

Владан М. Мирковић, асистент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
V.Mirkovic@pf.uns.ac.rs

## МЕРЕ ТАЈНОГ ПРИКУПЉАЊА ПОДАТАКА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ – УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ

**Сажетак:** Службе безбедности као специјализовани државни органи представљају важан део сваког система националне безбедности и као такве сnose део одговорности за осигуравање свеукупне безбедности. У вршењу послова и задатака овлашћене су да примењују различите мере и методе, од којих су најефикасније мере најног прикупљања података. Иако ефикасне, њихово нормирање и примена је увек осетљивој карактера, с обзиром на то да је реч о мерама којима се у већој или мањој мери одступа од гарантованих људских права, пре свих права на приватност и права на најног комуникације. Након напада на Њујорк и Вашингтон 11. септембра 2001. године, „ради против тероризма“ и уочене активности на осигуравању националне безбедности обележиле су често кршење људских права под изговором заштите јавног интереса и националне безбедности. У циљу да се мере и активности на осигуравању националне безбедности не претворе и саме у тероризам и државни терор, Савет Европе и Европска унија усвојиле су одређена правила којих државе чланице треба да се придржавају приликом нормирања и примене мера најног прикупљања података како би се осигурао важан циљ – остваривање стандарда правне државе и владавине права, чиме се подједнако остварују јавни и приватни интерес. Анализа мера најног прикупљања података које службе безбедности предузимају у превентивне сврхе у овом раду обухвата законска решења у Словенији, Хрватској, Босни и Херцеговини и Црној Гори.

**Кључне речи:** национална безбедност, службе безбедности, најно прикупљање података, права и слободе грађана.

## 1. УВОД

„Служба безбедности се данас дефинише као специјализована релативно самостална институција државног апарата, овлашћена да легалним јавним, али и њајним средствима и методама, прикупља значајне податке”<sup>1</sup> о унутрашњим и спољним носиоцима угрожавања, на основу којих се предузимају активности у циљу сузбијања штетног деловања свих облика и носилаца угрожавања или се ствара основа за доношење важних политичких одлука. У обављању послова из своје надлежности службе безбедности користе различите мере и средства, почев од уобичајених криминалистичких, па до оних којима се у већој мери одступа од гарантованих права и која су с обзиром на то подложна другачијем правном режиму.

Према томе, примена ових мера у демократском друштву подложна је одређеним ограничењима, пре свега потребно је да било какво ограничење људских права буде засновано на закону, затим да се њиме остварује легитимна односно оправдана сврха и да је примена таквих мера неопходна.<sup>2</sup> Према судској пракси Европског суда за људска права<sup>3</sup>, одступање је у складу са законом ако се врши на основу одредаба националног законодавства које има одређене карактеристике. Закон мора бити доступан свима, те да се његовом применом остварују предвидиви ефекти. Правило је предвидиво ако је формулисано довољно прецизно да сваки појединац – уз, по потреби, одговарајуће саветовање – може ускладити своје понашање. Степен прецизности који закон мора имати у том погледу зависи у сваком конкретном случају. Сврха предузимања мера може бити јавни интерес или слободе и права других, те да се предузимају под условом да се до релевантних података не може доћи на други начин.<sup>4</sup> Поред поменутих, Повеља Европске уније о основним правима предвиђа још и принцип сразмерности и потребу да се поштује суштина права на заштиту података.<sup>5</sup>

„Важно је нагласити да је прикупљање безбедносно интересантних података веома ретко повезано са потребом процесуирања одређеног кри-

---

<sup>1</sup> Љубомир Стајић, *Основи система безбедности са основама исцртавања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2015, 223.

<sup>2</sup> Вид. Handbook on European data protection law, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, pp 63-64 <https://rm.coe.int/16806ae653> 28. септембар 2017.

<sup>3</sup> Вид. CASE OF AMANN v. SWITZERLAND (Application no. 27798/95), 16 February 2000 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58497> ; CASE OF MALONE v. THE UNITED KINGDOM (Application no. 8691/79), 2 August 1984 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57533> ; CASE OF ROTARU v. ROMANIA (Application no. 28341/95), 4 May 2000. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586>, 28. септембар 2017.

<sup>4</sup> Вид. Handbook on European data protection law, p. 64

<sup>5</sup> Вид. The Charter of Fundamental Rights of the EU, Article 52, Scope and interpretation of rights and principles, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2012.326.01.0391.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC) 28. септембар 2017.

вичног дела, већ са потребом да се предупредe и осујете претње делатности екстремиста, терориста или страних држава и међународних организација које су усмерене на заштићена добра (уставно уређење, одбрана и безбедност земље, витални економски и други национални интереси). На основу тако прикупљених података, службе безбедности анализирају и процењују угроженост добара која се штите и предузимају превентивне мере из надлежности и упућују своје анализе и процене највишим доносиоцима спољнополитичких и других државних одлука.<sup>6</sup> У том смислу мере које службе предузимају у превентивне сврхе по процедури описаној даље у раду, не треба мешати са посебним доказним односно истражним радњама, које се предузимају у складу са законима који уређују кривични поступак и чији резултати примене увек представљају доказе.<sup>7</sup>

Будући да се тајним мерама прикупљања података у мањој или већој мери ограничавају људска права и слободе грађана, начин њиховог регулисања, примена, контрола и заштита права грађана у вези њихове примене представља прави тест демократичности и владавине права. Предмет анализе у раду биће законска решења којима се прописују врсте мера тајног прикупљања података које службе безбедности предузимају у превентивне сврхе ради вршења послова на остваривању националне безбедности, услови примене, поступак одређивања и заштита права грађана у вези предузетих мера у Словенији, Хрватској, Босни и Херцеговини и Црној Гори. Упоредном анализом мера утврдиће се заједничке карактеристике и одступања, те позитивна и негативна решења држава од којих су неке чланице НАТО-а и Европске уније, на основу чега се може доћи до одређених стандарда у вези ових мера који могу бити корисни имајући у виду опредељеност Србије за европске интеграције.

