



USAID
OD AMERIČKOG NARODA



INSTITUTE FOR
Sustainable
Communities

BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU | ĐURE JAKŠIĆA 6/5, BEOGRAD | 011 3287 226 | OFFICE@BEZBEDNOST.ORG



Parlamenti na specijalnom zadatku: nadzor nad primenom posebnih mera za tajno prikupljanje podataka

AUTORKA: KATARINA ĐOKIĆ | ISTRAŽIVAČICA | KATARINA.DJOKIC@BEZBEDNOST.ORG

Posebne mere tajnog prikupljanja podataka (u nastavku: posebne mere) nisu nikakva novina u radu bezbednosnih aktera, ali poslednjih godina privlače veliku pažnju javnosti. Tehnološki razvoj omogućio je do sada najozbiljniji zahvat države u domen privatnosti svojih i tuđih građana, i to u vreme kada je poštovanje ljudskih prava u većem delu sveta postalo, bar deklarativno, jedno od osnovnih načela ustavnog uređenja. Osetljivost podataka prikupljenih na ovaj način takođe čini posebne mere aspektom rada aktera bezbednosti u kome je rizik od korupcije veoma visok.¹ S druge strane, priroda bezbednosnih pretnji koje se u XXI veku nameću kao dominantne (pre svega, terorizma i organizovanog kriminala) opravdava marljivost u primeni posebnih mera. Da bi se sprečile zloupotrebe, potrebno je

¹ Potrebno je imati u vidu da se primenom posebnih mera zadire u privatnost građana, kao i da se njima mogu prikupiti interni podaci o poslovanju pravnih lica. Ovo otvara mogućnost ucene, trgovine informacijama i sl. Osim toga, postoji rizik od prikupljanja podataka koji nisu od značaja za krivični postupak ili nacionalnu bezbednost ili od dostavljanja netačnih i nepotpunih podataka. Opširnije o rizicima od korupcije u sektoru bezbednosti u: Petrović, P. (ur.) (2013) Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Izdavanje ove publikacije omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Građansko društvo za budućnost“ kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC). Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ISC-a, USAID-a ili Vlade SAD-a.

da primena posebnih mera 1) bude uređena zakonom i da 2) podleže spoljnom nadzoru (sudovi, nezavisni državni organi, parlament).

U ovom tekstu biće dat pregled zakonodavno-institucionalnih aranžmana i praksi parlamentarnog (ili sa parlamentima povezanog) nadzora nad primenom posebnih mera u evropskim zemljama. Tekst ne nastoji da ponudi opsežnu klasifikaciju aranžmana nadzora ili iscrpnu analizu praksi, već da zabeleži aktuelne trendove i domete u nadzoru nad primenom posebnih mera u radu bezbednosno-obaveštajnih službi i policije, kao i da, bez dublje analize, identifikuje neke f-aktore koji utiču na efektivnost ovog tipa nadzora.

Šta su posebne mere?

Na ovom mestu potrebno je odrediti šta podrazumevamo pod posebnim merama tajnog prikupljanja podataka. Budući da su ove mere brojne, raznovrsne i da se stalno razvijaju i menjaju, teško je dati jednu jedinstvenu i preciznu definiciju.² Potrebno je naglasiti da se posebne mere primenjuju u dve osnovne svrhe: u istrazi krivičnih dela i radi zaštite nacionalne bezbednosti; doduše, u nekim slučajevima navedene svrhe se prepliću.³ Savet Evrope kao zajednički imenitelj „specijalnih istražnih tehnika“ (special investigation techniques) koje se koriste u krivičnom postupku prihvata njihovu tajnost i činjenicu da primena istih može ugroziti osnovna prava i slobode („secret nature and the fact that their application could infringe fundamental rights and freedoms“).⁴ Tajnost prikupljanja podataka osnovna je karakteristika posebnih mera, ne samo kada je reč o krivičnom postupku, već i kada se te mere primenju u cilju zaštite nacionalne bezbednosti, ali i prilikom nadzora nad transakcijama finansijskih sredstava i robe. Preciznija određenja posebnih mera mogu se naći u zakonima pojedinih zemalja; ipak, to su najčešće: tajni nadzor telekomunikacija i pošte, tajni nadzor i snimanje unutrašnjosti objekata i tajno praćenje, motrenje i snimanje osoba na otvorenom prostoru i javnim mestima, tajni uvid u evidencije ličnih podataka, tajni otkup dokumenata i predmeta.

² Committee of Experts on Special Investigation Techniques in Relation to Acts of Terrorism (PC-TI). Conclusions of the third meeting, Strasbourg 24.09.2003. PC-TI (2003). <http://goo.gl/52RXx0> (coe.int pdf)

³ Naročito kada je reč o terorizmu, organizovanom kriminalu i krivičnim delima protiv ustavnog uređenja i bezbednosti države, kada je potrebna saradnja između policije i službi bezbednosti. Videti: Milosavljević, B. (2008) Ovlašćenja policije i drugih državnih organa za tajno prikupljanje podataka: domaći propisi i evropski standardi, u: Hadžić, M.&P. Petrović (ur) Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja, Beograd: CCVO, 59-75: 60.

⁴ U pomenutoj preporuci iz 2005. Savet Evrope malo razrađuje tu definiciju: specijalne istražne tehnike predstavljaju „tehnike koje nadležne institucije primenjuju u smislu krivičnih istraga u cilju otkrivanja i istrage teških zločina i osumnjičenih, a kojim se informacije prikupljaju na takav način da ciljane osobe to ne primete“. videti: Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism. Adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005 at the 924th meeting of the Ministers’ Deputies. Rec(2005)10 <http://goo.gl/X3QiRb>

Koji evropski standardi su relevantni za parlamentarni nadzor nad primenom posebnih mera?

