

# REFORMA SLUŽBI BEZBEDNOSTI U SRBIJI

u kontekstu evropskih integracija

Autori:

Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Beograd, decembar 2019.



Projekat finansira  
Evropska unija



# REFORMA SLUŽBI BEZBEDNOSTI U SRBIJI

## u kontekstu evropskih integracija

### prEUgovor predlog praktične politike 12/12

#### Autori

Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić

#### Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

#### Prelom i dizajn

DTP studio

ISBN 978-86-6237-197-3



Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ove publikacije odgovoran je isključivo izdavač a stavovi izneti u njoj ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.

## 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.

Ovo je veoma izazovan zadatak, ne samo zbog zahvata koji reforma iziskuje, već i zbog toga što svakoj vlasti teško pada da se odrekne nasleđenih, makar i neprimerenih, mehanizama kontrole i uticaja na bezbednosno-obaveštajni sektor. Zato je neophodno uključivanje spoljnih aktera, na prvom mestu Evropske unije kao partnera, uzora i podsticaja za delotvorne reforme. Do sada se EU u okviru pristupnih pregovora samo marginalno bavila radom službi bezbednosti u Srbiji. To je posledica nedostatka pravnih tekovina EU u ovoj oblasti. Međutim, EU je bila primorana da se ovim pitanjima pozabavi kada je izbila duboka kriza vladavine prava u Severnoj Makedoniji u čijoj je srži bila partijska zloupotreba civilne obaveštajne službe. Sve ogoljenije zarobljavanje sektora bezbednosti na koje ukazuje civilno društvo u Srbiji ozbiljan je razlog za EU da proaktivno deluje u sličnom smeru i u drugim zemljama regiona, koje se, rečima Evropske komisije, suočavaju sa elementima zarobljene države.<sup>1</sup>

Prva celina u ovom radu osvrće se na ulogu Evropske unije u praćenju i podsticanju delotvorne reforme službi bezbednosti država Zapadnog Balkana u okviru politike proširenja. Potom 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.<sup>2</sup> Naše preporuke su sažeto popisane umesto zaključka, a preporuke iz Pribe izveštaja su priložene na kraju.

## Zašto nadzor Evropske unije u okviru politike proširenja ne sme da zaobiđe službe bezbednosti

Službe bezbednosti najvećim delom ostaju izvan pravnih tekovina Evropske unije. Zato se Unija ne bavi njihovim radom ni u okviru politike proširenja. Međutim, zbog specifičnog nasleđa zemalja Zapadnog Balkana, demokratska civilna kontrola sektora bezbednosti u ovim zemljama našla se kao predmet praćenja Evropske komisije. To se najjasnije vidi u godišnjim izveštajima za Srbiju, gde ova tema redovno ima posebnu celinu u okviru dela o političkim kriterijumima. U Severnoj Makedoniji ova tema izbila je na površinu od 2015. godine nakon skandala sa masovnim prisluškivanjem koje je organizovao tadašnji državni vrh preko civilne obaveštajne službe. Nakon toga novoizabrana vlast kreće u opsežnu reformu bezbednosno-obaveštajnog sistema, u čijem je centru, pored jačanja demokratskog nadzora, i izgradnja zaštitnih mehanizama prilikom obavljanja tajnog nadzora komunikacija i oslobađanje službi od suvišnih i kompromitovanih kadrova.

<sup>1</sup> European Commission. *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. 2018, <https://bit.ly/2EJ82Y0>.

<sup>2</sup> Zaključci i preporuke koje iznosimo zasnovani su na rezultatima istraživanja o službama bezbednosti u Severnoj Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori koje su tokom 2019. godine sprovedli Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Institut Alternativa iz Podgorice i Centar za evropske strategije Eurothink iz Skoplja uz podršku Evropskog fonda za Balkan. Oni će biti deo predstojeće publikacije: Predrag Petrović. *Ključne tačke reforme službi bezbednosti: Iskustvo Srbije, Severne Makedonije i Crne Gore*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019
Albanija														
BiH	*	*												
Crna Gora	*													
Hrvatska														
Severna Makedonija											**	**		**
Srbija	*	*												

## Legenda:

	<b>Posebna celina</b>
*	<b>samo vojska</b>
**	<b>samo obaveštajne službe</b>
	<b>Pomenuto</b>
	<b>Nema</b>

Napomene: samo analitički izveštaji za Makedoniju 2005, Albaniju i Crnu Goru 2010, Srbiju 2011, Hrvatsku 2012, BiH 2019.