## 2. РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

Према Закону о словеначкој обавештајној и безбедносној агенцији (Закон о СОВА), Агенција може тајно да прикупља податке коришћењем сарадничког метода и применом *посебних облика прикупљања података*.<sup>8</sup> Под условима утврђеним Законом, Агенција за обављање својих задатака

<sup>6</sup> Радојица Лазих, „Судска контрола законитости у раду служби безбедности Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2015, Нови Сад 2015, 160.

<sup>7</sup> О могућности употребе информација служби безбедности у кривичном поступку види више у Татјана Лукић, „Информације (обавештења) служби безбедности као доказ у кривичном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2011, Нови Сад 2011, 289-308.

<sup>8</sup> Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji – uradno prečiščeno besedilo – ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 19, ст.1.

може да користи следеће *йосебне облике йрикуйљања йтајних йодайака* у превентивне сврхе: надзор међународне комуникације; тајни откуп докумената и предмета и тајна опсервација и праћење на отвореним или јавним местима уз коришћење техничких средстава за документовање.<sup>9</sup> А под посебним условима Агенција може да врши надзор писама и пошиљки и тајни надзор и снимање комуникације<sup>10</sup> и надзор комуникација у Словенији са евиденцијом остварене комуникације (тзв. листинг).<sup>11</sup>

Ове мере могу се поделити на оне које одређује директор Агенције и оне које одређује надлежни суд под Законом предвиђеним условима.

Директор Агенције без изричито прописаних услова писаном наредбом може да одреди мере надзора међународне комуникације и тајни откуп докумената и предмета. Код ова два облика тајног прикупљања података осим формалних услова који се односе на садржај наредбе, нису изричито прописани други услови.<sup>12</sup> Меру тајне опсервације и праћења на отвореним или јавним местима уз коришћење техничких средстава за документовање одобрава директор Агенције писаном наредбом, ако је вероватно да ће се на тај начин прибавити подаци који се односе на националну безбедност, те ако до податка није могуће доћи на други начин или би прибављање таквих података изазвало незразмерне тешкоће.<sup>13</sup> Код прве две мере принцип супсидијарности у односу на редовне методе прикупљања података се претпоставља, док се код мере тајне опсервације и праћења на отвореним или јавним местима уз коришћење техничких средстава за документовање принцип супсидијарности изричито помиње.

Председник односно потпредседник Врховног суда Републике Словеније на писани предлог директора Агенције може одобрити надзор писама и других пошиљки и надзор и снимање комуникација као и *листинг* у свим случајевима угрожавања националне безбедности: тајним активностима усмереним против суверености, независности, националног интегритета и стратешког интереса Републике Словеније; планирањем, припремањем и извођењем терористичких напада против Републике Словеније и других насилних дела против државних органа и носилаца јавних функција у Републици Словенији и иностранству; одавањем података који су дефинисани као државна тајна неовлашћеним лицима у иностранству; припремањем оружаног напада на Републику Словенију; обавештајне активности појединца, организација и група у корист страних обавештајних служби и акција транснационалног организованог криминала. Поред наведеног потребно

---

<sup>9</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 20.

<sup>10</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 23.

<sup>11</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 24а

<sup>12</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 21, ст. 1.

<sup>13</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 22, ст. 1

је да постоји вероватноћа да ће се у реализацији наведених активности употребити неки од комуникационих уређаја, те да се подаци не могу добити на други начин односно да би прибављање тих података на други начин могло угрозити живот или здравље људи.<sup>14</sup>

Сви наведени услови за примену последње две мере тајног прикупљања података чине да су ове мере заиста *ultima ratio* средство у борби против најтежих облика угрожавања уз доследно поштовање људских права. Ради успешне реализације наведених мера предвиђене су одговарајуће обавезе за оператере телекомуникационих услуга и агенција преко којих се одвија поштански саобраћај.<sup>15</sup>

Надзор писама и других пошиљки и надзор и снимање комуникација могу трајати до три месеца. Из оправданих разлога, њихова примена се може продужавати по три месеца, али укупно не више од 24 месеци. Одлуку о сваком продужењу мера доноси председника Врховног суда Републике Словеније односно потпредседник Суда. Примена наведених мера окончава се чим престану разлози за њихову примену, чиме се испуњава услов сразмерност с обзиром на то да се успоставља однос између ограничења неког права и сврхе тог ограничења. О разлозима за престанак мера директор Агенције у писаној форми обавештава председника Врховног суда Републике Словеније.<sup>16</sup>

Подаци добијени надзором писама и других пошиљки и надзором и снимањем комуникације, који нису употребљиви или се не односе на разлоге због којих су одређене мере тајног прикупљања података, уништавају се након увида председника Врховног суда Републике Словеније. Подаци које Агенција може искорисити у оперативне сврхе по извршеном увиду председника Врховног суда Републике Словеније чувају се све до закључења случаја.<sup>17</sup>

По окончању примене мера директор Агенције обавештава лице према коме је одређена мера, на основу чега то лице може да оствари право да се упозна са материјалом прикупљеним применом мера односно са изводом ако је материјал преобиман. Директор неће обавестити лице према коме су предузете мере ако би откривање података могло изазвати опасност по живот и здравље људи или би представљало претњу по националну безбедност.<sup>18</sup>

На основу законских решења могло би се закључити да је тајно прикупљање података регулисано Законом о СОВА у складу са стандардима који

---

<sup>14</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 24.