Evropske smernice u oblasti regulisanja primene posebnih mera ne pominju eksplicitno potrebu za parlamentarnim nadzorom. Ipak, ovde je potrebno istaći i da odgovarajući propisi Evropske Unije ne važe za oblasti izvan kompetencija EU, kao što je zaštita nacionalne bezbednosti. Direktiva 95/46/EC o zaštiti podataka predviđa postojanje nacionalnih tela koja nadziru prikupljanje, obradu i razmenu podataka u svrhe prevencije, istrage i otkrivanja krivičnih dela i vođenja krivičnog postupka.⁵ Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama ustanovljava principe po kojima države članice smeju da prate elektronske komunikacije ili preduzimaju druge mere u cilju zaštite javne i nacionalne bezbednosti i implementaciju krivičnog prava, ali se eksplicitno uzdržava od mešanja u aktivnosti država u ovim oblastima.⁶ Najdetajniju preporuku o zakonskom regulisanju primene posebnih mera usvojio je 2005. Savet Evrope, ali se i ova preporuka odnosi samo na primenu posebnih mera u istrazi krivičnih dela. Prema pomenutoj preporuci, države članice bi trebalo da preduzmu odgovarajuće legislativne mere kako bi osigurale da institucije pravosuđa ili neka druga nezavisna tela imaju odgovarajuću kontrolu nad primenom specijalnih istražnih tehnika, i to u vidu izdavanja odobrenja za primenu ovih mera, nadzora tokom primene ili naknadne kontrole. Parlamenti se ne pominju eksplicitno kao akter spoljnog nadzora nad primenom specijalnih istražnih tehnika.

Zašto su parlamenti važni akteri nadzora?

Postoje, ipak, razlozi, zbog kojih ih ne bi trebalo zanemariti – ne kao alternativu za delovanje sudstva i nezavisnih državnih organa, već kao jednog od činilaca efektivnog nadzora. Parlamenti imaju nekoliko osobina koje ih čine poželjnim u ovoj vrsti nadzora: prvo, nad-

⁵ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. [online] <http://goo.gl/1vTxf> (lex.europa.eu). Međutim, interesantno je da predlog za izmenu ove direktive iz 2012. (čije se usvajanje i dalje odlaže) isključuje njenu primenu na obradu podataka u radu evropskih institucija, kao što su Europol i Eurojust. Videti: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data. /* COM/2012/010 final - 2012/0010 (COD) */ [online] <http://goo.gl/XZNUZt> (lex.europa.eu)

⁶ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0058:EN:NOT>

zor nad radom⁷ izvršne vlasti je jedna od osnovnih funkcija parlamenta koja bi trebalo da doprinosi većoj odgovornosti institucija izvršne vlasti – uključujući tu i institucije sektora bezbednosti. Činjenica da su parlamenti direktno izabrani uvećava legitimnost nadzora. Parlamentarni nadzor odvija se prvenstveno preko radnih tela, u kojima su po pravilu zastupljeni predstavnici različitih političkih partija, kako vladajućih, tako i opozicionih, što nadzor čini relativno izbalansiranim. Najzad, specijalizovanost odbora za praćenje pojedinih politika omogućava da se nadzor nad primenom posebnih istražnih mera stavi u širi kontekst implementacije pojedinih politika i funkcionisanja institucija. U tom smislu, svrha parlamentarnog nadzora nije otkrivanje individualnih slučajeva zloupotreba ovlašćenja u okviru delovanja institucija, već uočavanje sistemskih nedostataka u primeni posebnih mera i davanje predloga za rešavanje uočenih problema – bilo kroz preporuke institucijama o implementaciji postojećih zakona, bilo kroz unapređenje legislative, u slučajevima kada je to potrebno.⁸

Kako se može vršiti parlamentarni nadzor?

Pored usvajanja zakona i razmatranja značajnih društvenih pitanja, kontrolno-nadzorna funkcija spada u osnovne funkcije parlamenta. U cilju vršenja te funkcije, parlament na raspolaganju može imati širok spektar instrumenata, kao što su poslanička pitanja, interpelacije, uspostavljanje istražnih odbora, javna slušanja, obaveza izveštavanja parlamentu o radu izvršne vlasti. Najistaknutije mesto u nadzoru nad izvršnom vlasti imaju specijalizovana parlamentarna tela (odbori, gremiji, komisije) koja nadziru sprovođenje određenih politika, odnosno rad određenih aktera izvršne vlasti.

Uporedno proučavanje parlamentarnih praksi znatno je otežano njihovom raznovrsnošću i specifičnošću pojedinih zakonodavno-institucionalnih aranžmana koji su nastali i razvijali se kao odgovor na lokalne prilike. Nadzor nad sektorom bezbednosti može biti u nadležnosti jednog jedinog odbora, kao što je to do aktuelnog saziva (od 2012.) bio slučaj u Srbiji. S druge strane, u nekim parlamentima (Slovačka, Rumunija) postoji po jedan odbor za svaku instituciju sektora bezbednosti – što znači da sem vojske i policije, i svaka pojedinačna obaveštajno-bezbednosna služba ima odgovarajući specijalizovani odbor koji nadzire njen rad.⁹ Češke je rešenje po kome rad svih službi nadzire jedno specijalizovano parlamentarno telo.

