



**BCBP** Beogradski centar  
za bezbednosnu politiku

Izlazak iz mraka:

**Primena  
posebnih mera  
Bezbednosno-  
informativne  
agencije u Srbiji**



**Jovana Maričić  
Denis Živković**

februar 2022.

## **Apstrakt**

Autori se bave istraživanjem primene posebnih mera Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u Srbiji. Nakon prve generacije reformi sektora bezbednosti i petooktobarskih promena, došlo je do naglog urušavanja druge generacije reformi koja je posebno zahvatila Bezbednosno-informativnu agenciju i proces tajnog prikupljanja podataka. Centralizacija moći u jednoj agenciji povukla je sa sobom rizik zloupotrebe moći koja bi građane lišila bezbednosti koja im je zajemčena radom BIA. Ovaj rad pruža uvid u postojeće stanje primene posebnih mera BIA kao i regulisanje tajnog prikupljanja podataka. Cilj rada je da se na osnovu analize daju konkretne smernice za unapređenje kontrole primene posebnih mera Bezbednosno-informativne agencije.

## **Metodologija**

U cilju prikupljanja podataka i informacija od značaja za ovaj rad sproveli smo analizu sadržaja relevantnih dokumenata i naučnih radova koji se dotiču ove teme. Istraživanje je deskriptivno, analitičko i eksplorativno. Takođe, sproveden je i strukturirani intervju sa relevantnim ekspertom za reformu i rad službi bezbednosti u Srbiji. Glavni uvidi koji su stečeni su: model norveškog EOS komiteta i smernice za dalje istraživanje ovog tela, uvid u situaciju rasipanja resursa prilikom primene posebnih mera, uvid u značaj Zaštitnika građana kao i njegova blokada prilikom kontrole primene posebnih mera BIA, manjak individualne odgovornosti zaposlenih u BIA, uvid u belgijski sistem potpuno stručnog tela za nadzor primene posebnih mera.

## Uvod

Bezbednosno-informativna agencija, kao deo jedinstvenog bezbednosno-obaveštajnog sistema Republike Srbije, predstavlja civilnu, nacionalnu službu bezbednosti. Pored zadataka kao što su zaštita bezbednosti Republike Srbije kao i otkrivanje i sprečavanje delatnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje Ustavom utvrđenog poretka Republike Srbije, jedan od osnovnih zadataka BIA je istraživanje, prikupljanje, obrada i procena bezbednosno-obaveštajnih podataka i saznanja od značaja za bezbednost Republike Srbije.<sup>1</sup> Prema definiciji Petrovića, "posebne mere tajnog prikupljanja podataka jesu oni načini prikupljanja podataka koji omogućavaju da se bez znanja osoba, grupa i/ili organizacija koji su predmet istrage prikupljaju podaci o njima".<sup>2</sup> U doba sve većeg razvoja pametnih tehnologija, u ruke jedne ovakve agencije stavlja se veoma velika moć i sposobnost raspolaganja izuzetnim brojem tajnih podataka uz očekivanje da će se oni koristiti u dobre svrhe zaštite civilne bezbednosti. Međutim, posedovanje velikog logističkog aparata za tajno prikupljanje podataka kao i smanjena kontrola nad ovakvim procesima u državi dovodi do rizika zloupotrebe i smanjenja opšte bezbednosti građana.

## Istraživački problem

Mere čijom se upotrebom značajno ograničavaju ljudska prava, a posebno pravo na privatnost, sve više se koriste u krivičnim postupcima, ali i u slučajevima preventivne bezbednosne svrhe pri pretnjama po nacionalnu bezbednost. BIA trenutno ekskluzivno poseduje logistički aparat za primenu ovih mera što joj stvara veliki prostor za

---

<sup>1</sup> Bezbednosno-informativna agencija, "O agenciji", <https://www.bia.gov.rs/lat/bia/> (preuzeto 23.11.2021).