<sup>15</sup> Вид. чл. 246 ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06.

<sup>16</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 24, ст. 3.

<sup>17</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 24, ст. 4.

<sup>18</sup> ZSOVA-UPB2, *Uradni list RS*, 81/06, чл. 24, ст. 5.

су прописани од стране Савета Европе и Европске уније. Међутим, постојање општих појмова који су обично прописани као изузеци могу у конкретном случају довести до ситуације да се од изузетка направи правило, па тако нпр. да се од правила да се лица обавештавају о резултатима предузетих мера према њима, кроз широко и флексибилно тумачење претње по националну безбедност то право сведе на најмању меру односно претвори у изузетак. Због тога треба бити опрезан, па приликом оцене испуњености стандарда у овој области узети у обзир и практичну примену законских решења.

Законом је предвиђено предузимање пет мера у циљу тајног прикупљања података, с тим што се може направити подела на оне мере којима се мање ограничавају људска права и чију примену налаже директор Агенције и мере којима се знатније ограничавају људска права, а о чијој примени одлучује Врховни суд. Посебно осетљиво питање у свакој држави представља одступање од неповредивости односно тајности комуникације које укључује сваки облик комуникације путем уређаја, те поштанске пошиљке. Закон о СОВА доста прецизно прописује услове за примену надзора писама и других пошиљки и надзор и снимање комуникација. Прецизно су наведени услови, орган који предлаже и доноси одлуку о примени мере, садржај предлога и наредбе, трајање, продужење и престанак мере. Заштита права грађана се остварује на неколико начина. Пре свега о одступању од начела тајности комуникације и писама одлучује суд. Суд је активан током целог поступка примене радње, па тако одлучује о: продужењу мере, окончању мере ако је сврха испуњена, уништавању материјала ако је материјал ирелевантан или се не односи на разлоге због којих је мера одређена.

Поред тога, лицу према коме је предузета мера дозвољено је, под одређеним условима, да оствари увид у материјал, на основу чега може покренути и одговарајуће судске поступке ако сматра да му је право неосновано суспендовано.

С обзиром на значај и ефикасност мера које одређује Врховни суд могло би се рећи да је проблематично решење по коме коначну одлуку о предлогу директора Агенције има судија појединац. Имајући у виду сталне квалитативне и квантитативне промене у безбедносном окружењу које могу негативно да се одразе на националну безбедност негативна одлука председника Врховног суда би у великој мери смањила могућност превентивног деловања СОВА-е да ефикасно делује ради заштите националне безбедности. Чак и ако су председник односно потпредседник Врховног суда до сада дали одобрење за сваки предлог то ништа не мора да значи јер изостанак права на жалбу или квалификованог расправљања у судском већу, чини одлуку о примени ових изузетно ефикасних мера зависном од одлуке појединца, што у одређеним случајевима може бити штетно.

### 3. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Законом о сигурносно-обавјештајном саставу Републике Хрватске<sup>19</sup> из 2006. године основане су: Сигурносно – обавјештајна агенција (СОА) и Војна сигурносно – обавјештајна агенција (ВСОА). Службе безбедности Републике Хрватске у вршењу послова из своје надлежности овлашћене су да прикупљају податке коришћењем јавних извора, сарадњом са грађанима и потраживањем службених података од државних органа, органа јединица локалне и регионалне самоуправе и правних лица, укључујући и увид у регистре и збирке података и службену документацију, те применом тајних поступака и мера.<sup>20</sup>

Мере тајног прикупљања података које обе службе користе у превентивне сврхе су:

1. тајни надзор телекомуникационих услуга, делатности и промета:
  - а) тајни надзор садржаја комуникација;
  - б) тајни надзор података о телекомуникационом промету;
  - ц) тајни надзор локације корисника и
  - д) тајни надзор међународних телекомуникационих веза;
2. тајни надзор над поштанским и другим пошиљкама;
3. тајни надзор и техничко снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета;
4. тајно праћење и посматрање уз светлосно снимање особа на отвореном простору и на јавним местима,
5. тајно праћење и посматрање уз звучно снимање садржаја комуникација особа на отвореном простору и на јавним местима,
6. тајни откуп докумената и предмета.<sup>21</sup>

Мере којима се одступа од гарантованих људских права и основних слобода могу употребљавати и СОА и ВСОА, с тим што ВСОА те мере може примењивати само према припадницима Министарства одбране и Оружаних снага. У случају да се јави потреба да ВСОА предузме мере и према лицима ван система одбране, о томе обавештава и сарађује са СОА.

Мере тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају нека уставом гарантована права и слободе могу се применити само ако се подаци не могу прибавити на други начин или је њихово прибављање повезано с неразумним тешкоћама. Ако постоји могућност избора између више мера тајног прикупљања података, примениће се мера којом се мање

<sup>19</sup> Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske – ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06.

<sup>20</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 25.

<sup>21</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 33, ст. 3.

задире у Уставом заштићена права и слободe.<sup>22</sup> Услови за примену мера садржани у овим одредбама Закона изражавају принципе супсидијарности и сразмерности и важе за све мере тајног прикупљања података.

Мере тајног прикупљања података предвиђене Законом могу се поделити на мере које одређује надлежни суд на предлог директора СОА/ВСОА и мере које одређује директор СОА/ВСОА.