2005. izveštaj se odnosi na državnu zajednicu Srbija i Crna Gora

### Tabela 1 Civilni nadzor sektora bezbednosti u godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku zemalja Zapadnog Balkana 2005-2019.<sup>3</sup>

Prostor za zloupotrebe u oblasti tajnog nadzora komunikacija postao je vruća tema i u EU nakon Snoudenovih otkrića 2013. godine, te je EU preduzela napore da prati ovlašćenja i praksu bezbednosno-obaveštajnih službi država članica.<sup>4</sup> Istraživanje uzroka i obima krize vladavine prava u Severnoj Makedoniji iznedrilo je i specifične preporuke evropskih eksperata u ovoj oblasti. Oni su se pozivali pre na evropske standarde, nego na pravne tekovine EU. Preporuke iznesene u tzv. Pribe izveštaju iz 2015. godine mogu da posluže i drugim državama Zapadnog Balkana da preispitaju i unaprede rad nacionalnih bezbednosnih službi (v. prilog).<sup>5</sup>

U Srbiji je problem značajniji jer službe bezbednosti, naročito civilna Bezbednosno-informativna agencija (BIA), aktivno učestvuju u krivičnim istragama. Štaviše, zbog ograničenih kapaciteta policije, sprovođenje mera tajnog nadzora komunikacija uglavnom se prepušta BIA. Evropska unija je ovo prepoznala kao problem, naglašavajući u godišnjim izveštajima još od 2013. godine da zavisnost policije od BIA u primeni posebnih mera tajnog nadzora nije u skladu sa evropskim standardima. Stoga je rešenje ovog problema našlo mesta među merilima za poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost), a samim tim i u akcionom planu za ovo poglavlje.<sup>6</sup> Godinama unazad ne vidi se pomak u ovoj oblasti, a kritike EU sve više gube oštricu.

Evropska unija treba da nađe mehanizam za adekvatno reagovanje na signale zloupotrebe službi bezbednosti na koje ukazuje civilno društvo u Srbiji, ali i u drugim državama Zapadnog Balkana, pre nego što se dogodi afera velikih razmera kao u Severnoj Makedoniji 2015. godine. U tu svrhu preporučuje se izrada nezavisnih dubinskih pregleda stanja vladavine prava u svim zemljama regiona po uzoru na Pribe

<sup>3</sup> Kosovo\* nije uključeno u analizu.

<sup>4</sup> V. izveštaje Agencije za osnovna prava EU o zaštiti osnovnih prava i pravnim lekovima u vezi sa tajnim nadzorom koji sprovode obaveštajne službe u državama članicama EU 2017-2018: <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>.

<sup>5</sup> Jelena Pejić, Sonja Stojanović Gajić. Zašto nam pride treba i Pribe izveštaj? Kako preokrenuti trend zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu. Koalicija prEUgovor, Beograd, 2018, <http://preugovor.org/Prakticne-politike/1483/Zasto-nam-pride-treba-i-Pribe-izvestaj.shtml>.

