

Ljiljana DAPČEVIĆ-MARKOVIĆ

PRAVO NA PRIVATNOST I POSTUPANJE POLICIJE

Pojam standarda u radu policije

Izraz „standard“ potiče od engleske reči *standard* koja označava „svaku zakonom utvrđenu meru, normalnu meru, merilo, zakonsku novčanu stopu i sl., nešto što važi kao uzor, obrazac, što je priznato kao klasično.“¹

Iz ovog pojma može se izvesti pojam **pravnog standarda** kao *deo pravnog pravila ili odrediv pravni pojam, odnosno odredba*. Pravni standardi podrazumevaju pravna pravila koja mogu da važe na području jedne zemlje, te su nacionalnog karaktera, kao i pravila koja su utemeljena u raznim međunarodnim aktima, bilo da su neposredno propisana ili proizlaze iz tih akata.

Pojam **standarda u radu policije** ili **standarda policijskog postupanja** podrazumeva sve one pravne standarde koji se odnose na postupanje i rad policije, ali i one koji obavezuju i druge državne organe, koji imaju širi domašaj, pa se, samim tim odnose i na rad policije.² Predmet međunarodne pažnje oduvek je bila potreba regulisanja etičkih i pravnih standarda u vezi sa primenom ovlašćenja, upotrebom sile i vatranog oružja od strane policije i zaštite ljudskih prava pri tom postupanju. Međunarodna zajednica donela je čitav niz akata koji sadrže pravila policijskog rada sa očekivanjem da oni postanu deo nacionalnog prava kojim se uređuje postupanje policije, kao i da ih pripadnici policije dosledno sprovode.

Šire određenje pojma standarda polazi od toga da svaki pravni sistem počiva na različitim pravnim normama, vrednostima i procedurama, te da je prihvatanje zajedničkih vrednosti i standarda uslovljeno specifičnim potrebama, organizacionom kulturom i okruženjem svake države. Ovakve zajedničke vrednosti i kriterijumi, iako nisu definisani kao standard, zbog

¹ Prema: Vujaklija, M., *Lesksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1980, str. 869.

² Prema: Vujaklija, M., *Lesksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1980, str. 869

opšteg prihvatanja kao dobre prakse, zbog počivanja na „dovoljno širokoj saglasnosti“ imaju faktički karakter standarda. Smatramo da su ovakva pravila itekako značajna za rad policije.

Pravo na privatnost je jedno od najstabilnijih, ali i najdelikatnijih prava koje poznaju demokratska društva. Postoje najrazličitije definicije ovog prava i najrazličitije koncepcije privatnosti. Tako se pod privatnošću može podrazumevati „*pravo pojedinca, grupa ili institucija da sami za sebe odrede kada, kako i u kojoj meri će informacije o sebi saopštavati drugim licima*“³, čija prihvatljivost je u potenciranju prava odlučivanja kome, kada, kako i u kojoj meri će informacije biti saopštene.

Šire određenje ovog prava podrazumevalo bi nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta ličnosti, ličnog dostojanstva i sigurnosti, nepovredivost porodičnog života i sl.

Oblast zaštite i poštovanja prava na privatnost pri policijskom postupanju predmet su regulisanja međunarodnim pravilima i odredbama unutrašnjeg prava, te je to oblast gde postoje i važe odavno uspostavljeni standardi. Stoga ćemo u ovom radu analizirati pravo na privatnost sa stanovišta međunarodnih pravnih standarda, a ne stanovišta prihvaćene dobre prakse, budući da se radi o pravu koje je zbog svog značaja predmet detaljnog pravnog regulisanja.

Pored neophodnosti poštovanja zakona pri poštovanju prava na privatnost, međunarodni standardi u radu policije ističu u prvi plan još i načelo srazmernosti - srazmernost je potrebna da bi se obezbedila ravnoteža između zaštite prava na privatnost i njegovog ostvarivanja.

U izlaganju koje sledi prikazaćemo način na koji je ovo pravo regulisano od strane Saveta Evrope, donošenjem Evropske konvencije o ljudskim pravima, Evropskog kodeksa policijske etike i Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka. Istovremeno ćemo na primerima iz rada Evropskog suda za ljudska prava ukazati na rezonovanje Suda kada je postupanjem policije ovo pravo ugroženo. Takođe ćemo ukazati na način na koji ovo pravo tretira Kodeks ponašanja lica odgovornih za primenu zakona koji su usvojile UN.