Мере тајног прикупљања података које одређује судија Врховног суда Републике Хрватске на предлог директора СОА/ВСОА су: тајни надзор садржаја комуникација; тајни надзор над поштанским и другим поштилкама; тајни надзор и техничко снимање унутрашњости објеката, затворених простора и предмета и тајно праћење и посматрање уз звучно снимање садржаја комуникација особа на отвореном простору и на јавним местима.<sup>23</sup>

Ради обављања активације и управљања мером тајног надзора комуникационих услуга, те остваривања оперативно-техничке координације између правних и физичких лица која располажу јавном телекомуникационим мрежом и пружају јавне телекомуникационе услуге и услуге приступа у Републици Хрватској и тела која су овлашћена за примену мера тајног надзора телекомуникација у складу са Законом и Законом о казненом поступку, оснива се Оперативно-технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ).<sup>24</sup>

Када разлози хитности то захтевају, директор СОА/ВСОА може да наложи почетак примене тајног прикупљања података, те о томе одмах обавештава надлежног судију Врховног суда. Надлежни судија доноси одлуку о наставку примене одговарајућих мера, односно одлуку о њиховој обустави у року од 24 сата од почетка њихове примене. Ако надлежни судија не одобри примену мера у року од 24 сата службе безбедности су дужне да одмах прекину са применом мера и да униште материјал до кога су дошле применом мера, а записник о томе достављају надлежном суду.<sup>25</sup>

Када надлежни судија Врховног суда Републике Хрватске не изда или одбије издати налог за примену мера тајног прикупљања података, о разлозима одбијања обавештава Уред Вијећа за националну сигурност (УВНС).<sup>26</sup> Ако овлашћени судија Врховног суда одобри мере, оне могу трајати најдуже четири месеца. О предлогу за продужење трајања мера и предузимању нових мера према истој особи одлучује веће од троје судија Врховног суда, које пре одлуке може тражити додатне информације о разлозима за продужење

---

<sup>22</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 33, ст. 2.

<sup>23</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 36, ст. 1.

<sup>24</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 18.

<sup>25</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 36, ст. 2.

<sup>26</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 36, чл. 3.



трајања мера од директора служби безбедности односно судско веће може тражити стручно мишљење Уреда Вијећа за националну сигурност.<sup>27</sup>

Мере тајног прикупљања података које одређују директори СОА/ВСОА су: тајни надзор података о телекомуникационом промету; тајни надзор локације корисника; тајни надзор међународних телекомуникационих веза; тајно праћење и посматрање уз снимање особа на отвореном простору и на јавним местима и тајни откуп докумената и предмета.<sup>28</sup>

Директори СОА/ВСОА су дужни да једном месечно извештају УВНС о издатим налозима, а о мери тајни откуп докумената и предмета се извештава и Главни државни одвјетник (главни тужилац у Републици Хрватској).

Специфичност хрватског решења је истоветан правни режим мера тајног прикупљања података за обе службе безбедности (услови, поступак, врсте мера), уз разлику што се мере које предузима ВСОА примењују само у систему одбране односно према лицима која се налазе у Министарству одбране и Оружаним снагама. Поред тога постојање Оперативно – техничког центра за надзор комуникација (ОТЦ) обезбеђује заједничку и координисану употребу техничких средстава чиме се оптимизирају постигнути ефекти примене мера са постојећим капацитетима, што је нарочито важно имајући у виду да Р. Хрватска није економски толико моћна да има разуђен обавештајно – безбедносни систем. Са становишта квалитета донете одлуке о примени мера потребно је навести решење према коме постоји могућност да веће које одлучује о продужењу мера о томе затражи стручно мишљење УВНС. Међутим, када је реч о самој одлуци о примени мере, о њој одлучује судија појединац и то као прва и коначна инстанца, дакле без могућности жалбе. Концентрација права одлучивања о наведеним мерама у рукама једне особе (био он судија Врховног или било ког другог суда) проблематична је због могућности вршења политичког утицаја, корупције или других видова притисака на судску власт који су иманентни државама са недовољно изграђеном демократском културом и традицијом, што је генерално случај са свим државама на Балкану.

Када је реч о заштити права грађана, службе безбедности су дужне да на захтев грађанина у року од 15 дана писаним путем пруже обавештење јесу ли према њему предузимане мере тајног прикупљања података те воде ли се евиденције о његовим личним подацима и на његов захтев, ставити му на увид документе о прикупљеним подацима. Ово право није апсолутно с обзиром на то да службе безбедности не смеју открити имена запослених нити изворе података, а поред тога ово право се може искључити и ако би откривање података могло довести у питање обављање послова служби;

<sup>27</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 37.

<sup>28</sup> ZSOS, *Narodne novine*, br. 79/06, 105/06, чл. 38, чл. 1.

проузроковало опасност за друга лица и довело у питање националну безбедност.<sup>29</sup> Међутим, с обзиром на то да се ради о тајним мерама прикупљања података грађани могу због сумње да се о њима прикупљају подаци „затрпати” службе (заправо СОА) захтевима или с друге стране да због незнања не искористе право на увид у прикупљени материјал. Због тога је решење које је предвидео Закон о СОВА, да се лица према којима су предузете мере под законом предвиђени условима обавештавају о томе, рационалније и корисније са становишта заштите права грађана, али и јавног интереса, јер се обавештавање може искључити када то захтева општи интерес. Подаци који се не односе на сврху због које су мере одређене или су прикупљени на незаконит начин комисијски се уништавају.<sup>30</sup>

#### 4. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Законом о Обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине<sup>31</sup> основана је Обавјештајно-безбједносна агенција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Агенција). Законом је искључена могућност оснивања других цивилних обавештајних служби на територији БиХ.<sup>32</sup> Агенцијом руководи генерални директор. У вршењу послова заштите националне безбедности Агенција превентивно може да примењује мере тајног прикупљања података које одређује генерални директор Агенције и мере које одређује суд на предлог генералног директора.