<sup>6</sup> Isto, str. 18.

izveštaj za Severnu Makedoniju.<sup>7</sup> Dva su glavna razloga zašto EU treba da se uključi: a) službe bezbednosti su ključne poluge zarobljavanja države, kojom se urušava vladavina prava i osujećuje napredak zemlje u pristupnom procesu; b) zarobljena služba bezbednosti nije pouzdan partner za razmenu osetljivih obaveštajnih informacija u borbi protiv prekograničnih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. Evropska unija mora da bude sigurna da se podaci koje dobija od službi iz regiona nisu stekli nezakonitim putem, kršenjem prava građana, kao i da podaci koje dostavlja tim službama neće otići u pogrešne ruke.<sup>8</sup>

### Zarobljavanje bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji<sup>9</sup>

Ključan korak u zarobljavanju države u Srbiji od strane vladajuće partije - Srpske napredne stranke (SNS) - bio je preuzimanje bezbednosnog sektora neposredno nakon izbora 2012. godine. Pretpostavke za to stvorene su za vreme prethodne vlasti Demokratske stranke, kada je usvojen set zakona po meri tadašnjeg predsednika i stvoreno nepisano pravilo da službe bezbednosti „pripadaju“ političkom lideru sa najviše moći bez obzira na ustavna ovlašćenja i državnu funkciju koju obavlja.

Klijentelizam i lično-partijski odnosi postali važniji regulator odnosa između politike i službi bezbednosti od Ustava i zakona Srbije. Do ovakve situacije se došlo kombinacijom zakonskih promena i postavljenja lojalnih kadrova na ključne pozicije u sektoru, koji su dalje kadrirali po sličnom principu. Na ključne pozicije u bezbednosno-obaveštajnom sektoru postavljeni su bliski prijatelji partijskih funkcionera, ali i sami partijski funkcioneri i osnivači partije, iako prethodno nisu imali adekvatno profesionalno iskustvo. Tako su direktor BIA Bratislav Gašić i šef Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti Nebojša Stefanović osnivači i visoki funkcioneri SNS-a.<sup>10</sup> Ključna mesta u pravosuđu koja su značajna za rad službi bezbednosti zauzimaju prijatelji partijskih funkcionera i lidera SNS-a.<sup>11</sup>

Dok se transparentnost službi smanjuje, a diskreciona ovlašćenja njihovih čelnika rastu, obesmišljen je rad institucija koje po Ustavu i zakonu treba da nadziru rad službi. Skupštinska većina bila je jako kreativna u opstruisanju rada parlamenta, te je početkom 2019. usledio bojkot opozicije. Odbor za kontrolu službi bezbednosti se pretvorio u odbor za javno iskazivanje podrške predsedniku Srbije i šefu partije, odnosno u telo za dodelu plaketa partijskim funkcionerima.<sup>12</sup> Nezavisne državne institucije koje su predstavljale primer dobre prakse u kontroli službi bezbednosti u regionu i šire, poput Zaštitnika građana i Državne revizorske institucije, nakon imenovanja novih čelnika poslednjih godina postale su fasadne institucije iz kojih osoblje sa primernim iskustvom odlazi.

U tom kontekstu službe bezbednosti (sve više) prekoračuju svoje nadležnosti i ovlašćenja te se (sve češće) ponašaju kao politička policija. Zaštita ustavnog poretka i borba protiv špijunaže se transformiše u zaštitu partije na vlasti i borbu protiv unutrašnjih neprijatelja. Takve službe postaju ili nemi posmatrači organizovanog kriminala i korupcije koji je povezan sa partijskim funkcionerima ili su čak i njihovi zaštitnici.<sup>13</sup> Veoma je upitna i njihova sposobnost u blagovremenom i tačnom sagledavanju bezbednosne situacije, rizika i pretnji, te uočavanju i predviđanju toka i ishoda važnih društvenih, političkih, ekonomskih i bezbednosnih događaja.

<sup>7</sup> Jelena Pejić. „Svim zemljama Zapadnog Balkana je potreban 'Pribeov izveštaj' o zarobljavanju države“. European Western Balkans, 8.2.2019, <https://europeanwesternbalkans.rs/pribe-izvestaj-protiv-zarobljavanja-drzave-na-zapadnom-balkanu/>.

<sup>8</sup> V. npr. probleme nepoverenja sa kojima se skoro suočila obaveštajna zajednica Austrije nakon uplitanja ekstremno desničarske koalicione partije u rad službi: „Austrijska desnica i obaveštajne službe“, Peščanik, 15.5.2019. <https://pescanik.net/austrijska-desnica-i-obavestajne-sluzbe/> (pristupljeno 12.12.2019).