³ Prema: Westin, Alan, *Privacy and Freedom*, New York, 1967, str.7.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Pravo na poštovanje privatnog života i porodice, stana i prepiske predviđeno je članom 8 ***Evropske konvencije o ljudskim pravima***, i izričito garantuje pojedincu pravo na privatnost, pravo na porodični život, pravo na poštovanje stana i pravo na poštovanje prepiske. Sva ova prava, koja ćemo sada i navesti se prepliću te ih je, često, teško posmatrati odvojeno:

1-Svako ima pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

2-Državne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti i ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Sadržina člana 8 Konvencije posebno ukazuje na obavezu države da poštuje pravo na privatnost, odnosno obavezu organa državne vlasti da se uzdrže od zadiranja u privatnu sferu pojedinaca (podsećamo da su titulari ovog prava sva fizička lica, bez obzira na starosnu dob, dok pravna lica, po tumačenjima Suda, mogu biti titulari prava na poštovanje stana, korespondencije, kao i prava na privatnost i prava na zaštitu podataka). Fizička lica mogu biti titulari ovih garancija, tako da su i maloletnici obuhvaćeni domašnjem normi koje regulišu pravo na privatnost.

Ovo pravo podrazumeva obavezu organa državne vlasti da se uzdrže od zadiranja u privatnu sferu pojedinaca, kao i da svojim pozitivnim delovanjem i merama u svom zakonodavstvu, sudskoj praksi i izvršnoj vlasti obezbedi uslove za poštovanje prava iz člana 8 Konvencije.

Kršenje prava na privatnost može da potiče i od pojedinaca ili institucija privatnog prava (neovlašćeno fotografisanje, tonsko ili audio snimanje, objavljivanje podataka ili fotografija). Kasnijim presudama⁴ Sud je potvrdio da je država potpisnica Konvencije dužna da obezbedi pravo na privatnost u svim njegovim aspektima, a ne samo od zadiranja države u privatnu sferu.

Pravo na privatnost se prema Rezoluciji Supštine Saveta Evrope, donetoj na 21. redovnom zasedanju u Stazburu, 1979. godine, određuje kao ***„pravo pojedinca da živi sa minimumom uticaja sa strane. Ovo pravo se tiče***

⁴ ECHR, *Van Oosterwijk*, presuda od 6. 11. 1980, Series A, no. 40.

privatnog, porodičnog života u domu, fizičkog i moralnog integriteta, časti i ugleda, nedopuštenosti iznošenja nerelevantnih i iznenađujućih činjenica, neovlašćenog objavljivanja privatnih fotografija, zaštite od objavljivanja informacija koje su kao tajne saopštene pojedincima." Ovakvo određenje prava na privatnost potvrđivano je odlukama Suda, tako da ono obuhvata tri grupe slučajeva zaštite ovog prava: **štiti se fizički i moralni integritet pojedinaca, njihova privatna sfera i sloboda ličnosti.**

Koje su to situacije i koja uobičajena postupanja policije kada ona može da povredi ova prava? Koji standardi postoje u zaštiti ovog prava koje bi svaki policajac trebalo da zna?

Poznato je da je pravo na privatnost lica često ugroženo mogućom zluopotrebom ili *saopštavanjem podataka* koje policija sakuplja i uglavnom kompjuterski memoriše. U ove podatke često spadaju i podaci iz poslovnog i porodičnog života pojedinaca, kao i memorisanje ličnih podataka.

Jednako zadiranje u privatnost predstavlja i *tajno prisluškivanje, tonsko i audio- vizuelno snimanje*, čak i na javnim mestima, kao i *prisluškivanje i zapis telefonskih razgovora pojedinca*. Konvencija garantuje pravo na *poštovanje stana* u kome pojedinac živi. U najosetljivija pitanja ovog prava spada povreda prava na poštovanje stana u pretkrivičnom i krivičnom postupku, kao što je pretres stana⁵, ulazak u stan radi hapšenja osumnjičenog ili okrivljenog, pa čak i kada po nacionalnom zakonodavstvu ne postoje osnovi sumnje koji opravdavaju ograničenje prava na poštovanje stana. Primena ovih mera bez saglasnosti pojedinca predstavlja uvek povredu prava iz stava 1, člana 8 Konvencije, i zahteva opravdanje koje je predviđeno u stavu 2 istog člana Konvencije.

U stavu 2. člana 8 Evropske konvencije posebno se ističu zakonska ograničenja *„potrebna u demokratskom društvu“*, koja mogu ograničiti to pravo. Treba napomenuti da u uslovima posedovanja diskrecionih ovlašćenja, policija može da podvrgne tajnom nadzoru lice pod svojom nadležnošću. Iako Konvencija upotrebljava formulaciju *„u skladu sa zakonom“*, jasno je da države potpisnice određuju okolnosti i uslove pod kojima državni organi mogu da pribegnu tajnom ili potencijalno opasnom mešanju u pravo na poštovanje privatnog života ili prepiske.

⁵ Videti presudu Suda u slučaju *Niemitz* od 16. 12. 1992, Series A, no. 28, br.41.