⁷ Prema Zakonu o Narodnoj skupštini, osnovne funkcije Narodne skupštine su predstavnička, zakonodavna, izvorna i kontrolna. U tom smislu, parlamentarni nadzor potpada pod kontrolnu funkciju. Termin „nadzor“ izabran je radi veće preciznosti, u skladu sa definicijom koju nudi Kaparini, prema kojoj se nadzor odnosi na aktivnosti kojima se ocenjuje efikasnost i zakonitost rada institucija. Videti Caparini, M. (2007) Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. U: Born, H. & M. Caparini (Ur) Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Aldershot: Ashgate Publishing: 3- 24: 9.

⁸ Up: De Smet, P. Confidence is fine, control is better? Excerpt of the speech held at Community of Interest on the Practice and Organisation of Intelligence (Belgium) - December 2008. Preuzeto sa <http://goo.gl/y2U7cS> (comiteri.be).

⁹ European Parliament – Office for Promotion of Parliamentary Democracy (2013). Parliamentary oversight of Security Sector. [online] <http://goo.gl/tvmP9P> (europarl.europa.eu pdf): 28.

Dok su odbrana i unutrašnji poslovi (bilo zajedno, bilo odvojeno) po pravilu predmet nadzora klasičnih parlamentarnih odbora, sastavljenih od poslanika, koji izveštaje o svom radu podnose parlamentu, aranžmani nadzora nad službama znatno su raznovrsniji. Nemoguće je iscrpno klasifikovati parlamentarna ili sa parlamentom povezana tela koja vrše nadzor nad službama. U zavisnosti od načina konstituisanja, sastava, konkretno definisanih nadležnosti i ovlašćenja ova tela mogu biti različitog karaktera, od klasičnih odbora, kakav počev od aktuelnog saziva imamo u Skupštini Srbije, preko kombinovanih komisija koje mogu uključivati parlamentarce i nezavisne stručnjake (npr. Komisija G10 u nemačkom Bundestagu), do nezavisnih tela koja može birati parlament (Norveška, Belgija) ili izvršna vlast, pri čemu se uloga parlamenta ograničava na predlaganje članova (CTIVD u Holandiji, Komisija za bezbednost i zaštitu integriteta u Švedskoj). Klasični odbori najčešće imaju legislativnu i nadzornu ulogu, dok je uloga nezavisnih (parlamentarnih) komisija po pravilu samo nadzorna.

U nastavku ćemo, najpre, razmatrati nekoliko slučajeva nadzora nad primenom posebnih mera u delovanju službi, a zatim se osvrnuti na nadzor nad primenom ovakvih mera u operativnom radu policije.

Nadzor nad bezbednosno-obaveštajnim službama

Većina evropskih parlamenata, uključujući i našu Narodnu skupštinu, ima ovlašćenje da nadzire primenu posebnih mera. U nekim zemljama nosioci ovog ovlašćenja su specijalizovana nezavisna tela čije članove bira parlament i koja mogu podnositi izveštaje parlamentu. Ipak, u više zemalja (npr. Danskoj, Portugalu, Velikoj Britaniji) parlamenti ne raspolažu ovim ovlašćenjem.¹⁰ Ambivalentan je primer britanskog parlamenta, koji ima i veoma specifičan aranžman nadzora nad radom službi. Odbor za obaveštajne i bezbednosne poslove (Intelligence and Security Committee, ISC), sastavljen je od parlamentaraca iz oba doma parlamenta, ali odgovara direktno premijeru, a tek preko premijera parlamentu. Iako odbor nema eksplicitno ovlašćenje da nadzire operativni rad službi, ovaj fokus nadzora nije mu ni eksplicitno zabranjen. Glavni metod rada su istrage. Odbor ima istražitelja (General Investigator), zaduženog za ispitivanje i izveštavanje o pojedinim aspektima rada službi, a na ovu funkciju imenuju se bivši visoki policijski službenici. Činjenica da ne poseduje legislativne nadležnosti daje ovom odboru dovoljno prostora da pokreće istrage na aktuelne teme. Tako je u oktobru 2013. godine odbor najavio preispitivanje zakonodavnog okvira koji uređuje pristup obaveštajnih službi privatnim podacima i širu istragu radi ustanovljavanja "odgovarajućeg balansa između privatnosti i bezbednosti u doba Interneta". Ipak, činjenica da odbor odgovara premijeru, koji može da koriguje sadržaj izveštaja odbora, prilično je kontraverzna, a odboru se u britanskoj javnosti često prebacuje da se nedovoljno kritički postavlja prema izvršnoj vlasti i službama.

¹⁰ Wills, A. et al (2011). Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union. European Parliament, Brussels: 115-116.

Neki od najhvaljenijih primera za nadzor proistekli su iz skandala vezanih za rad službi. Delegacija za nadzor nad obaveštajnim službama (nem. Geschäftsprüfungsdelegation) švajcarske skupštine, sastavljena od predstavnika oba skupštinaska doma, formirana je nakon dva velika skandala sa kraja osamdesetih i početka devedesetih godina prošlog veka. Tada je jedan istražni odbor skupštine utvrdio je federalna policija u periodu 1945-1989. sastavila dosijee o oko 700.000 osoba i organizacija¹¹, o kojima je tajno prikupljala informacije, da bi nedugo potom bilo otkriveno i postojanje dve tajne službe koje nisu bile ni pod kakvom političkom kontrolom i čije je delovanje prethodno bilo nepoznato javnosti – ovaj drugi skandal bio je predmet jednog narednog istražnog odbora.¹² Velika uloga parlamentaraca u otkrivanju i rasvetljavanju pomenutih slučajeva ukazala je kako na potrebu za regularnim parlamentarnim nadzorom nad obaveštajnim službama, tako i na izvodljivost ovakvog nadzora. To je direktno uslovalo formiranje parlamentarnog tela sa izuzetno širokim ovlašćenjima, uključujući neograničeni pristup svim vladinim poverljivim podacima. Delegacija je u periodu 2008-2010. iskoristila svoja ovlašćenja da sprovede istragu o obradi elektronskih podataka prikupljenih obaveštajnim radom unutar zemlje. Istragom je otkriveno da je deo čuvanih podataka bio netačan ili irelevantan za nacionalnu bezbednost.¹³