<sup>9</sup> Predrag Petrović. Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020. (u pripremi)

<sup>10</sup> Gašić je samo zamrznuo svoju partijsku funkciju, nije istupio iz stranke pred imenovanje za direktora BIA.

<sup>11</sup> V. infografik „Prijateljska piramida bezbednosne moći“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019, <http://www.bezbednost.org/Svi-infografici/7139/Prijateljska-piramida-bezbednosne-moci.shtml>.

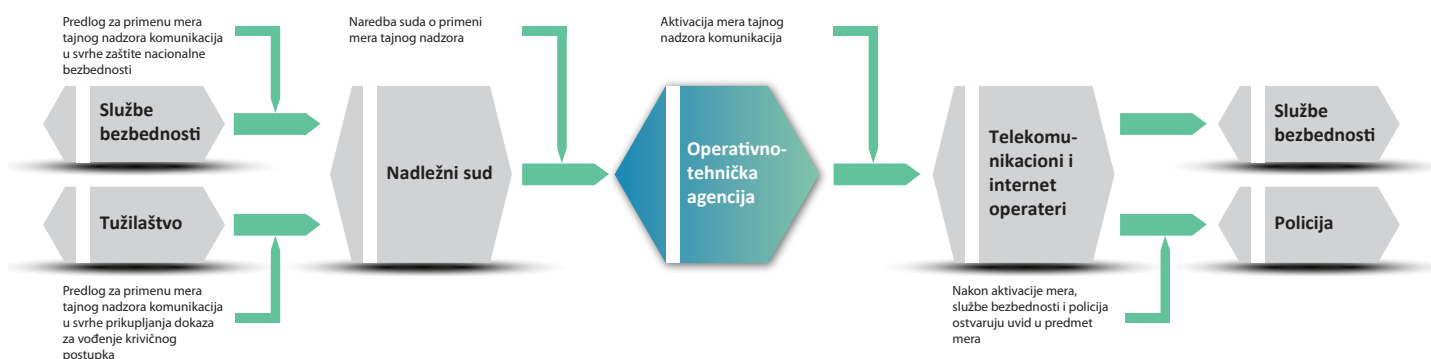
<sup>12</sup> „Ministar Stefanović primio plaketu Odbora za kontrolu službi bezbednosti Narodne skupštine“, internet prezentacija Ministarstva unutrašnjih poslova, 8.4.2019, <http://bit.ly/OdborPlaketaStefanovicu>.

<sup>13</sup> Indikativne su nedavne afere *Krušik* – kada je BIA poput partijske policije hapsila uzbunjivača koji je medijima otkrio zloupotrebe u kraljevačkoj fabrici namenske industrije u koje je umešan otac ministra policije, i *Jovanjica* – kada je otkriveno da su veliku plantažu marihuane na poljoprivrednom dobru štitili zaposleni u policiji, Vojsci i BIA.

## 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 nezavisna u odnosu na službe bezbednosti i policiju i u kojoj se fizički smešta sva oprema za tajno presretanje komunikacija. Glavni zadatak tog tela 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 posebnom telu koje aktivira i realizuje te mere.



### Ilustracija 1 Postupak odobravanja i primene mera tajnog nadzora komunikacija posredstvom Operativno-tehničke agencije

Detaljnije 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.<sup>14</sup> 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,

<sup>14</sup> Zapisnik sa stručnih konsultacija o zakonodavnoj reformi službi bezbednosti održanih sa predstavnicima sektora bezbednosti. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 30.03.2017.

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.

### ***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 iskrnuti 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 nadzora 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

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“<sup>17</sup>.

## 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. Zato je jako važnoda kriterijumi i uslovi za njihova postavljenja i razrešenja budu 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.<sup>18</sup> 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 i Crnoj Gori, ali ne i u Srbiji.

<sup>15</sup> V. npr. <https://www.uscourts.gov/statistics-reports/wiretap-report-2013>.

<sup>16</sup> Više o tome na: <http://reforma.bezbednost.org/6-jul-2012/>.