<sup>2</sup> Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020), 23.

zloupotrebu, kako putem nepravilnosti u pravnom okviru regulisanja, tako i zbog manjka kočnica i ravnoteža ovog tela. Ovakve zloupotrebe najviše pogađaju građane Republike Srbije.

Pravni okvir za regulisanje korišćenja mera tajnog prikupljanja podataka obuhvata Zakon o BIA kao i Zakon o krivičnom postupku, dok je kontrola BIA pri ovakvim postupcima poverena Narodnoj skupštini, tačnije Odboru za odbranu i unutrašnje poslove, kao i Odboru za kontrolu službi bezbednosti koji razmatraju redovne izveštaje, kao i posebne izveštaje nadležnih organa u vezi sa praksom prisluškivanja.<sup>3</sup> Postojanje više pravnih okvira koji regulišu korišćenje mera tajnog prikupljanja podataka u različitim slučajevima otvaraju vrata zloupotrebama kao što su duže korišćenje ovakvih mera nego što je dozvoljeno i neusklađenost sudske instance koja odobrava korišćenje mera.<sup>4</sup> Zarobljavanje državnih struktura od strane vladajuće partije dovelo je do sve većeg zatvaranja BIA kao i njene politizacije što za sobom povlači manjak profesionalizma.

### **Analiza postojećeg stanja**

Pomenuta politizacija Bezbednosno-informativne agencije ogleda se u slučajevima raznih afera nedozvoljenog prisluškivanja, filtriranja informacija koje bi se koristile u krivičnim postupcima, slučajevima "curenja" tajnih podataka u medije kao i zloupotrebe trenutnog pravnog okvira u vidu raznih malverzacija i zaobilaženja slova zakona.

Prema Zakonu o tajnosti podataka je "određivanje tajnih podataka postupak kojim se podatak određuje kao tajni i za koji se utvrđuje stepen i rok tajnosti"<sup>5</sup>. Samim tim se ne može ni jedan dokument *ad hoc* proglasiti za tajnu pre nego što nadležni organ ne odredi stepen i rok tajnosti prema postupku utvrđenom Zakonom o tajnosti podataka. Neusklađenost Zakona o tajnosti podataka sa Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji može se videti u članu 7 stav 3 Zakona o BIA gde je dokument unutrašnje

---

<sup>3</sup> Jelena Pejić, *Moja prava u slučaju (ne)zakonitog prisluškivanja* (Beograd: Komitet pravnik za ljudska prava - YUCOM, 2019), 26.

<sup>4</sup> Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*, 68.

<sup>5</sup> Zakon o tajnosti podataka ("Sl. glasnik RS", br. 104/2009)

organizacije BIA proglašen za tajnu bez prethodnog utvrđivanja stepena i roka tajnosti.<sup>6</sup> Neusklađenost Zakona o tajnosti podataka sa Zakonom o BIA u vidu *ad hoc* proglašavanja unutrašnjeg uređenja BIA kao tajnog dokumenta dokaz je nedovoljne kontrole obaveštajnih službi u Republici Srbiji.<sup>7</sup> Trenutna situacija dovodi nas do zaključka da je srž problema u manjku kočnica i ravnoteža, ali i profesionalizacije jednog ovakvog tela što za sobom vuče sve veću nebezbednost građana.

S obzirom da je osnov sumnje glavni uslov za odobrenje primene posebnih mera, uvideli smo manjak detaljne regulacije i pravne definisanosti ovog pojma.. Trenutno neznanje i nerazumevanje značenja osnova sumnje dovodi do širokog prostora za manipulaciju odobravanja tajnog prikupljanja podataka od strane nadležnih sudova.

Vojna služba bezbednosti u bivšoj SRJ mogla je da dobije odobrenje za korišćenje posebnih mera samo prema Zakonu o krivičnom postupku.<sup>8</sup> Ovo je stvorilo širi manevarski prostor za zloupotrebu mera tajnog prikupljanja podataka i baš zato je kasnije uveden drugi pravni okvir koji se koristi tj. u slučaju BIA- Zakon o BIA. Dva pravna režima pokazala su se kao dobra praksa, međutim uvideli smo potrebu za njihovom pojačanom kontrolom.

