti njegovog diskrecionog razrešenja svedeni na minimum.



Ilustracija: uloga operativno-tehničkog centra u tajnom nadzoru komunikacija

Mobilna oprema za tajni nadzor komunikacija

Sa nastankom i razvojem (mobilnih) telekomunikacionih uređaja i infrastruktura, razvijali su se i uređaji za presretanje komunikacija mobilnog karaktera. Tako je, na primer, poznat *Stingrej* sistem prisluškivanja (eng. *Stingray Catcher*) gde poseban mobilni uređaj glumi baznu stanicu, te na taj način primorava mobilni telefon da se poveže sa njim a ne sa pravom baznom stanicom, što onda omogućava da se razgovor tajno nadzire. Naširoko se koriste i uređaji za tajni nadzor mobilnih telefona preko bežičnog interneta (*Wi-Fi interception systems*) koji rade po sličnom sistemu kao i prethodni.

Mobilni uređaji za presretanje komunikacija olakšavaju posao službama bezbednosti, ali i omogućavaju brojne zloupotrebe i neograničeno kršenje ljudskih prava, na šta ukazuju slučajevi iz regiona ali i razvijenih država Zapada. Zbog toga se u poslednje vreme stavlja fokus na to kako nadzirati i kontrolisati mobilnu opremu za prisluškivanje. To se postiže tako što se mobilni uređaji za tajni nadzor komunikacija smeštaju u posebne prostorije kojima ne može svako da ima pristup. Uređaji se koriste samo kada za to postoji odobrenje suda i za svaka njihova upotreba se evidentira.

Nekoliko je modela smeštanja opreme. Prvi gde se mobilna oprema nalaze pod okriljem operativno-tehničke agencije. Drugo rešenje je da se oprema nalazi u službama bezbednosti i policiji. Ostala rešenja predstavljaju kombinaciju prethodna dva - tako bi se, na primer, mobilna oprema koja se koristi za tajni nadzor komunikacija za svrhe prikupljanja dokaza u krivičnim postupcima nalazila u tužilaštvima, a oprema koja se koristi u svrhe zaštite nacionalne bezbednosti bila bi smeštena u službama bezbednosti ili operativno-tehničkoj agenciji. Naravno, ovde može iskrsnuti problem i spor između službi bezbednosti i policije oko „vlasništva“, odnosno „raspoloživosti“ mobilne opreme u datom momentu. Pored toga, mobilna oprema se mora koristiti u blizini osobe koja se tajno nadzire, te ona mora biti ravnomerno geografski raspoređena.

U svakom slučaju, veoma važno je obezbediti da se mobilna oprema za tajni nadzor komunikacija koristi tek po dobijanju odobrenja suda a svaka upotreba se neizbrisivo beleži, te da se takva oprema nalazi u posebnim prostorijama, kojima ne može svako da pristupi.

Evidencije o primeni mera tajnog nadzora komunikacija

Za delotvoran nadzor i kontrolu mera tajnog nazora od velike važnosti je vođenje detaljnih i sveobuhvatnih evidencija o njihovoj primeni. To podrazumeva da se beleži broj predloga za primenu mera, kao i broj odobrenih i odbijenih mera tajnog nadzora. Evidentiranje treba da omogući i lako razvrstavanje mera po njihovoj vrsti, kao i razloga zbog kojih se primenjuju (ekstremizam, terorizam, korupcija i sl.). Ukoliko službe bezbednosti mogu da primenjuju mere tajnog nadzora radi prikupljanja dokaza za vođenje krivičnog postupka, treba beležiti i za koja krivična dela su mere primenjene, te

kakav je bio ishod primenjenih mera. U [Sjedinjenim Američkim Državama beleži se](#) i koliko su mere koštale kako bi se, ukrštanjem sa drugim kriterijumima, moglo proceniti da li je njihova primena bila svrsishodna.

Nije, međutim, dovoljno da ove evidencije vode samo službe bezbednosti, već je neophodno ih vode i pravosudni organi, druge nadležne državne institucije (npr. institucije nadležne za zaštitu podataka o ličnosti) kao i telekomunikacioni i internet operateri. Evidencije poslednje rečenih aktera moraju da sadrže zabeleženo svako presretanje komunikacija, bilo ono koje se ostvaruje na osnovu zahteva telekomunikacionim i internet operaterima, bilo ono koje službe bezbednosti ostvaruju direktno. Pored toga, treba obezbediti takve tehničke uslove koji onemogućavaju da se naknadnim intervencijama evidencije prepravljaju. Neažurne, neusklađene i loše vođene evidencije, pa čak i njihovo odsustvo, kao i mogućnost naknadnog manipulisanja njima, [zabeležili su kao veliki problem](#) Zaštitnik građana i Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja tokom obavljanja nadzora i kontrole službi bezbednosti i telekomunikacionih operatera u Srbiji.