Када генерални директор сматра неопходним у циљу испуњавања дужности Агенције, може наредити: 1) прикупљање информација држећи у тајности разлоге за прикупљање информација из безбедносних разлога; 2) успостављање тајних контаката са физичким лицима; 3) успостављање и коришћење информационих система који унапређују прикупљање података; 4) коришћење облика оперативних обмана који не узрокују физичке повреде нити нарушавају здравље; 5) припремање и коришћење тајних докумената за заштиту запослених у Агенцији и физичких лица која са њима сарађују, као и за прикривање циља саме операције; 6) оснивање и одржавање привремених организација ради прикупљања тајних података; 7) распоређивање запослених да раде као тајни агенти у институцијама и органима БиХ у циљу пружања обавештајне помоћи.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> ZSOS, *Narodne novine*, бр. 79/06, 105/06, чл. 40.

<sup>30</sup> ZSOS, *Narodne novine*, бр. 79/06, 105/06, чл. 41.

<sup>31</sup> Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине – ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09.

<sup>32</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 24.

<sup>33</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 76.

На основу писаног захтева генералног директора Агенције, председника Суда Босне и Херцеговине (судија Суда Босне и Херцеговине којег је одредио председник Суда) може да нареди: 1) праћење на местима која немају јавни карактер; 2) праћење комуникација путем телекомуникационих и других облика електронских уређаја, као и 3) претрес имовине без пристанка власника или особе која привремено заузима ту имовину.<sup>34</sup>

Агенција не може тајним средствима и методама прикупљати обавештајне податке о међународним организацијама или институцијама које су основане у складу са Оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини, осим у циљу спречавања претњи усмерених према тим организацијама и институцијама. Генерални директор дужан је обавестити шефове поменутих организација и институција о свим таквим претњама.<sup>35</sup> Оваква одредба има утемељење у међународном јавном праву и проистиче из имунитета међународних организација и институција, односно њихових службеника. Међутим са становишта националне безбедности Босне и Херцеговине може бити доста проблематична. Постојање Канцеларије Високог представника за БиХ, ЕУФОРА те других међународних организација које имају мандат да примењују Дејтонски споразум у БиХ нужно води и до присуства већег броја странаца у земљи, од којих су неки припадници страних служби безбедности које према БиХ могу имати непријатељске – обавештајне и субверзивне – намере. Међутим, примена мера према њима је искључена што може закомпликовати ионако сложену безбедносну ситуацију у БиХ, нарочито у ситуацијама када та лица прекораче овлашћења и упусте се у унутар политичке или чак криминалне активности.

Услови за одређивање мера тајног прикупљања података нису прописани на уобичајен начин, али је видљив захтев за начелом супсидијарности. Када је реч о мерама које одређује генерални директор Агенције, услов је да предузимање мера директор *смајтра неопходним* у циљу испуњавања дужности Агенције. Дакле, неопходна је лична процена генералног директора да се само мерама тајног прикупљања података може доћи до података који су од значаја за националну безбедност. Када је реч о мерама које одређује надлежни суд, о условима за одређивање се сазнаје посредно, кроз садржај захтева за предузимање мера који подноси генерални директор у случајевима када *има основане разлоге да смајтра да су мере праћења и претреса појребне Агенцији како би могла провешти истражу о претњи по безбедности Босне и Херцеговине*. Поред осталих елемената (идентификација лица према коме се мера предузима, опис средстава, рок за примену и сл), захтев мора да садржи *изјаву да се изражене информације не могу прикућити*

<sup>34</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 77.

<sup>35</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 69.

у *пошребном временском периоду ни на један други начин*.<sup>36</sup> О захтеву генералног директора надлежни судија одлучује у року од 48 сати, а жалба на ову одлуку није могућа.

Мере чију употребу налаже суд, у изузетним случајевима, може одобрити генерални директор уз сагласност надлежног судије. Реч је о разлозима хитности, када би редован поступак одобравања произвео одгађање које би проузроковало непоправљиву штету по безбедност Босне и Херцеговине.<sup>37</sup> Након што одобри употребу тих мера, генерални директор мора одмах обавестити судију, који предузима одговарајуће радње како би дао одобрење или обуставио прикупљање информација, у складу са Законом.<sup>38</sup>

Једна од специфичности примене мера тајног прикупљања података у БиХ је могућност да надлежни судија, када сматра да је то одговарајуће, услови извршавање налога о предузимању мера.<sup>39</sup> Налог за примену мера не може бити одобрен за период дужи од 60 дана. У оправданим случајевима, судија може продужити важност налога на додатне периоде од по 30 дана уколико је уверен да је налог и даље потребан.<sup>40</sup>

Тајно прикупљање података се одмах обуставља:

а) Када је остварен циљ који је постављен у налогу; б) Када се из даље употребе мера не очекују додатни резултати; ц) Када је постављени рок за завршетак истекао без продужавања или д) Када је тајно прикупљање података незаконито из било ког разлога.<sup>41</sup>

Генерални директор обезбеђује да се подаци који су прикупљени на начин који није у складу са Законом одмах униште. У таквим случајевима, генерални директор ће о томе обавестити надлежног судију и главног инспектора<sup>42</sup> и покренути дисциплински поступак против оног који је поступио супротно Закону.<sup>43</sup> Уколико сматра да му је радом Агенције повређено било које право, свако лице у Босни и Херцеговини има право да поднесе жалбу генералном директору. Уколико на тај начин не оствари заштиту свог права, лице може да се обрати надлежном суду ради заштите права.<sup>44</sup> Законом је предвиђено право сваког лица да покрене одговарајући поступак ако сматра да му је актом Агенције повређено право. То се не односи само на право на тајност комуникације и право на приватност која су ограничена

---

<sup>36</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 77, ст. 3.

<sup>37</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 78, ст. 4.

<sup>38</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 78, ст. 5.

<sup>39</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 78, ст. 2.