Dodatno, u praksi, lice koje je bilo na posebnim merama skoro nikada nije obavešteno o tome kao ni o uništavanju prikupljenih podataka<sup>9</sup> što definitivno treba biti pravno regulisano.

Kada smo kod pristupa informacijama, istraživanjem Informatora o radu BIA<sup>10</sup> došli smo do zaključka da je veliki broj zahteva za pristup informacijama upućenih Povereniku odbijen od strane BIA zbog nepostojanja dokumenata sa relevantnim traženim

---

<sup>6</sup> Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji ("Sl. glasnik RS", br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US, 66/2014 i 36/2018).

<sup>7</sup> Predrag Petrović, "Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe, deo II", Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <https://bezbednost.org/publikacija/izmene-zakona-o-bia-seci-usi-krpi-rupe-deo-ii/> (preuzeto 19.11.2021).

<sup>8</sup> Intervju sa Predragom Petrovićem, direktorom istraživanja u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku, 24. decembar 2021. godine

<sup>9</sup> Beogradski centar za bezbednosnu politiku, "Krivične istrage u Srbiji previše se oslanjaju na prisluškivanje", 18.06.2021. <https://bezbednost.org/krivicne-istrage-u-srbiji-previse-se-oslanjaju-na-prisluškivanje/> (preuzeto 23.11.2021).

<sup>10</sup> Republika Srbija Bezbednosno-informativna agencija, *Informatore o radu Bezbednosno-informativne agencije* (Beograd, 2008-2021. godine, poslednji put ažuriran 05.01.2021).

informacijama. Osim toga, problemi zloupotrebe tajnog prikupljanja podataka i curenja informacija u javnost nastaju zbog manjka individualne odgovornosti kadrova BIA.

Za kraj, analizirajući EOS komitet u Norveškoj,<sup>11</sup> došli smo do zaključka da bi jedna takva institucija bila korisna kao kontrolni mehanizam i kod nas. Ipak, uvideli smo potrebu postizanja veće dekoncentracije bezbednosnih resursa koja se može primeniti u Republici Srbiji.

Zaključujemo da je potrebna reforma pravnog okvira, ali i kontrole rada BIA pri korišćenju posebnih mera tajnog prikupljanja podataka kako bi se povećala civilna bezbednost u državi i kako bi se vratilo poverenje građana u ovu agenciju.

## Preporuke

### *1. Formiranje Agencije za prikupljanje podataka<sup>12</sup>*

Kako bi se povećala kontrola i smanjila zloupotreba korišćenja logističke opreme za tajno prikupljanje podataka, potrebno je osnovati jedno nezavisno telo - Agenciju za prikupljanje podataka koja bi posedovala samo logističku opremu za posebne mere koja je trenutno u rukama BIA. Ovakva vrsta dekoncentracije resursa omogućila bi lakšu profesionalizaciju i kontrolu nad korišćenjem posebnih mera. Agencija za prikupljanje podataka bila bi potpuno nezavisno i profesionalizovano telo, odvojeno od policije i službi bezbednosti. Po dozvoli suda, službe bezbednosti ili policija bi se obraćali ovom telu kako bi dobile logistička sredstva koja su potrebna za posebne mere isključivo propisane od strane nadležnog suda u pojedinačnom slučaju. Ovo telo ne bi raspolagalo tajnim informacijama već bi trebalo da bude samo logistički posrednik u ograničavanju samovolje BIA. Postojanje ovakve agencije doprinelo bi lakšem dokumentovanju informacija o vrsti i broju iskorišćenih mera tokom vremena koje se mogu pružiti javnosti na uvid putem Poverenika za informacije od javnog značaja. Potrebno je da ova agencija

---

<sup>11</sup> Zvaničan opis sa veb stranice norveškog EOS komiteta, "O EOS komitetu", <https://eos-utvalget.no/en/home/about-the-eos-committee> (preuzeto 30.12.2021).