Ovde je značajno pomenuti *princip proporcionalnosti*: mera ograničenja prava na privatnost treba da bude proporcionalna opštijem cilju koji se želi ostvariti primenom mere. U presudi *Silver*⁶, Sud je objasnio da *proporcionalnost* u ograničenju prava znači sledeće:

- a. neophodno u demokratskom društvu ne znači ujedno i nužno, niti poželjno, razumno ili dopušteno,
- b. države članice Konvencije uživaju izvesno diskreciono ovlašćenje u pogledu određenja onoga što se smatra „neophodnim u demokratskom društvu“, ali Sud ima konačnu reč i ceni sklad onoga što je preduzeto sa odredbama Konvencije. U slučaju *Olsson* (Series A, no. 130), Sud slično rezonuje: „Zakon koji daje neko diskreciono pravo sam po sebi nije protivrečan sa uslovom predvidljivosti, pod uslovom da su obim diskrecionog prava i način njegovog ostvarivanja dovoljno jasni, imajući u vidu legitiman cilj mere koja je u pitanju, a to je da se pojedincu da dovoljna zaštita od samovoljnog narušavanja njegovih prava.“
- c. izraz „neophodno u demokratskom društvu“ znači i kompatibilnost mere sa odredbama Konvencije.
- d. stav 2 člana 8 koji predviđa razloge za ograničenje prava iz prethodnog stava ima se *tumačiti usko*.

Mera kojom se pravo garantovano Konvencijom ograničava treba da bude *neophodna* da bi se postigao cilj, odnosno zaštita jednog od javnih interesa nabrojanih u stavu 2 člana 8 Konvencije. To je ujedno mera proporcionalnosti, koja, ukoliko ne postoji, onda se radi o povredi prava iz stava 1 člana 8 Konvencije.

Telefonski razgovori nisu izričito navedeni u članu 8 i oni se podvode pod pojmove „privatni život“ i „prepiska“, a ukoliko se prisluškuju telefonski razgovori koji se vode iz stana, bez obzira da li se razgovori vode na fiksnoj ili mobilnoj telefonskoj mreži, postoji povreda *prava na poštovanje stana*.⁷ Kako Sud rezonuje kada su u pitanju ova prava pokazaćemo na sledećim primerima:

U slučaju Klass (serija A, br 28) podnosilac zahteva žalio se zbog povrede člana 8 Konvencije, navodeći da mu je prisluškivanjem telefonskih razgovora od strane nemačkih službi bezbednosti povređeno pravo na privatnost. U ovom i u sličnim slučajevima radilo se o prisluškivanju advokatskih

⁶ Series A, no. 61, 25. 3. 1983.

⁷ Vidi. Jakšić, A., *Evropska konvencija o ljudskim pravima-komentar*, Beograd, 2006, str. 256.

kancelarija branilaca pripadnika terorističke grupe Bader-Meinhoff. Nemačka je ovu meru pravdala potrebama nacionalne bezbednosti i održanja javnog reda, što je dopušteno nacionalnim propisima.

Evropski sud za ljudska prava istakao je „*mada se telefonski razgovori ne spominju izričito u stavu 1 člana 8 Konvencije, Sud smatra, kao i Komisija, da ovi razgovori spadaju pod pojam „privatni život“ i „prepiska“ na koje se odnosi ova odredba.*“

Sud je istakao da države ugovornice, nemaju neograničenu slobodu da stavljaju lica pod tajni nadzor. Svestan opasnosti koju takav zakon predstavlja za podrivanje ili čak uništavanje demokratije sa obrazloženjem da je na taj način brani, Sud iznova ističe da države ugovornice ne smeju u ime borbe protiv špijunaže i terorizma, usvajati bilo koje mere koje smatraju adekvatnim. Sud u ovom slučaju, kao i u sličnim budućim, insistira na usvajanju odgovarajućih efikasnih *garancija protiv zloupotrebe*. Iako nije našao da se radi o povredi prava iz člana 8 Konvencije, Sud je smatrao da treba da utvrdi da li u nacionalnom pravnom sistemu postoji *efikasno pravno sredstvo* protiv odluka nacionalnih organa koji izdaju naredbu o prisluškivanju. Ako bi se stalo na stanovište da je nacionalni pravni poredak dužan da predvidi mogućnost upotrebe pravnog sredstva protiv odluke o prisluškivanju, to bi imalo za posledicu da preduzeta mera prestane da bude tajna, te se sa pravom postavlja pitanje njene celishodnosti. S druge strane, obaveza da nacionalni pravni sistem dopusti upotrebu delotvornog pravnog sredstva može da se argumentuje time da je to jedini način da se ostvari kontrola ograničenja prava na privatnost u okvirima čl. 8 stava 2 Konvencije. Ograničenje ovog prava nije dopušteno radi procesuiranja počinitelaca, već radi „*sprečavanja nereda ili kriminala*“.⁸