<sup>17</sup> „Šabić: Službama bezbednosti možemo samo da verujemo na reč“, N1, 19.6.2017, <http://rs.n1info.com/Vesti/a277013/Sabic-Sluzbama-bezbednosti-mozemo-sa-mo-da-verujemo-na-rec.html>.

<sup>18</sup> Ovakvo rešenje, na primer, sadrži član 103 Ustava Republike Hrvatske.



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 njimaje 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.

## Preporuke

- 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.

### 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.

## Prilog

### Pregled primenljivih preporuka iz Pribe izveštaja 2015. godine<sup>19</sup>

1. Potrebno je razdvojiti ovlašćenja za tajni nadzor nad komunikacijama u svrhu krivične istrage i svrhu nacionalne bezbednosti, i shodno tome suziti ovlašćenja bezbednosne službe.
2. Bezbednosnoj službi treba oduzeti posredničku ulogu u tajnom nadzoru komunikacija kako ne bi ugrozila autonomiju policije.
3. Bezbednosna služba ne sme da ima direktan pristup tehničkoj opremi koja hvata komunikacione signale. Ova oprema mora biti u prostorijama telekomunikacionih operatera, koji aktiviraju i preusmeravaju signale ka policiji ili nadležnim bezbednosnim službama, u zavisnosti od svrhe, i samo na osnovu sudskog naloga. Nikako se ne sme dozvoliti da službe praktično mogu samostalno i direktno da presreću signale.
4. Bezbednosne službe moraju da deluju isključivo u skladu sa zakonskim ovlašćenjima u svrhu nacionalne bezbednosti koja u konkretnom slučaju nadjačava javni interes. Ni pod kojim uslovima ne smeju da prikupljaju podatke u političke ili druge svrhe.
5. Izbor osoblja mora da se zasniva na strogim kriterijumima zasluge i integriteta, i bez sukoba interesa. Osoblje mora redovno da se obučava o jemstvima zaštite podataka, osnovnim pravima građana i profesionalnoj etici i integritetu.
6. Osoblje i oprema moraju da budu srazmerni obimu zakonite aktivnosti bezbednosnih službi. S obzirom na mali broj mera presretanja komunikacija zasnovanih na naredbi suda, višak kapaciteta bezbednosnih službi treba preusmeriti na kontrolu i nadzor obaveštajnih aktivnosti.
7. Treba razviti mehanizme za upravljanje rizicima kojima će se voditi sve obaveštajne operacije.
8. Treba unaprediti bezbednost podataka kako bi se sprečilo da dospeju u ruke neovlašćenih lica.
9. Izveštaje o tajnom nadzoru komunikacija u svrhe zaštite nacionalne bezbednosti treba brisati u razumnom roku, kraćem od pet godina, u skladu sa načelima neophodnosti i srazmernosti.
10. Nadležni parlamentarni odbori, u celovitom sastavu koji uključuje sve poslaničke grupe, treba da redovno zasedaju da bi se obezbedila odgovornost službi bezbednosti pred parlamentom.
11. Bojkot rada parlamenta od strane opozicionih stranaka ne sme da obustavi parlamentarni nadzor nad radom službi bezbednosti.
12. Rad skupštinskih odbora ne sme biti usporavan odugovlačenjem izdavanja bezbednosnog sertifikata.
13. Članovima nadležnih parlamentarnih odbora treba dozvoliti da dobiju pomoć tehničkih eksperata.
14. Skupština mora da insistira na poštovanju svih zakonskih obaveza izveštavanja, uključujući godišnje izveštaje o primeni mera presretanja komunikacija.

<sup>19</sup> European Commission. The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015. (Pribe report), 2015, <https://bit.ly/2luK6h6>, str. 7-9. U pregled nisu uključene dve preporuke koje se odnose na istragu krivičnih dela otkrivenih u objavljenim transkriptima nezakonito prisluškivanih razgovora u Severnoj Makedoniji.



Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ove publikacije odgovoran je isključivo izdavač a stavovi izneti u njoj ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.