<sup>12</sup> Po uzoru na preporuke iz rada Predraga Petrovića, *Ključne tačke reforme službi bezbednosti. Iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020).

kontroliše i protok opreme za tajno prikupljanje podataka kroz Republiku Srbiju tako što bi opremu registrovala u poseban Registar opreme koji ne bi bio dostupan javnosti kako bi sprečila da ona padne u pogrešne ruke.

## *2. Republička nadzorna agencija (RNA)*

Budući da smo Agenciju za prikupljanje podataka (APP) zamislili kao nezavisno logističko telo, potrebno je stvoriti državni organ čija bi nadležnost bila sprovođenje redovnog pregleda rada APPa i drugih bezbednosnih službi kako bi se sprečila eventualna zloupotreba unutar tih organa. Za potrebe daljeg istraživanja, nazvaćemo ga Republička nadzorna agencija. Njene karakteristike bi bile sledeće: 1) Sačinjavaju je 10 inspektora koji imaju najmanje 10 godina rada u službama bezbednosti Republike Srbije i čija reputacija nije kompromitovana. Na ovaj način se osigurava profesionalnost ovog tela; 2) Sprovodi mere kontrole rada APPa tako što u redovnim intervalima vrši inspekciju korišćenja posebnih mera i registra opreme. Ostavlja se i mogućnost vanrednih inspekcija u slučajevima otkrivanja zloupotrebe; 3) Pored kontrole APPa, ovoj agenciji treba omogućiti da obavlja i analizu rada ostalih obaveštajnih službi kada zatraže dozvolu za upotrebu posebnih mera; 4) Sačinjava redovni godišnji izveštaj o radu koji podnosi Narodnoj skupštini (u onoj meri u kojoj se ne odaju klasifikovani sadržaji); 5) Pruža podršku Zaštitniku građana kada je on zatraži prilikom njegove kontrole rada bezbednosnih službi.

## *3. Parlamentarni odbor za pitanja rada RNA*

Predviđajući da se zaposleni u RNA biraju na svoje funkcije, došli smo do zaključka da je u parlamentu potreban odbor čija bi to bila nadležnost. Pored dva postojeća odbora (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba stvoriti jedan dodatni odbor čiji zadaci bi bili sledeći: 1) Vršiti odabir inspektora RNA; 2) Prima redovne i vanredne izveštaje obaveštajnih agencija o primeni posebnih mera; 3) Nalaže vanrednu inspekciju u slučaju sumnje da je došlo do zloupotrebe.

Ovaj odbor bi trebalo da sačinjavaju po jedan član i jedan zamenik pet najvećih parlamentarnih partija koji na funkciju stupaju nakon polaganja zakletve da neće odavati državne tajne i osetljive podatke.<sup>13</sup> Na ovaj način se dodatno otežava zloupotreba mogućnosti APPa u svrhe političkih sukoba, a ne remeti se aktivnosti drugih bezbednosnih agencija budući da one ostaju u nadležnosti drugih parlamentarnih odbora.

#### *4. Detaljno dokumentovanje rada BIA*

Potrebno je detaljno i neizbrisivo dokumentovanje i čuvanje svih operativnih informacija rada BIA, a posebno onih koje se odnose na primenu posebnih mera. Posedovanje takvih informacija olakšalo bi kontrolu Poverenika za informacije od javnog značaja čiji se zahtevi ne bi odbijali zbog problema nepostojanja traženih dokumenata. Dodatno, ovakva praksa olakšala bi i budžetsku kontrolu sredstava koja se iskorišćavaju za rad BIA što takođe trenutno nije poznato javnosti.

#### *5. Utvrđivanje individualne odgovornosti*

Trebalo bi da se poveća kontrola individualne odgovornosti zaposlenih u Bezbednosno-informativnoj agenciji putem uvođenja detaljnijeg video nadzora, korišćenjem ličnih identifikacionih kartica ali i posebnih softvera koji bi čuvali informacije o radu svakog zaposlenog. Sve ove informacije trebalo bi da se neizbrisivo čuvaju i dokumentuju i da budu dostupne telima nadzora ukoliko postoji osnov sumnje zloupotrebe. Ovakva praksa sprečila bi "curenje" tajnih informacija u medije.