Rešavajući u slučaju *Malone* (serija A, broj 82), Sud se posebno osvrnuo na izraz „*u skladu sa zakonom*“ ističući da on ne upućuje samo na domaći zakon, već i na *kvalitet zakona*, od kog se zahteva da bude u skladu sa principom vladavine prava, što se izričito navodi u preambuli Konvencije. Sud ističe da „*ovaj izraz tako podrazumeva, a to je i cilj i svrha člana 8, da mora da postoji mera pravne zaštite u domaćem zakonu od samovoljnog narušavanja od strane vlasti prava koja se štite stavom 1...Naročito tamo gde se neko ovlašćenje izvršne vlasti tajno izvršava, rizik od samovolje je očigledan...Ipak, zakon mora na dovoljno jasan način da građanima ukaže na okolnosti u kojima i uslove pod kojima vlasti imaju ovlašćenje da*

⁸ Opširnije: Jakšić, A., *op. cit.* str. 245 i dalje.

pribegnu tajnom i potencijalno opasnom prisluškivanju s obzirom na pravo na poštovanje privatnog života i prepiske."

Ograničenja prava iz člana 8 moraju biti u skladu sa zakonom koji donosi Parlament, a ne opštim aktima koje npr. donose organi državne uprave, bez obzira da li im je to pravo dato ustavom ili ne. Ovde dolazi u obzir i primena međunarodnog prava, a posebno u situacijama kada se u jednom pravnom sistemu norme međunarodnog prava neposredno primenjuju.

Država i njeni organi dužni su da stvore uslove za *poštovanje prepiske*, što se tumači ekstenzivno, kao svaki oblik korespondencije pojedinca, uključujući i sve oblike pismenih saopštenja i telefonske razgovore, pri čemu obuhvata čitav postupak komunikacije, počev od odašiljanja pismena, prijema, kao i sredstvo same komunikacije i njegovu sadržinu. Prema mišljenju Suda iznetom u presudi **Taylor – Sabori** (presuda od 22. 10. 2002. br. 18) u prepisku spadaju i sledeći načini saopštavanja: e-mail, mobilni telefon, pejdžer, internet – komunikacija i sl.

Pored toga, država je dužna da u okviru stvaranja uslova za poštovanje prepiske, zabrani svaku kontrolu, cenzuru, zadržavanje pisama, njihovo otvaranje i čitanje. Interesantno je da Sud pod cenzurisanjem podrazumeva kopiranje saopštenja ili brisanje pojedinih delova.

Ilustrativan je slučaj **Hewit & Harman protiv UK** (predstavka br. 12175). Hewit je bio generalni sekretar Nacionalnog saveta za građanske slobode, a Harman je radio kao pravnik u Savetu. Savet je udruženje koje nadgleda i brani građanska i politička prava u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Jedan bivši obaveštajac službi bezbednosti svedočio je da su imenovani bili tajno kontrolisani od strane službi bezbednosti.

Konstatujući da se radi o kršenju člana 8 Konvencije, Komisija je utvrdila da *čuvanje informacije o nečijem privatnom životu u tajnom policijskom dosjeu predstavlja narušavanje prava na poštovanje privatnog života koje jemči član 8, stav 1 Konvencije. Iz toga sledi da tajni nadzor radi prikupljanja i čuvanja informacija o nečijem privatnom životu takođe predstavlja kršenje ovog prava.*

Podnosioci su tvrdili da su bili *indirektno prisluškivani*, tj. beleženi su podaci o njima koji su se pojavljivali u prisluškivanim telefonskim razgovorima drugih lica. Komisija je konstatovala da „*prisluškivanje i snimanje takvih*

informacija, mada podnosioci nisu bili direktno prisluškivani, samo po sebi predstavlja narušavanje njihovog prava na poštovanje privatnog života i prepiske."

Razmatrajući da li je ovo narušavanje „u skladu sa zakonom“, Komisija je konstatovala da zakon mora da bude dovoljno pristupačan u smislu da građani imaju jasna saznanja o važenju zakona u konkretnom slučaju. Osim toga, neka norma se ne može smatrati zakonom ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da omogući građaninu da reguliše svoje ponašanje. U ovom slučaju, aktivnosti službi bezbednosti preduzimane su prema direktivi koja, mada je objavljena, nije imala snagu zakona i nije predstavljala pravno punovažna pravila. Direktiva nije davala ni okvir koji bi sa neophodnim stepenom izvesnosti odredio obim i način ostvarivanja diskrecionog prava za vršenje tajne kontrole. Stoga je zaključila da narušavanje prava podnosioca na poštovanje privatnog života nije bilo „u skladu sa zakonom“ kao što zahteva član 8, stav 2 Konvencije.