Dobre i ažurne evidencije koje vode svi akteri koji odobravaju i primenjuju mere tajnog nadzora su osnov dobre kontrole, pošto omogućavaju da se podaci koje beleže različiti akteri uporede i provere. Bez toga, kako je to svojevremeno rekao Poverenik u Srbiji, „službama može samo da se veruje na reč“.

Ljudski resursi

Usvajanje najboljih zakona, normi, pravila i procedura koji su u potpunosti usklađeni sa savremenim demokratskim standardima neće mnogo promeniti u praksi rada službi bezbednosti ukoliko u njima ostanu zaposleni koji su navikli da zaobilaze i čak ne poštuju zakone i pravila. Osnov svake institucije su ljudi jer kako oni postupaju (u skladu sa zakonima ili mimo njih), takva je i institucija u kojoj rade. Zato svaka temeljna reforma institucija mora da obuhvati i ljudske resurse.

Ko upravlja radom službi bezbednosti?

Službe bezbednosti su centralizovane i hijerarhijski ustrojene državne organizacije u kojima direktori službi bezbednosti imaju veliku moć odlučivanja, uključujući u to i ljudske resurse (što su i naše analize pokazale), Ovde je važno krenuti od vrha odnosno od direktora službi bezbednosti jer je iskustvo Srbije, ali i Severne Makedonije i Crne Gore, pokazalo da direktori imaju veliku moć odlučivanja, uključujući i o ljudskim resursima a da kriterijumi i uslovi za njihova postavljenja i razrešenja nisu jasno definisana zakonima.

Kako je u državama Zapadnog Balkana politizacija veliki problem, veoma je važno propisati da za direktora službe bezbednosti ne može biti postavljena osoba koja je bila

član političke partije barem u prethodnih 5 godina. Pored toga, potrebno je predvideti i dodatne mehanizme „kočnica i ravnoteže“ prilikom izbora direktora. Na primer, valja propisati da je za imenovanje direktora službe potrebna saglasnost obe grane izvršne vlasti (vlada i predsednik), a pre njegovog imenovanja izvršna vlast mora da se konsultuje sa nadležnim parlamentarnim odborom za kontrolu službi bezbednosti. Uvođenjem više instanci od kojih se pribavlja mišljenje ili se pak traži odobrenje za imenovanje direktora službe, daje se na značaju ovoj poziciji i umanjuje mogućnost arbitrarnih postavljenja. Pored toga, važno je naznačiti i dužinu mandata direktora službe (uobičajeno je to 4-5 godina), te da li postoji mogućnost reizbora. Kako bi bilo jasnije nadzornim i kontrolnim telima šta treba kontrolišu, potrebno je taksativno navesti i za šta je direktor odgovoran prilikom vršenja svog posla. Ova rešenja postoje u Makedoniji odnosno Crnoj Gori ali ne i u Srbiji.

S obzirom na to da zamenici direktora imaju veoma važnu ulogu u upravljanju službama bezbednosti, neophodno je zakonom urediti i postupak njihovog imenovanja. Uporedna praksa ukazuje da su uslovi i postupak za izbor zamenika direktora obično isti kao i za direktora, uz dodatni uslov da imenovanje zamenika ide na predlog direktora službe. Konačno, direktor i njegovi zamenici moraju biti smenjivi prema jasnim kriterijumima, te bi valjalo propisati i uslove i procedure za njihovu smenu.

Ko (i dalje) radi u službama bezbednosti?

Mnogo teži zadatak je, međutim, reformisati ljudske resurse „po dubini“ jer potrebno utvrditi jasne kriterijume, postupke i instrumente prema kojima se utvrđuje da li neko može (i dalje) da radi u službama bezbednosti. Važnu ulogu ovde treba da ima selekciona komisija koja na osnovu kriterijuma i pravila te primenjenih instrumenata treba da odluči ko je dostojan rada u službi bezbednosti. Podrazumeva se da komisija mora biti „mešovitog“ tipa, sastavljena od ljudi sa iskustvom rada službi bezbednosti ali i od „spoljnih“ članova koji su stručnjaci u oblasti zaštite ljudskih prava. Da bi se obezbedila što šira politička podrška komisiji, obično se propisuje da njihove članove bira parlament kvalifikovanom većinom, najčešće dvotrećinskom.