#### *6. Veća kontrola pravne neujednačenosti*

Pre svega, ono što treba da se detaljnije reguliše jeste pitanje osnova sumnje.

---

<sup>13</sup> Po ugledu na parlament Danske; Komiteti unutar parlamenta Danske, "Komitet za obaveštajne agencije"; <https://www.thedanishparliament.dk/en/committees/committees/the-intelligence-services-committee>

Dalje, gledajući širi smisao, uočili smo potrebu za detaljnijim definisanjem sledećih pitanja - prema kome se primenjuju posebne mere, u kojim slučajevima i za koje pretnje. Detaljno definisanje ovih pitanja potrebno je kako bi se smanjila samovolja obe strane pri iniciranju mera - i nadležnih sudova ali i BIA.

Takođe, predlažemo i pravnu obavezu obaveštavanja svih lica koja su bila na merama kao i regulisanje procesa uništavanja podataka.

Za kraj, potrebno je detaljno uskladiti Zakon o tajnosti podataka sa Zakonom o BIA.

### **Napomena autora**

Predlozi praktične politike koje smo u ovom radu izneli bili bi učinkoviti i efikasni tek nakon što Republika Srbija prestane da bude zarobljena država sa hibridnim sistemom. Namera nam je da stvorimo preporuke za efikasan sistem kočnica i ravnoteža koji bi mogao da postoji u uslovima slobodnih izbora i demokratije u Republici Srbiji. Dok u Republici Srbiji postoji hibridni režim, velike su šanse da bi i novi predloženi organi bili zarobljeni od strane vladajuće partije. Samim tim smatramo da bi takve reforme bile vremenom izvodljive tek uz ispunjavanje uslova iz ove napomene.

## Literatura

Bezbednosno-informativna agencija, "O agenciji", <https://www.bia.gov.rs/lat/bia/> (preuzeto 23.11.2021).

Beogradski centar za bezbednosnu politiku, "Krivične istrage u Srbiji previše se oslanjaju na prisluškivanje", 18.06.2021. <https://bezbednost.org/krivicne-istrage-u-srbiji-previse-se-oslanjaju-na-prisluškivanje/> (preuzeto 23.11.2021)

Zakon o tajnosti podataka ("Sl. glasnik RS", br. 104/2009)

Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji ("Sl. glasnik RS", br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 - odluka US, 66/2014 i 36/2018)

Zvaničan opis sa veb stranice norveškog EOS komiteta, "*O EOS komitetu*", <https://eos-utvalget.no/en/home/about-the-eos-committee>, (datum posete 30.12.2021)

Intervju sa Predragom Petrovićem, direktorom istraživanja Beogradskog centra za bezbednosnu politiku na temu "*Bezbednosne službe u Republici Srbiji*", 24.12.2021. Jelena Pejić, *Moja prava u slučaju (ne)zakonitog prisluškivanja* (Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM, 2019).

Opis Komiteta unutar parlamenta Danske, "*Komitet za obaveštajne agencije*", preuzeto sa veb stranice parlamenta Danske <https://www.thedanishparliament.dk/en/committees/committees/the-intelligence-services-committee> (datum posete 30.12.2021)

Predrag Petrović, *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020).

Predrag Petrović, "Izmene Zakona o BIA – seci uši krpi rupe, deo II", Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <https://bezbednost.org/publikacija/izmene-zakona-o-bia-seci-usi-krpi-rupe-deo-ii/> (preuzeto 19.11.2021).

Predrag Petrović, *Ključne tačke reforme službi bezbednosti. Iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore* (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020).

Republika Srbija Bezbednosno-informativna agencija, *Informator o radu Bezbednosno-informativne agencije* (Beograd, 2008-2021. godine, poslednji put ažuriran 05.01.2021).