U navedenim slučajevima nosioci nadzora su tela sastavljena od parlamentaraca. Druga mogućnost za vršenje nadzora jeste preko nezavisnih komisija u kojima učestvuju stručnjaci, ali koje imenuje parlament. Prednost ovog modela je u tome što nosioci nadzora od početka imaju bolje poznavanje pravnog okvira i okolnosti u kojima službe deluju; izbegava se i rizik da rad nadzornog tela bude otežan trvenjima između vlasti i opozicije.¹⁴ Primer za ovakav model je belgijski Stalni odbor za nadzor nad obaveštajnim službama. Članove Odbora (predsednik, dva člana i dva zamenika)¹⁵ imenuje belgijski Senat, ali je on institucionalno i operativno nezavisan od parlamenta. Zanimljivo je da je ovaj odbor bio uveliko u funkciji kada je (2010. godine) donesen zakon kojim je po prvi put predviđena primena posebnih mera i deluje da je bez većih poteškoća učinio nadzor nad primenom tih mera jednom od svojih osnovnih nadležnosti. Odbor može vršiti istrage na sopstvenu inicijativu, ali i na zahtev nekog od dva doma parlamenta, ministarstva ili druge institucije vlasti, kao i po žalbi građana; najzad, odbor može i da po nalogu neke pravosudne instance istražuje da li su pojedini pripadnici službi počinili određene zloupotrebe. U široka ovlašćenja ovog

¹¹ Eidgenössisches Departement des Innern EDI/ Schweizerisches Bundesarchiv BAR (2007, 17.01). Die politische Polizei und der Staatsschutz. Preuzeto sa <http://www.bar.admin.ch/archivgut/00591/00628/index.html>.

¹² Jahresbericht 2012 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, 24.01.2013 [online] <http://goo.gl/Nr7mqr> (parlament.ch pdf): 3.

¹³ Geschäftsprüfungsdelegation (2012, 23.08). Oberaufsicht über die Nachrichtendienste in der Schweiz. [online] <http://goo.gl/MBUePZ> (ennir.be pdf): 2.

¹⁴ Slabosti nadzora kroz klasične parlamentarne odbore odbradene su detaljnije u Caparini, M. (2007) Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. U: Born, H.& M. Caparini (Ur) Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Aldershot: Ashgate Publishing: 3- 24. Videti naročito str.13-14.

¹⁵ Pri čemu predsednik odbora mora biti sudija ili državni tužilac.

tela spada i neograničeni pristup podacima iz tekućih istraga, što nije standard u evropskoj praksi.¹⁶ Uspeh ovog odbora zasniva se na stručnosti članova i usmerenosti na rad službi kakvu parlamentarci sebi ne bi mogli da priušte, ali i opremljenošću adekvatnim administrativnim kapacitetima. Sem sekretarijata, u kome je po poslednjim podacima zapošljeno 14 službenika¹⁷, odbor na raspolaganju ima službu za istrage čiji članovi deluju u svojstvu pomoćnika javnog tužioca. Na taj način, Odbor spaja legislativnu i sudsku vlast u nadzoru nad radom službi, delujući, ipak, kao nezavisno regulatorno telo.

Najveća ovlašćenja u vezi sa primenom posebnih mera ima nemački Bundestag. U okviru Bundestaga deluje Komisija G10, nazvana po članu 10 Osnovnog zakona (Grundgesetz), kojim se garantuje pravo na tajnost pisama i telekomunikacija. Komisija G10 je po mnogo čemu jedinstvena tvorevina – u pitanju je kvazipravnosudno telo smešteno u okrilje parlamenta, čija je uloga kontrola i nadzor nad merama kojima bezbednosno-obaveštajne službe pomenuto pravo ograničavaju. Članove komisije bira parlamentarno telo za nadzor nad službama bezbednosti (Parlamentarisches Kontrollgremium), pri čemu predsednik mora imati položen ispit za sudiju. Članovi komisije (četiri redovna i troje zamenika) mogu, a ne moraju biti poslanici Bundestaga. Komisija izdaje odobrenja za primenu mera kojima se ograničava pravo na tajnost komunikacija, što je ujedno i njena najvažnija nadležnost. Naime, ukoliko neka od službi odluči da primeni jednu ovakvu meru, ona Ministarstvu unutrašnjih poslova podnosi pisani zahtev za odobrenje; ukoliko Ministarstvo ovaj zahtev odobri, on se prosleđuje Komisiji koja se izjašnjava o njemu – ukoliko ga odbaci, dotična mera ne može biti primenjena. U slučaju izuzetne opasnosti, Ministarstvo može odobriti primenu neke mere i bez saglasnosti Komisije, ali u tom slučaju ima rok od tri dana da o tome obavesti predsednika komisije ili njegovog zamenika, a Komisija odlučuje o primeni te mere na sledećem zasedanju. Ukoliko Komisija odbaci pomenutu meru, Ministarstvo je dužno da zatraži da se prekine sa njenom primenom.¹⁸ Nakon tog davanja saglasnosti, Komisija prati i kontroliše način prikupljanja i korišćenja privatnih podataka primenom posebnih mera i daje saglasnost o tome da li će osoba o kojoj su podaci prikupljeni posle prestanka primene odgovarajućih mera o tome biti obavешtena. Najzad, Komisija prima žalbe građana i ispituje da li su u pojedinim slučajevima mere kojima se ograničava pravo na tajnost pisama bile primenjene u skladu sa zakonom. Primećujemo da Komisija G10 funkcioniše slično kao sudovi u našem pravnom sistemu, ali je u njenom slučaju sudija

¹⁶ Prema podacima iz studije Vilsa i saradnika, ovo ovlašćenje u zemljama EU imaju još nadležna tela u Holandiji i Portugalu (takođe nezavisna tela), kao i Bugarskoj, Letoniji i Sloveniji (parlamentarni odbori). Wills, A. et al (2011): 127-128.