<sup>40</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 78, ст. 3.

<sup>41</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 79.

<sup>42</sup> Носилац унутрашње контроле ОБА БиХ.

<sup>43</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 79.

<sup>44</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 68.

применом мера тајног прикупљања података, већ се односи на све радње Агенције којима се могу повредити људска права.

Законом је предвиђена обавеза да се *грађанин* Босне и Херцеговине који је био предмет праћења или прислушкивања, најдуже у року од 30 дана по окончању поступка примене мере, обавести о предузетим мерама.<sup>45</sup> Уз то, Агенција је дужна да обавести грађанина, на његов писани захтев, да ли су покренуте мере прикупљања података против њега и да ли Агенција води евиденцију која садржи његове личне податке и да му, на његов захтев, ту документацију о прикупљеним подацима стави на увид. Та евиденција не сме садржавати информације о припадницима Агенције који су предузели мере прикупљања података везаних за трећа лица. У овом случају реч је о евиденцијама које настају на основу свих расположивих начина прикупљања података, а не само тајних мера. Агенција мора дати тражене информације, односно допустити увид у документе у року од 60 дана од дана примања захтева, с тим што таква обавеза не постоји ако би одавање такве информације могло угрозити обављање задатака Агенције или може угрозити безбедност извора или друге особе.

У случајевима када генерални директор сматра да постоје разлози због којих не може лицу да стави на увид тражене информације односно документа, он доноси одлуку у којој наводи разлоге. Генерални директор обавештава главног инспектора о свим таквим одлукама и оне се чувају у архиви Агенције. Грађани се могу жалити на такву одлуку генералног директора у складу са одредбама Закона о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини.<sup>46</sup>

За БиХ је карактеристична изражена улога генералног директора Агенције у погледу заштите права грађана. Генерални директор има изражену улогу у погледу заштите права грађана с обзиром на то да: води рачуна да се подаци прикупљени на незаконит начин униште; иницира дисциплинске поступке против припадника Агенције који су одговорни за кршење Закона; одлучује у првом степену о жалбама које грађани подносе поводом незаконитог и неправилног рада припадника Агенције; одлучује о стављању на увид евиденција о лицима према којима су предузете мере прикупљања података.

## 5. РЕПУБЛИКА ЦРНА ГОРА

У Црној Гори, Агенција за националну безбједност – АНБ (у даљем тексту: Агенција) овлашћена је да о питањима од значаја за националну безбедност тајно прикупља податке следећим средствима и методама:

<sup>45</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 77.

<sup>46</sup> ЗОБА, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07, 12/09, чл. 91.

- 1) сарадњом са црногорским држављанима и странцима.
- 2) праћењем и осматрањем, уз коришћење техничких средстава за документовање;
- 3) куповином докумената и предмета;
- 4) надзором над електронским комуникацијама и поштанским пошиљкама;
- 5) надзором унутрашњости објеката, затворених простора и предмета уз коришћење техничких средстава.<sup>47</sup>

Директор Агенције одлучује о праћењу и осматрању, уз коришћење техничких средстава за документовање и куповини докумената и предмета. Изричито се не наводи, али се може претпоставити да меру сарадње са црногорским држављанима и странцима одређује директор Агенције. Надлежни суд одлучује о примени мере надзор над електронским комуникацијама и поштанским пошиљкама и мере надзора унутрашњости објеката, затворених простора и предмета уз коришћење техничких средстава. Без обзира ко одређује мере, оне се предузимају у превентивне сврхе и њима се евентуално може изградити одређени степен сумње на основу кога се може започети кривични поступак, али резултати примене не могу послужити као доказ у неком поступку.

Када је реч о условима за примену мера цене се принципи супсидијарности и сразмерности. Тако, ако податке и информације које се односе на националну безбедност није могуће прибавити редовним средствима и методама или сарадњом са црногорским држављанима и странцима или би прикупљање тих података изазвало несразмерне тешкоће, директор Агенције, посебним актом, одобрава праћење и осматрање, уз коришћење техничких средстава за документовање.<sup>48</sup> За друге две мере које одређује директор Агенције нису предвиђени посебни услови, али је вероватно да се те мере користе онда када се редовним средствима и методама не може доћи до података од значаја за националну безбедност.

Ако задатак није могуће извршити применом редовних средстава и метода нити мерама које самостално одређује директор Агенције или би извршење задатка захтевало несразмерни ризик или угрожавање живота и здравља људи, Агенција може, изузетно, али увек на основу претходне одлуке суда, вршити надзор над електронским комуникацијама и поштанским пошиљкама и надзор унутрашњости објеката, затворених простора и предмета уз коришћење техничких средстава.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Закон о Агенцији за националну безбједност – ЗАНБ, *Службени лист РЦГ*, бр. 28/05, *Службени лист Црне Горе*, бр. 86/09, 20/11, чл. 9.

<sup>48</sup> ЗАНБ, *Службени лист РЦГ*, бр. 28/05, *Службени лист Црне Горе*, бр. 86/09, 20/11, чл. 11.

<sup>49</sup> ЗАНБ, *Службени лист РЦГ*, бр. 28/05, *Службени лист Црне Горе*, бр. 86/09, 20/11, чл. 13.

Надзор над електронским комуникацијама и поштанским пошиљкама, на образложени писани предлог директора Агенције, за сваки појединачни случај, одлуком, одобрава председник Врховног суда Црне Горе, а у случају одсутности или спречености судија који га замењује у складу са законом, ако постоје основи сумње да је угрожена национална безбедност:

1) припремама за оружани напад на Црну Гору; 2) тајним активности-ма усмереним против територијалног интегритета Црне Горе; 3) тајним активностима, планирањем и вршењем припрема за извођење унутрашњих и међународних терористичких акција и других насилних акција против државних органа и носилаца јавних функција у Црној Гори или иностранству; 4) достављањем тајних података неовлашћеном лицу; 5) обавештајно-субверзивном делатношћу појединаца, група и организација у корист других држава и 6) организованом криминалном активношћу.