Ograničenje prava na poštovanje prepiske treba da bude određeno i to ili naredbom sudije ili samim zakonom. *Naredba* treba da sadrži adresata, mesto u kome se mera primenjuje, vrste prepiske, dužinu trajanja mere i slično. Posebnu zaštitu uživa advokatska kancelarija i prepiska, a u slučaju **Golder**⁹ postavljeno je pravilo da zatvorenicima ni u kom slučaju ne može da se ograniči pravo na prepisku sa advokatom, kada su u pitanju građanske stvari. Zatvorske vlasti mogu da cenzurišu i pregladaju sadržinu pisama zatvorenika samo kada postoje opravdani razlozi, kao npr. upućivanje pretnji licima koja su van zatvorske ustanove, dogovaranje za izvršenje novih krivičnih dela i dr.

Evropski kodeks policijske etike

Gotovo od samog nastanka Savet Evrope se bavio pitanjima policije. Temeljne vrednosti Saveta Evrope – demokratija, vladavina prava, ostvarivanje i zaštita ljudskih prava, ostvaruju se i štite uz pomoć policije. Savet Evrope je, u uslovima kada mnoge njegove članice reorganizuju i reformišu policiju, pokušao da razjasni i definiše standarde koji se traže od policije u savremenom, demokratskom društvu. U uslovima „pokretnijih“ Evropljana i Evrope bez unutrašnjih granica nastala je težnja da se

⁹ Series A, no. 18 od 21. 2. 1975.

uspostave standardi koji prevazilaze nacionalne granice i istovremeno stvaraju poverenje u policiju.

Pored ovoga, Savet Evrope je razvio i aktivnosti kojima se promoviše svest o ljudskim pravima unutar same policije. Posebno je značajna obuka policijskih kadrova o ljudskim pravima sa ciljem podizanja svesti o ljudskim pravima na svim nivoima policije.

Rad Saveta Evrope na postavljanju ovih standarda obavlja se pod nadležnošću Komiteta Ministara i bavi se pretežno sledećim aspektima policijskog rada: prevencija kriminaliteta, zaštita svedoka i žrtava, maloletnička delikvencija, pritvor, korupcija, organizovani kriminal, kvalitetna kontrola policijskog rada, upravljanje i nadzor, zaštita podataka. Pravni instrumenti Saveta Evrope, konvencije i preporuke koje se odnose na policiju, razvijeni su u ovim okvirima.

Evropski kodeks policijske etike donet je sa ciljem da obezbedi skup principa i smernica za funkcionisanje i kontrolu policije u demokratskim društvima vođenim vladavinom prava. On počiva na principima koji su sadržani u Evropskoj konvenciji i nastoji da te principe prilagodi specifičnoj i zahtevnoj policijskoj službi.

Evropski kodeks policijske etike u delu koji se odnosi na *smernice za policijsku akciju* tretira i pravo na privatnost i to na sledeći način:

*-policija će se umešati u pravo pojedinca na privatnost samo kada je **to striktno potrebno i samo u cilju postizanja zakonitog cilja**. Pravo na privatnost uključuje prava obuhvaćena članom 8 Evropske konvencije: privatni život, porodični život, stan i pošta. Ovo ukazuje da se mešanje u privatnost uvek mora smatrati izuzetnom merom i da, čak i kada je opravdano, ne bi trebalo da uključuje više mešanja nego što je apsolutno neophodno;*

*-prikupljanje, čuvanje i korišćenje podataka od strane policije, biće **sprovedeno u skladu sa međunarodnim principima zaštite podataka i biće posebno ograničeno do mere koja je potrebna za postizanje zakonitih, osnovanih i specifičnih svrha**. Nekontrolisano korišćenje ličnih podataka može predstavljati kršenje prava na privatnost. U cilju izbegavanja eventualnih zloupotreba, faze prikupljanja, čuvanja i korišćenja ličnih podataka moraju biti vođene principima zaštite podataka. Ovo pitanje regulisano je i *Preporukom No. R(87)15 Saveta Evrope, koja uređuje korišćenje ličnih podataka u policijskom sektoru.**

Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je među prvima donela **Smernice o zaštiti sfere privatnog života i o prenosu ličnih podataka preko državnih granica**.¹⁰ Ove smernice su donete na osnovu iskustva desetak zemalja koje su sedamdesetih godina prošlog veka usvojile zakone koji se odnose na pitanja zaštite ličnih podataka i sadrže sledeća načela: **načelo uvođenja ograničenja prilikom prikupljanja ličnih podataka, načelo relevantnosti i kvaliteta prikupljenih podataka, načelo ograničenog korišćenja prikupljenih podataka, načelo staranja o osiguranju podataka, načelo otvorenosti informacija, načelo učešća subjekata informacionog sistema i načelo odgovornosti.**

Gotovo u isto vreme Savet Evrope je usvojio **Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka**¹¹. Mnoge evropske države su na bazi ove Konvencije zakonski i sistematski započele da uređuju ovu oblast, što je od značaja imajući u vidu potrebu država da formiraju brojne i raznovrsne evidencije o građanima i da ih slobodno razmenjuju i paralelnih zahteva savremenog društva za zaštitom ličnosti, sloboda i prava, posebno prava na privatnost.