¹⁷ Prema podacima prijavljenim u Wills, A. et al (2011), ovo telo je 2011. imalo je 10 zapošljenih; poređenja radi, ISC i italijanski COPASIR, koji opslužuju parlamentarce (dakle, „nestručnjake“), su u isto vreme imali po 6. Prema podacima koje je BCBP dobio 26.12.2013. od sekretara Odbora za kontrolu službi bezbednosti, Katarine Terzić, ovaj odbor trenutno, uz sekretara, ima na raspolaganju troje saradnika koji istovremeno rade za Odbor za odbranu i unutrašnje poslove.

¹⁸ “Artikel 10-Gesetz vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254, 2298), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 4 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist”, čl.15, tač. 6.

ojačan autoritetom i legitimitetom parlamenta kao izabranog tela, a kontrolna funkcija (davanje ili odbijanje saglasnosti) objedinjena je sa nadzornom (praćenje primene mera).

Kao što je jedan član Komisije G10 iz prethodnog saziva sugerisao, nadzorne posete ne mogu biti naročito efektivne ako članovi Komisije ne znaju šta gledaju.

Ipak, slučaj Komisije G10 pokazuje da uprkos razrađenim zakonskim i institucionalnim rešenjima nadzora, njegovo vršenje u praksi može biti otežano različitim preprekama – koje zahtevaju ažurno unapređenje pomenu-tih rešenja. Afera koja je nastala kada je uzbunjivač Edvard Souden obelodanio razmere prikupljanja podataka od strane NSA i GCHQ, pri čemu se, između ostalog, saznalo da su britanski obaveštajci prikupljali podatke o nemačkim građanima u saradnji sa nemačkim službama, pokazuje da saradnja i razmena podataka između službi različitih zemalja ostaje „crna rupa“ demokrat-

skog nadzora. Dalje, početna nevoljnost parlamentaraca ne samo iz vladajuće CDU/CSU, već i najveće opozicione stranke (SPD) da problematizuju temu masovnog prikupljanja podataka pokazuje da institucionalna rešenja po sebi ne znače mnogo ako nosioci nadzora ne žele da ih primene. Najzad, ubrzani razvoj telekomunikacija čini nosioce kontrole i nadzora nemoćnim naspram službi ukoliko ne raspolažu tehničkom ekspertizom.

Nadzor nad policijom i ostalim akterima koji primenjuju posebne mere

Dobar primer sveobuhvatnog nadzora može se naći izvan Evrope. Odbori za obaveštajne poslove oba doma američkog kongresa (House Permanent Select Committee on Intelligence i Senate Select Committee on Intelligence) u svojoj nadležnosti imaju nadzor nad svim obaveštajnim aktivnostima koje vrše ukupno 17 institucija, uključujući i Upravu za suzbijanje droga (Drug Enforcement Administration, DEA), Sekretarijat za energetiku (Department of Energy) i Trezor (Department of Treasury). Iako je teško porediti evropske političke sisteme sa američkim, ovo može biti dobra sugestija kako objединiti nadzor nad primenom posebnih mera.

Bezbednosno obaveštajne službe nisu jedine institucije koje primenjuju posebne mere. Njih primenjuje policija u svom istražnom postupku, ali i različite finansijske institucije zadužene za oporezivanje, sprečavanje pranja novca i sl. Dodeljivanje značajnih ovlašćenja telima specijalizovanim za nadzor nad obaveštajno-bezbednosnim službama bez uzimanja u obzir drugih institucija koje primenjuju posebne mere može dovesti do toga da su neki akteri pod budnim nadzorom, dok drugi nadzoru u velikoj meri ili sasvim izmiču. Način da se ovo prevaziđe je formiranje specijalizovanih komisija sa fokusom na nadzor nad primen-

om posebnih mera ili dodeljivanje dodatnih ovlašćenja parlamentarnim telima specijalizovanim za službe, tako da ona nadziru primenu posebnih mera koju vrše svi akteri za to ovlašćeni zakonom. Holandska Komisija za nadzor nad obaveštajnim i bezbednosnim službama (CTIVD), nezavisno telo čiji se članovi imenuju kraljevskim dekretom na predlog

donjeg doma holandskog parlamenta, nadzire primenu Zakona o obaveštajnim i bezbednosnim službama (WIV). Kako ovaj zakon predviđa mogućnost angažovanja policije, vojne policije (De Koninklijke Marechaussee), kao i nacionalne poreske uprave za potrebe bezbednosno-obaveštajnih službi, Komisija nadzire i delovanje ovih aktera, ali samo kada obavljaju zadatke po nalogu službi.¹⁹ Slovenska Komisija za nadzor bezbednosne i obaveštajne službe vrši nadzor i sprovođenjem specijalnih istražnih radnji u radu policije.²⁰ Argument protiv ovakvog pristupa bio bi da samo delimičan nadzor nad pojedinim institucijama ne dozvoljava sagledavanje određenih problema u širem kontekstu. S druge strane, prenošenjem nadležnosti vezanih za nadzor nad policijom u oblasti primene posebnih istražnih mera na odbor koji nadzire službe omogućava se što efikasnije korišćenje iskustva i ekspertize odbora koji već nadzire primenu posebnih mera u delovanju bezbednosno-obaveštajnih službi.