Надзор унутрашњости објеката, затворених простора и предмета уз коришћење техничких средстава, на образложени писани предлог директора Агенције, за сваки појединачни случај одлуком одобрава Веће судија Врховног суда Црне Горе, ако постоје основи сумње да је угрожена национална безбедност, претходно наведеним активностима. Председник односно Веће судија Врховног суда Црне Горе одлуку о примени мера донеће најкасније у року од 48 часова од подношења предлога.<sup>50</sup>

Мере које одређује суд могу трајати највише три месеца, а због важних разлога мере се могу продужити за још по три месеца, али укупно не дуже од 24 месеци. Одлуку о продужењу трајања мере у случају важних разлога доноси председник односно Веће судија Врховног суда Црне Горе. Мере се укидају одмах пошто престану разлози због којих су предузете. Директор Агенције, у писаној форми, обавештава председника Врховног суда Црне Горе, односно Веће судија Врховног суда Црне Горе, о престанку разлога вршења надзора.<sup>51</sup>

У вези послова из надлежности Агенције применом различитих мера и средстава (где су мере тајног прикупљања података само један од начина прикупљања података) долази се до различитих података на основу којих настају збирке односно евиденције. На писани захтев лица, Агенција је дужна да га обавести да ли су предузимане мере прикупљања података према њему и да ли Агенција води евиденцију његових личних података и да му, на његов писани захтев, стави на увид документа о прикупљеним подацима. Документи који се стављају на увид не могу да садрже податке о службеницима Агенције који су прикупљали податке, изворима података, као ни

<sup>50</sup> ЗАНБ, *Службени лист РЦГ*, бр. 28/05, *Службени лист Црне Горе*, бр. 86/09, 20/11, чл. 14.

<sup>51</sup> ЗАНБ, *Службени лист РЦГ*, бр. 28/05, *Службени лист Црне Горе*, бр. 86/09, 20/11, чл. 15.

личне податке о трећим лицима. Агенција је дужна да одговори на захтев лица или стави на увид документа у року до 30 дана од дана пријема захтева изузев ако би обавештење довело у опасност извршење послова Агенције или би могло довести до угрожавања безбедности другог лица, о чему ће писано обавестити подносиоца захтева у року од 15 дана. Агенција је дужна да стави на увид наведене податке, када престану разлози који то спречавају.<sup>52</sup>

## 6. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Стандарди правне државе и владавине права захтевају да се све мере тајног прикупљања података пропишу законом, што је случај у свим поменутиим државама. Међутим, законско набрајње мера није довољно да би се могло закључити да су стандарди остварени. Потребно је да закони буду јасни, прецизни и свеобухватни у смислу одређивања услова за примену; органа који доносе одлуку о примени; поступка контроле и надзора; заштите права грађана и на крају поступка са прикупљеним материјалом. Прописивање мера тајног прикупљања података у складу са европским стандардима само је полазна основа за остваривање стандарда који су својствени владавини права и правној држави. Законска решења у овој области често садрже опште појмове (национална безбедност, могућност угрожавања других лица и сл) који у пракси могу довести до тога да се изузетак претвори у правило, због чега је потребно бити опрезан приликом оцене укупног стања у свакој појединачној држави.

Заједничке карактеристике законских решења у државама које су биле предмет анализе су: Подела мера на оне које одређује директор Агенције и мере које одређује надлежни суд чиме је прихваћено теоријско становишта према коме постоји подела на мере којима се мање и мере којима се више задире у гарантована права, због чега се сматра прихватљивим и различит правни режим тих мера.<sup>53</sup> Мере тајног прикупљања података се у свим државама, осим у БиХ, свде на мере којима се одступа од права на тајност комуникације и права на приватност. У том контексту БиХ је интересантна јер једино Закон о ОБА предвиђа могућност тајног претреса имовине чиме овако уопштена формулација сугерише и на могућност претреса стана, што није у складу ни са решењима у региону ни у Европи. Код мера које одређује суд

---

<sup>52</sup> ЗАНБ, *Службени лист РЦГ*, бр. 28/05, *Службени лист Црне Горе*, бр. 86/09, 20/11, чл. 15.

<sup>53</sup> Вид. Богољуб Милосављевић, „Овлашћење полиције и других државних органа за тајно прикупљање података – домаћи прописи и европски стандарди”, у *Демокрајски надзор над применом посебних овлашћења* (ур. Мирослав Хаџић и Предраг Петровић), Центар за цивилно војне односе, Београд 2008, 59-75.



у свим државама о примени мера одлучује судија највише судске инстанце (Врховни суд Словеније, Врховни суд Хрватске, Суд Босне и Херцеговине и Врховни суд Црне Горе). Тако се у свим наведеним државама остварује начело специјализације с обзиром на то да о примени мера одлучују судије једног суда које су посебно делегиране за ту сврху. Уопштено речено, поред формалног услова (налога односно наредбе) материјални услов изражен у принципу супсидијарности је посредно или непосредно заступљен у свим законским решењима. Следећа карактеристика је одсуство жалбе у случају да надлежни суд одбије предлог за примену мера директора Агенције, док је у БиХ таква могућност законом изричито искључена. У свакој од наведених држава предвиђена је могућност продужења мера и о томе одлучује суд који је донео одлуку о примени мера. У циљу заштите права грађана, предвиђено је опште право увида у материјал који су службе прикупиле о неком лицу, али применом свих метода, а не само мера тајног прикупљања података.