Osnov selekcije kadrova je zapravo neka vrsta bezbednosne provere radnika službi bezbednosti. U Severnoj Makedoniji to su nastojali da postignu primenom dva instrumenta – testa integriteta i poligrafskog testiranja. Problem je, međutim, što su ovi instrumenti uvedeni a da nije prethodno sagledano pravo stanje, pa tako, na primer, poligrafsko testiranje nije ni realizovano jer je u funkciji bio samo jedan poligrafski aparat. Problem može predstavljati i to ko sprovodi bezbednosnu proveru, odnosno test integriteta. Da li su to ljudi koji će objektivno prikupiti podatke. Upravo iz tih razloga je važno obezbediti i žalbeni postupak kojim radnici službi bezbednosti mogu da zaštite svoja prava ukoliko smatraju da su povređena.

Slučaj Crne Gore ukazuje da je reformu ljudskih resursa službi bezbednosti važno

realizovati zbog potreba i podsticaja koji dolaze iz matične države i društva a ne zbog zahteva međunarodnih organizacija i stranih država. Naime, ova država je morala pre ulaska u NATO da „očisti“ redove Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB) od kadrova za koje se sumnjalo da su bliski ruskim službama bezbednosti. Zakonske pretpostavke za rečeno stvorene su izmenama Zakona o ANB i Zakona o penzijskom sistemu 2015. godine, a problem je praktično rešen penzionisanjem oko 20% pripadnika ANB. To je obezbedilo Crnoj Gori učlanjenje u NATO jer članice ove organizacije nisu više morale da sumnjaju da će informacije koje razmeni sa ANB dospeti nekoj „trećoj strani“. Međutim, time je samo rešen jedan problem od značaja za NATO, ali je i dalje ostao čitav niz drugih problema od značaja za građane Crne Gore. Među njima je svakako najvažniji velika politizacija rada ANB. Zbog toga, svaka reforma službi bezbednosti mora biti temeljna i podstaknuta, oblikovana i vođena potrebama matičnog društva, a ne samo nametnuta spolja.

Izvori:

Predrag Petrović, „Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2020.

Magdalena Lembovska, „More than (de)politicization: The role of security-intelligence service in (de)capturing the state“, Euro Think, Skopje, 2020.

Dina Bajramspahić, „Reforma obavještajnog sektora u Crnoj Gori - Nezavršena priča“, Institut alternativa, Podgorica, 2020.

O autoru

Predrag Petrović je izvršni direktor Beogradskog centra za bezbednosnu politiku. Petrović je osmislio i učestvovao u brojnim istraživanjima na temu bezbednosno-obaveštajnih službi, privatizacije bezbednosti, (nasilnog) ekstremizma i terorizma, bezbednosnih pretnji sa kojima se suočavaju aktivisti u Srbiji, kao i integriteta i reforme sektora bezbednosti. Takođe je osmislio i držao predavanja i radionice na prethodno rečene teme studentima, predstavnicima drugih istraživačkih organizacija i članovima tela za nadzor bezbednosnih institucija. Petrović je magistrirao na Fakultetu političkih nauka na temu „Privatizacija bezbednosti u slabim državama: slučaj Srbija“. Magistarsku tezu je Čigoja štampa objavila a knjiga predstavlja sastavni deo fakultetske literature. Petrović na istom fakultetu radi doktorat na temu reforme službi bezbednosti u Srbiji.

predrag.petrovic@bezbednost.org

O Beogradskom centru za bezbednosnu politiku

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

BCBP podržava konsolidaciju reforme sektora bezbednosti i uključenje Srbije u procese regionalne i globalne bezbednosne saradnje i integracije kroz: istraživanja, analize i predloge praktične politike, javno zastupanje, obrazovanje, izdavačku delatnost, stručnu podršku reformama i umrežavanje svih relevantnih aktera.

Posebno, BCBP istražuje dinamiku i domete reforme državnih aparata sile Republike Srbije, kao i probleme njihovog stavljanja pod demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor.

www.bezbednost.org

O Evropskom fondu za Balkan

Evropski fond za Balkan je zajednička inicijativa evropskih fondacija koja osmišljava, sprovodi i podržava inicijative sa ciljem jačanja demokratije, podsticanja evropskih integracija i afirmisanja uloge zemalja zapadnog Balkana u rešavanju novih izazova sa kojima se Evropa susreće.

Programska strategija Fonda, koja je fokusirana na tri osnovne oblasti – razvoj kapaciteta, razvoj politike i regionalnu saradnju, sprovodi se kroz glavne programe i odabrane projekte, zajedno sa nizom inicijativa koje su rezultat regionalnog identiteta EFB kao relevantnog aktera u ovim oblastima.

www.balkanfund.org