Ovaj slučaj još jednom pokazuje da orijentacija i domet parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti ne zavisi samo od pravnih i institucionalnih rešenja nadzora, već i vrednosti parlamentaraca koji taj nadzor vrše.

Drugi argument u korist predstavljenog spajanja je objektivna nemogućnost odbora nadležnih za unutrašnje poslove da redovno sprovedu nadzor nad radom policije. Čak i kada su ovi odbori odvojeni od odbora za odbranu, oni poseduju široke nadležnosti, u koje, zavisno od zemlje, odnosno načina na koji se „unutrašnji poslovi“ određuju, mogu spadati regulisanje migracija, igara na sreću, procedura vezanih za rad državne uprave itd. S obzirom na to, ne iznenađuje što su

zakonodavni okviri po pravilu manje detaljni kada je reč o nadležnostima odbora vezanim za nadzor nad radom policije. Osim toga, legislativne nadležnosti odbora za unutrašnje poslove sužavaju prostor za vršenje nadzorne uloge. Tamo gde parlamentarni odbori nemaju legislativne nadležnosti javlja se mogućnost za opsežnim parlamentarnim nadzorom nad različitim aspektima rada policije. Odbor za unutrašnje poslove (Home Affairs Committee) donjeg doma britanskog parlamenta spada u tzv. specijalizovane odbore (select committees), koji nadziru sprovođenje politika u određenim domenima, odnosno rad pojedinih ministarstava. Ovaj odbor prati sprovođenje politika, vršenje administracije i trošenje finansijskih sredstava Home Office-a. Značajna karakteristika njegovog rada jeste to što ima ovlašćenje da samostalno bira predmete istrage. Među aktuelnim istragama su istraga

¹⁹ The European Network of National Intelligence Reviewers (2011, 21.12). Intelligence Review in the Netherlands. [online] <http://www.ennir.be/netherlands/intelligence-review-netherlands>; Act of 7 February 2002, providing for rules relating to the intelligence and security services and amendment of several acts (Intelligence and Security Services Act 2002), as amended by the Act of 2 November 2006 (Bulletin of Acts, Orders and Decrees 2006, 574), čl. 60. i čl.64. Preuzeto sa <https://www.aivd.nl/english/aivd/the-intelligence-and/>.

²⁰ Biblioteka Narodne skupštine (2012, 14.05). Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i odbor za kontrolu službi bezbednosti u nacionalnim parlamentima. Preuzeto sa <http://goo.gl/SslBnt> (parlament.gov.rs pdf) <http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/организација-и-стручна-служба/библиотека-народне-скупштине.1505.html>: 12. Wills, A. et al (2011): 95.

rada Odeljenja za vize i imigraciju Home Office-a i istraga o tome kako se britanska policija i službe bezbednosti bore protiv terorizma. Druga istraga usmerena je na pitanje jesu li kapaciteti vlade za borbu protiv terorizma dovoljni, uključujući i kapacitete za sprečavanje korišćenja telekomunikacionih sredstava u svrhe planiranja i izvršenja akata terorizma. Indikativno je da istraga ne uključuje pitanja sprečavanja zloupotreba i zaštite ljudskih prava u borbi protiv terorizma. Odbor je takođe nedavno kritikovan zbog svedočenja glavnog urednika dnevnog lista Guardian o podacima koje je list dobio od Snoudena, što su mnogi doživeli kao pritisak na slobodu medija.

U slučajevima kada nadležni odbori imaju i legislativne nadležnosti nadzor nad načinom na koji policija i tužilaštva sprovode posebne mere prvenstveno vrše nezavisna tela. Ta nezavisna tela mogu biti odgovorna parlamentu ili parlament može biti uključen samo u predlaganje članova nezavisnih tela, kao što je to slučaj sa pomenutom CTIVD u Holandiji. U Švedskoj, Komisija za bezbednost i zaštitu integriteta nadzire primenu posebnih mera poput tajnog nadzora lica, kao i način na koji švedska policija (uključujući i službu bezbednosti, koja deluje u okviru policije) postupa sa ličnim podacima. Veza Riksdaga (parlamenta) sa ovom komisijom je posredna – članove komisije koje imenuje vlada predlažu poslaničke grupe u Riksdagu.²¹ Još jedan način da parlament bude uključen u nadzor nad primenom posebnih mera u radu policije je preko godišnjih izveštaja koje nezavisna tela ili nadležna ministarstva podnose parlamentu. Na primer, vlada Nemačke (Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova) dostavlja Bundestagu godišnji izveštaj o primeni tehničkih sredstava za nadzor stanova (npr. snimanje, prisluškivanje) u okviru krivičnog postupka ili radi otklanjanja opasnosti.²²

Gde je tu Srbija?

Ustav Srbije²³ (čl.41) jemči tajnost pisama i drugih sredstava opštenja, a „odstupanja su dozvoljena samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda ako su neophodna radi vodjenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predvidjen zakonom“. Kada je reč o primeni posebnih mera prikupljanja podataka, one se različito definišu, u zavisnosti od razloga za njihovu primenu i aktera koji ih primenjuje. U zavisnosti od svrhe prikupljanja podataka – da li je reč o zaštiti nacionalne bezbednosti ili krivičnom postupku - postoje dva pravna režima koja regulišu primenu posebnih mera. Kada je reč o zaštiti nacionalne bezbednosti, posebne mere su regulisane Zakonom o VBA i VOA,²⁴

²¹ Ovo ne važi za predsednika i zamenika predsednika komisije, koji moraju biti sudije ili imati „ekvivalentno pravno iskustvo“.