Cilj donošenja Konvencije jeste davanje garancije svakom fizičkom licu poštovanja njegovog prava na privatnost. Konvencijom je određeno da lični podaci treba da poseduju određene kvalitete: *da se zakonito pribavljaju i obrađuju, da se unose u zbirke podataka za tačno utvrđene i legitimne svrhe i da se koriste namenski, da su adekvatni, relevantni i odgovarajućeg obima u odnosu na svrhu za koju su uneti, da su brižljivo složeni i blagovremeno dostupni i da su pohranjeni u obliku koji omogućuje identifikaciju zainteresovanih lica i to u neophodnom unapred dogovorenom periodu.*

Konvencijom je predviđena i posebna kategorija ličnih podataka, a to su oni koji se odnose na rasnu pripadnost, političko opredeljenje, versko ili drugo ubeđenje, zdravstveno stanje ili seksualni život, kao i podaci iz kaznene evidencije (član 6). Posebnost ovih podataka je što se oni odnose na najosetljiviji deo ljudske privatnosti, te se mogu obrađivati samo ukoliko domaće zakonodavstvo za to pruži određene garantije. Sledeći član

¹⁰ *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, September 23 rd. 1980, OECD, Paris

¹¹ *Convention for the protection to individual with regard to automatic processing of personal data*, September 22 nd, 1980, Strasbourg

Konvencije bliže određuje bezbednosne mere kojima se pohranjeni lični podaci štite od slučajnog ili neodobrenog uništenja, slučajnog gubitka i neodobrenog korišćenja, menjanja ili difuzije. Svako fizičko lice ima pravo da dobije informaciju o postojanju zbirke ličnih podataka koji se na njega odnose i da mu se ti podaci dostave u razumljivom obliku, da se na njegov zahtev, ukoliko je potrebno, izvrši ispravka ili brisanje podataka koji su obrađeni suprotno odredbama domaćeg zakonodavstva kao i načelima Konvencije.

Izuzetak i odstupanja od ovih pravila, a što treba da bude uređeno domaćim zakonima, jesu situacije koje „predstavljaju neophodnu meru u jednom demokratskom društvu“, što je izraz koji može biti vrlo široko tumačen, iako je članom 9 određeno da su to situacije zaštite bezbednosti države, kada je u pitanju interes javne bezbednosti, suzbijanje krivičnih dela ili su u pitanju monetarni interesi države. Kako bi se izbeglo da se zbog ovakvog širokog određenja, Konvencija okrene protiv same sebe i svog osnovnog cilja, neophodno je da se domaćim zakonima, konkretno i precizno ovo reguliše.

Kako bi se olakšala i poboljšala primena ove Konvencije formiran je Savetodavni komitet, sastavljen od po jednog predstavnika i njegovog zamenika svake strane ugovornice.

Većina evropskih država je uskladila svoje odgovarajuće zakonom sa odredbama ove Konvencije, pa je još Savezna Republika Jugoslavija usvojila Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka.¹²

Značaj ove Konvencije za rad policije je upravo zbog specifičnosti podataka o licima koje policija prikuplja i koristi, te je potrebno da pored standarda utvrđenih ovom Konvencijom, to pitanje reguliše i posebnim nacionalnim zakonima.

Kodeks ponašanja lica odgovornih za primenu zakona

Ovaj Kodeks usvojen je od strane Generalne skupštine UN rezolucijom 34/169 od 17. decembra 1979. godine. Možemo ga svrstati u pravne izvore standarda policijskog postupanja od isključivog značaja za policiju. Iako se u članu 1 koristi termin „pripadnici službe za sprovođenje zakona“, on se

¹² Sl.. list SRJ (Međunarodni ugovori), br. 1/1992.

odnosi pre svega na lica koja sprovode ovlašćenja policije (posebno hapšenja i privođenja), a u zemljama gde ta ovlašćenja sprovode uniformisane ili neuniformisane vojne vlasti ili snage državne bezbednosti, upotrebljeni termin odnosiće se i na pripadnike tih službi. Standard visokog stepena odgovornosti koji zahteva njihova profesija apostrofirana je već u ovom prvom članu.

Već smo govorili o poverljivosti podataka i obavezi onih službenih lica koja su ih u vršenju službe saznali, da sačuvaju njihovu poverljivost. Izuzetak je ukoliko obavljanje dužnosti ili zadovoljenje pravde izričito nalažu suprotno. Pri utvrđivanju ovakvog standarda pošlo se od toga da, po prirodi posla, lica odgovorna za primenu zakona često dolaze u posed informacija koje se mogu odnositi na privatni život ili mogu biti štetne po interese ili ugled drugih osoba, te, stoga, *čuvanje i korišćenje ovih informacija treba da bude brižljivo, a njihovo objavljivanje moguće je samo iz službenih razloga ili postupka koji se vodi.*

Pravo na privatnost u pozitivnom zakonodavstvu Srbije

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine u članu 20 propisuje pod kojim uslovima je moguće vršiti ograničenja ljudskih i manjinskih prava od strane nadležnih organa, i to samo onda kada Ustav ta ograničenja dopušta i u obimu neophodnom da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu i bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Prilikom ovakvih odstupanja svi državni organi treba da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničavanja, prirodi i obimu ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha postigne manjim ograničenjima prava.