Неке од разлика у законским решењима су следеће: Ниво конкретности и прецизности материјалних услова за примену мера, где је најпрецизнији и најдеталнији приступ у Словенији. Заштита права грађана је детаљније уређена у Словенији и БиХ, с обзиром на то да службе имају обавезу да о примени конкретне мере обавесте лице према коме је предузета мера, док је у Хрватској предвиђено опште право лица да сам затражи увид ако сумња да су према њему предузете мере. Материјал који је ирелевантан и који се не односи на сврху поводом које су предузете мере се уништава, у Словенији након увид председника Врховног суда, а у БиХ се о томе стара генерални директор Агенције. Иначе, БиХ је карактеристична по томе што у погледу заштите права грађана велику улогу има управо генерални директор ОБА-е пред којим се може водити поступак по жалби против припадника службе који су у вршењу својих послова повредили права грађана. Поред тога, генерални директор може и сам иницирати дисциплински поступак поводом незаконитог прикупљања материјала применом мера тајног прикупљања података. БиХ је карактеристична и по томе што су предвиђени најкраћи рокови за предузимање мера, али без прописивања максимума трајања радње (исти случај је и у Хрватској), као и по томе што надлежни судија може додатно условити извршење налога. У Републици Хрватској и БиХ постоји могућност да директор Агенције наложе примену мера и без судске одлуке уколико то захтевају разлози хитности, с тим што је таква одлука подложна судском одобрењу у што краћем року од почетка примене мере. Република Хрватска је једина од анализираних држава која има две службе безбедности, али је примена мера на истоветан начин уређена. Штавише, ради ефикасније примене мера и коришћења ресурса основан је Оперативно-технички центар за надзор телекомуникација (ОТЦ), чиме се доприноси и бољој координацији служби у погледу примене мера и обављања задатака.

Табела 1: Упоредноправни приказ мера тајног прикупљања података у Словенији, Хрватској, БиХ и Црној Гори.

	Словенија	Хрватска	БиХ	Црна Гора
1. Подела на мере које одређује суд и директор Агенције	ДА	ДА	ДА	ДА
2. Мере које одређује директор Агенције	Оперативно – техничке мере којима се не одступа од људских права у већој мери	Оперативно – техничке мере којима се не одступа од људских права у већој мери	Оперативно – техничке мере којима се не одступа од људских права у већој мери	Оперативно – техничке мере којима се не одступа од људских права у већој мери
3. Предвиђеност хитне примене мера по налогу директора Агенције	НЕ	ДА	ДА	НЕ
4. Право од кога се одступа на применом мера које одређује суд	Право на тајност комуникације	Право на тајност комуникације и право на приватност	Право на тајност комуникације, право на приватност и <i>неповредивости стана</i> .	Право на тајност комуникације и право на приватност.
5. Надлежни суд и судија овлашћен за доношење одлуке	Врховни суд – председник или потпредседник Суда	Врховни суд – овлашћени судија	Суд Босне и Херцеговине – председник Суда или овлашћени судија	Врховни суд – председник или судија који га замењује односно Веће судија
6. Зборност суда приликом одлучивања	НЕ	НЕ	НЕ	ДА – код надзора затворених простора
7. Прописани услови за примену мера тајног прикупљања података	Принцип супсидијарности и сразмерности, а код мера које одређује суд таксативно су наведени разлози	Принцип супсидијарности и сразмерности	Принцип супсидијарности и сразмерности	Принцип супсидијарности и сразмерности, а код мера које одређује суд таксативно су наведени разлози
8. Трајање мера	До 3 месеца, уз продужења по 3 месеца. Максимално 24 месеца.	До 4 месеца. Максимум примене мера није одређен	До 60 дана, уз продужења од 30 дана. Максимум није одређен	До 3 месеца, уз продужења по 3 месеца. Максимално 24 месеца.
9. Заштита права грађана	Након увида суда, ирелевантан материјал се уништава, а релевантан чува до закључења случаја. О предузетој мери, <i>обавештава се лице</i> према коме је мера предузета (уз одређене изузетке)	Информације о предузетој мери се дају <i>на захтев лица</i> , право на увид у прикупљени материјал; ирелевантан и незаконито прикупљени материјал се уништавају	Уништавање незаконито прикупљених података и <i>обавештавање лица</i> према коме је предузета мера (уз Законском предвиђене изузетке)	<i>Уопштено право на обавештавање о предузетој мери</i> прикупљања података, с тим што се односи на све мере прикупљања података

Vladan M. Mirković, Assistant  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
V.Mirkovic@pf.uns.ac.rs

## Security Services Measures of Secret Data Compiling – Comparative Legal Approach

**Abstract:** *Security services as specialized state bodies represent an important part of any national security system and as such bear the responsibility for achieving overall security. In carrying out their activities and tasks, they are authorized to apply different measures and methods and the most effective are measures for secret data compiling. Although effective, their prescription and application are always sensitive, since they are measures that deviate more or less from guaranteed human rights, above all the right to privacy and the right to secrecy of communication. After the attacks on New York and Washington on September 11, 2001, “the war on terror” and in general the activities on the achieving of national security have often been marked by violations of human rights under the pretext of protecting the public interest and national security. In order to prevent the measures and activities in the realization of national security from turning into terrorism and state terror, the Council of Europe and European Union have adopted certain rules which states members should adhere to when prescribing and implementing measures of secret data compiling in order to achieve an important goal – to respect the standards of the rule of law, thus safeguarding public and private interests equally. Analysis of the security service’s measures of secret data compiling for preventive purposes in this paper include legal solutions in Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro.*

**Keywords:** *national security, security services, secret data compiling, rights and freedoms of citizens.*

Датум пријема рада: 03.10.2017.