²² Videti, na primer: Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode. Bericht der Bundesregierung gemäß Artikel 13 Absatz 6 Satz 1 des Grundgesetzes für das Jahr 2012. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 17/14835, 17.10.2013. [online] <http://goo.gl/E5Ec2B> (bundestag.de pdf) <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/148/1714835.pdf>.

²³ Ustav Republike Srbije. „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

²⁴ Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji. „Sl. glasnik RS“, br. 88/2009, 55/2012 - odluka US i 17/2013.

odnosno Zakonom o BIA²⁵. Posebne mere koje policija primenjuje u krivičnom postupku nazivaju se posebne dokazne radnje i njihova primena uređena je u Zakonu o krivičnom postupku.

Ustavnost Zakona o BIA i granice parlamentarne intervencije

Krajem decembra 2013. Ustavni sud Srbije doneo je odluku kojom je utvrdio da odredbe čl. 13, 14. i 15. Zakona o BIA nisu u saglasnosti sa Ustavom. Ustavni sud je ocenio da osporena odredba člana 13. Zakona, kojom je propisano odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava opštenja, nije formulisana dovoljno jasno i precizno. Sud je takođe naglasio da „bez obzira na to što BIA obavlja poslove koji pretpostavljaju visok stepen tajnosti, Ustavni sud smatra da odredbe Zakona, koje uređuju način obavljanja poslova Agencije, moraju biti predvidive do stepena koji je razuman u datim okolnostima“. Sud je odložio objavljivanje ove odluke u Službenom glasniku za četiri meseca od dana donošenja u skladu sa članom 58, stav 4, Zakona o Ustavnom sudu.

U međuvremenu, ovaj slučaj dobio je novi obrt u Narodnoj skupštini krajem januara 2014, kada je Odbor za kontrolu službi bezbednosti dopisom zatražio od Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo da zbog najavljenog raspisivanja prevremenih izbora zatraži odlaganje objavljivanja ove odluke Ustavnog suda. Naime, Narodna skupština ne bi bila u stanju da blagovremeno donese odgovarajuće izmene Zakona, tako da bi mogao da nastane vakuum u kome bi svaka primena posebnih mera u radu BIA bila neustavna. Iz drugog pokušaja, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo usvojio je odluku da uputi predlog Ustavnom sudu da umesto za četiri meseca, objavljivanje pomenute odluke odloži za šest meseci.

Zakon o VBA i VOA određuje „posebne postupke i mere tajnog prikupljanja podataka“. Zakon o BIA u članu 9 kaže da Agencija primenjuje „odgovarajuće operativne metode, mere i radnje, kao i odgovarajuća operativno-tehnička sredstva kojima se obezbeđuje prikupljanje podataka i obaveštenja radi otklanjanja i sprečavanja delatnosti usmerenih na podriivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije, ugrožavanje bezbednosti u zemlji.“ Takođe, prema čl. 13 Zakona o BIA direktor Agencije može da, na osnovu prethodne odluke suda, odredi preduzimanje mera kojima se odstupa od načela nepovredivosti pisama i drugih sredstava opštenja.

Parlamentarni nadzor nad zakonitošću primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka preko nadležnog odbora eksplicitno je predviđen u Zakonu o osnovama uređenja službi bezbednosti²⁶ (čl. 16) i Poslovniku Narodne skupštine Republike Srbije²⁷ (čl. 66 Poslovnika kojim se regulišu nadležnosti Odbora za kontrolu službi bezbednosti praktično je

prepisani čl. 16 ZOUSB). Odbor za kontrolu službi bezbednosti, koji u aktuelnom sazivu po prvi put funkcioniše odvojeno od odbora nadležnog za odbranu i unutrašnje poslove, doneo je početkom 2013. odluku kojom se bliže uređuje način vršenja neposrednog nadzora

²⁵ Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji. „Sl. glasnik RS“, br. 42/2002 i 111/2009.

²⁶ Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije. „Sl. glasnik RS“, br. 116/2007.

²⁷ Poslovnik Narodne skupštine. „Službeni glasnik RS“, broj 52/10.

nad radom službi bezbednosti i, u skladu sa njom, sproveo tokom godine nadzorne posete BIA, VBA i VOA. Kako se ističe u dokumentima odbora, primarni cilj poseta je nadzor nad ustavnošću i zakonitošću primene posebnih postupaka i mera za tajno prikupljanje podataka.

Zakon o krivičnom postupku²⁸ uređuje primenu posebnih dokaznih radnji, u koje spadaju tajni nadzor komunikacije, tajno praćenje i snimanje, simulovani poslovi, računarsko pretraživanje podataka kontrolisana isporuka i upotreba prikrivenog islednika (ZKP, čl 166-187). Zakon ne predviđa spoljni nadzor nad zakonitošću ili svrsishodnošću primene ovih radnji. Zakon o policiji²⁹ predviđa u čl. 9 parlamentarni nadzor nad radom policije, ali ne precizira ni nadležnosti ni ovlašćenja parlamenta u vršenju nadzora. Čl. 49 Poslovnika NSRS kojim se uređuje nadležnost Odbora za odbranu i unutrašnje poslove ne pominje nadzor nad radom policije. Na 13. sednici predsednik Odbora je najavio skore posete institucijama čiji je rad u nadležnosti Odbora, ali tom prilikom nije rečeno koji aspekti rada policije, odnosno MUP-a bi bili u fokusu posete ovim institucijama.³⁰