Članom 41 Ustava garantovana je *nepovredivost tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja*. Moguća odstupanja dozvoljena su samo na osnovu *odluke suda, vremenski ograničeno* i ako je to *neophodno* radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije na način predviđen zakonom. Zaštita podataka o ličnosti zajemčena je odredbom člana 42 Ustava, prema kojem se *prikupljanje, držanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti uređuju zakonom*. Zabranjena je i kažnjiva svaka upotreba podataka o ličnosti protivno svrsi za koju su prikupljeni, u skladu sa zakonom, osim za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije. Takođe, svako ima pravo da bude obavešten

o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti i pravu na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.

Ove odredbe Ustava dalje su razrađene odredbama *Krivičnog zakonika* kojima su inkriminirana sledeća dela: neovlašćeno otkrivanje tajne (član 141 KZ RS), povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki (član 142 KZ RS), neovlašćeno prisluškivanje i snimanje (član 143 KZ RS), neovlašćeno fotografisanje (član 144 KZ RS), neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka (član 145 KZ RS) i neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka (član 146 KZ RS).

Zakon o policiji već na samom početku, u Osnovnim odredbama, ističe da policija prilikom pružanja zaštite, pojedina prava i slobode može ograničiti samo pod uslovima i na način utvrđen Ustavom i zakonom.

U delu koji govori o policijskim ovlašćenjima, *Zakon o policiji* nabroja sledeća ovlašćenja koja se odnose na pravo na privatnost: policijsko opažanje i opserviranje, prikupljanje, obrada i korišćenje ličnih podataka, snimanje na javnim mestima i mere ciljane potrage.¹³

Radi provere dobijenih podataka i formiranja predloga nadležnim organima ovlašćena službena lica mogu, pre postojanja osnovna sumnje da je izvršeno krivično delo ili prekršaj, putem *policijskog neposrednog ili prikrivenog opažanja, opserviranja*, da prikupljaju obaveštenja i podatke od koristi za utvrđivanje da li su se stekli osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo ili prekršaj. *Zakon* posebno naglašava da se opserviranje vrši na javnim i drugim mestima, bez zadiranja u pravo na privatnost bilo kog lica.

Policija ima ovlašćenje da *prikuplja, obrađuje i koristi lične podatke o licima*¹⁴ radi sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela i prekršaja i radi pronalaženja njihovih učinilaca. Tako policija vodi evidencije:

¹³ Ova ovlašćenja neki autori svrstavaju u *proaktivna* ili *preventivna* ovlašćenja policije, koja omogućavaju prikupljanje dokaza u borbi protiv najtežih oblika kriminala: opširnije: Milošević, M., Matić, G., *Posebne dokazne radnje kojima se zadire u pravo na privatnost - pozitivnopravni i uporednopravni aspekti*, Bezbednost, br.1/07, str. 9 i dalje.

¹⁴ Prema *Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti* iz 1998. godine pod ličnim podacima se podrazumevaju informacije koje su sadržane u zbirkama podataka, a koje se odnose na privatnost, integritet ličnosti, lični i porodični život i druga lična prava koja su u vezi sa identifikovanim licem ili licem koje se može identifikovati. Posebnu kategoriju podataka predstavljaju podaci o rasnom poreklu, nacionalnoj pripadnosti, religioznim i drugim uverenjima, političkim i sindikalnim opredeljenjima i seksualnom životu, kao i o zdravstvenom stanju i osuđiva-

- lica kojima je po bilo kom osnovu ograničena ili oduzeta sloboda (radi se o primeni mera dovođenja, zadržavanja, ograničenja kretanja, lišavanja slobode i sl.);
- lica za koja postoje osnovi sumnje da su učinila krivična dela ili prekršaje;
- učinjenih krivičnih dela za koja se goni po službenoj dužnosti, prekršaja i lica oštećenih tim delima;
- učinjenih krivičnih dela nepoznatih učinilaca za koja se goni po privatnoj tužbi;
- traženih dela i predmeta i lica kojima je zabranjen ulazak u zemlju;
- provera identita lica;
- lica nad kojima je sprovedeno utvrđivanje identiteta, daktiloskopiranih lica, fotografisanih lica i DNK analiza;
- operativnih izveštaja, operativnih izvora saznanja i lica pod posebnom policijskom zaštitom;
- primenjenih operativnih i operativno-tehničkih sredstava i metoda;
- događaja;
- upotrebljenih sredstava prinude, i
- pritužbi.