Najslabija tačka nadzora jeste nadzor nad akterima koji deluju u okviru Ministarstva finansija, a imaju izvesna ovlašćenja analogna akterima sektora bezbednosti. Iako ovlašćenja Uprave za sprečavanje pranja novca, Poreske policija i Uprava carina imaju mogućnost da koriste – de facto – posebne mere, nadzor nad primenom takvih mera u radu ovih institucija još nije regulisan.³¹

Umesto zaključka

- ❑ Iako parlamentarni nadzor nad primenom posebnih mera prikupljanja podataka još nije prepoznat kao norma, u većini evropskih zemalja ovaj tip nadzora je predviđen odgovarajućim pravnim propisima i do sada je, u manjoj ili većoj meri, zaživeo u praksi. To naročito važi kada je reč o nadzoru nad radom bezbednosno-obaveštajnih službi, premda i tu postoje slabe tačke – npr. nadzor nad razmenom informacija sa stranim službama i drugim institucijama. S druge strane, nadzor nad primenom posebnih istražnih mera u radu policije najčešće je prepušten nezavisnim regulatornim telima, u čiji rad parlamenti mogu biti posredno uključeni, tako što imenuju ili predlažu nosioce funkcija u okviru ovih tela i/ili primaju njihove godišnje izveštaje.
- ❑ Aranžmani za nadzor nad sprovođenjem posebnih mera, kao i nadzor nad sektorom bezbednosti – naročito bezbednosnih i obaveštajnih agencija – različiti su, i stoga ih je

²⁸ Zakon o krivičnom postupku. „Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013.

²⁹ Zakon o policiji. „Sl. glasnik RS“, br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011.

³⁰ Sopstvene beleške na osnovu praćenja Internet prenosa 13. sednice Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, 6.11.2013.

³¹ Videti: Odanović, G. (2012) Parlamentarni nadzor i kontrola sektora bezbednosti u Srbiji. U: M.Hadžić&S.Stojanović Gajić (ur). Godišnjak reformi sektora bezbednosti u Srbiji. Beograd, Beogradski centar za bezbednosnu politiku/Službeni glasnik, 313-335 :326.

nemoguće porediti tako da određeni model nadzora bude označen kao (naj)bolji. Ono što, međutim, može biti korisno, jeste orijentisanje na određena rešenja za pojedine probleme kao što je uspostavljanje (objedinjenog ili specijalizovanog) nadzora nad primenom posebnih mera u radu svih aktera koji su po zakonu na to ovlašćeni ili nalažene načina da parlamenti čiji odbori za unutrašnje poslove imaju široke nadležnosti (kao što je slučaj u Nemačkoj) ipak vrše određeni nadzor nad primenom posebnih mera u radu policije.

- ❑ Pregled aktuelne parlamentarne prakse nadzora ukazuje nam na nekoliko faktora koji bi mogli uticati na efektivnost nadzora. Dometi nadzora ograničeni su zakonskim i institucionalnim okvirom u kome se on sprovodi. Ni najširi mogući okvir nije, međutim, dovoljan za efektivan nadzor ukoliko nadzorna tela ne poseduju adekvatne kapacitete. Ovaj nalaz predstavlja opšte mesto u studijama parlamentarnog nadzora, ali kada je reč o nadzoru nad sprovođenjem posebnih mera prikupljanja podataka, u uslovima rapidnog razvoja tehnologije on naročito dobija na značaju. Parlamentarci bez odgovarajućeg znanja ili stručne podrške mogu samo formalno da vrše nadzor nad primenom posebnih mera. Najzad, način na koji će nadzor da se sprovodi uslovljen je i vrednostima nosilaca nadzora. Ukoliko oni ne prepoznaju moguća ugrožavanja ljudskih prava kao rizik prilikom sprovođenja posebnih mera, nijedan od prethodno pomenutih faktora neće moći da „deluje“. Sudeći po praksi nekih konsolidovanih demokratija za ostvarivanje ovog uslova potrebno je, izgleda, i najviše vremena.
- ❑ Srbija, na neki način, „prati evropske trendove“ nadzora nad primenom posebnih mera. S jedne strane, uspostavljen je zakonski i institucionalni okvir za parlamentarni nadzor nad primenom posebnih postupaka i mera u radu službi bezbednosti. Odluka kojom se bliže uređuje način vršenja neposrednog nadzora nad radom službi bezbednosti koju je doneo Odbor za kontrolu službi bezbednosti i njegove prve nadzorne posete sprovedene u skladu sa pomenutom odlukom predstavljaju obećavajući korak ka uspostavljanju prakse nadzora nad primenom posebnih mera. S druge strane, parlamentarni nadzor nad primenom posebnih dokaznih radnji od strane policije, kao i nad primenom posebnih mera u radu određenih aktera finansijskog sektora još nije regulisan zakonom, ni Poslovnikom Narodne Skupštine, što za sada ne pruža osnovu za uspostavljanje odgovarajuće prakse.

O autorki:

Katarina Đokić je diplomirala novinarstvo na Fakultetu političkih nauka u Beogradu i stekla master diplomu iz političkih nauka na Univerzitetu u Frajburgu. Ona je član istraživačkog tima BCBP od marta 2012. godine. Izabrala je našu organizaciju za svoje prvo profesionalno iskustvo jer je bezbednosna politika tema kojom najviše želi da se bavi i smatra da je BCBP najbolja sredina za usavršavanje u toj oblasti. Katarina se posebno interesuje za problem diskriminacije manjina, nasilja izazvanog netolerancijom, rasizmom i etničkim tenzijama, kao i najbolje načine prevencije konflikata.



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

Autorka: Katarina Đokić, Istraživačica, BCBP

Izdavač: Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Urednik: Predrag Petrović

Recenzenti: Predrag Petrović, Vladimir Erceg

Dizajn i prelom: Saša Đorđević