Druge podatke o ličnosti policija može sakupljati, obrađivati i koristiti samo ako je za to ovlašćena drugim zakonom i ako obezbeđuje zakonom utvrđenu zaštitu tih podataka. Zakon o policiji obavezuje ovlašćena službena lica da lične podatke do kojih dođe u vršenju svojih poslova, čuva kao poverljive i koristi ih u skladu sa zakonom.

Zakon je odredio i *uslove davanja ličnih podataka drugim organima i telima*, kao i inostranim policijskim organima. Podaci koji se odnose na broj krivičnih dela, na prijavljena i oštećena lica mogu se davati stručnim i naučnim ustanovama za potrebe naučnoistraživačkog rada. Lični podaci mogu se dostavljati drugim organima pod uslovom da je organ koji ih traži zakonom ili drugim propisom ovlašćen da ih traži i prima, da su mu ti podaci neophodni za izvršavanje poslova iz njegove nadležnosti, te da ih nije moguće pribaviti na drugi način ili bi to iziskivalo nesrazmerno visoke troškove (načelo ekonomičnosti postupanja). Saglasno unapred utvrđenim pravilima o međunarodnoj policijskoj saradnji, lični podaci se mogu dostaviti i inostranim policijskim organima i određenim međunarodnim organizacijama, na njihov zahtev.

nosti građana. Zbirka ličnih podataka je uređen skup ličnih podataka (evidencija, registara ,datoteka i sl.), bez obzira na oblik iskazivanja i sredstva za njihovo čuvanje.

Postavlja se pitanje *odnosa lica prema podacima* koji se o njemu vode, te mogućnosti da interveniše u situacijama kada sumnja u njihovu tačnost. Zakon o policiji je utvrdio da se podaci iz evidencija koje su napred navedene mogu dati samo licu na koje se odnose, i to od njihovog unošenja do brisanja iz evidencije. Policija će ove podatke dati licu, na sopstveni zahtev, u roku od 60 dana od prijema zahteva tog lica. Pružanje podataka može se rešenjem odbiti ako bi to ugrozilo izvršenje policijskih poslova, bezbednost ljudi i imovine ili bi moglo naneti štetu interesima trećih lica. Ukoliko lice o kome se podaci vode ukaže na njihovu netačnost ili policija sama utvrdi da su netačni, prikupljeni podaci moraju se odmah brisati. Policijski službenik ovlašćen za davanje podataka mora uvek zaštititi identitet lica koje je dalo obaveštenje.

Nadzor nad radom informacionog sistema u kome su sadržane propisane evidencije vrši organ koji je nadležan za zaštitu ličnih podataka, saglasno zakonu kojim se uređuje zaštita ličnih podataka.

Policijski službenici dužni su da čuvaju službene podatke za koje su saznali u službi ili povodom vršenja službe, a čije bi otkrivanje otežavalo ili narušavalo izvršavanje zadataka policije ili narušavalo zakonom zaštićena prava trećih lica. *Službenim podacima* smatraju se:

1. *svi podaci koji su zakonom ili propisima donetim na osnovu zakona određeni kao poverljivi;*
2. *podaci i dokumenta koji su opštim aktima utvrđeni kao poverljivi;*
3. *podaci i dokumenti označeni kao poverljivi od strane drugih organa ili pravnih lica;*
4. *mere, radnje, podaci i drugi izvori informacija čije bi saopštavanje bilo štetno za interes fizičkih ili pravnih lica, kao i za uspešno obavljanje službenih poslova.*

Obaveza čuvanja službenih podataka traje i posle prestanka radnog odnosa u Ministarstvu.

Iako Zakon o policiji u ovom delu govori samo o obavezi policijskih službenika da čuvaju službene podatke, smatramo da se to treba odnositi na sve zaposlene u policiji, dakle i one koji nemaju status policijskih službenika, budući da su oni često prirodom svog posla i radnog mesta (evidentičari, arhivari i sl.) u poziciji da saznaju takve podatke.

Ovo je delimično korigovano u delu kojim je regulisana *disciplinska odgovornost* gde se u pogledu mogućih povreda radnih obaveza i dužnosti

ne pravi razlika između policijskih službenika i zaposlenih u Ministarstvu, već se jednako za sve kao teža povreda radnih obaveza i dužnosti određuje: odavanje poverljivih podataka utvrđenih zakonom, drugim propisom ili aktom i davanje podataka neovlašćenim licima (član 157 Zakona o policiji). Za ove povrede radnih obaveza i dužnosti može se izreći novčana kazna u iznosu od 30 do 50 odsto od mesečne plate zaposlenog u vremenu od jednog do tri meseca, zaustavljanje u napredovanju u više zvanje u trajanju od šest meseci do dve godine, raspoređivanje na drugo radno mesto u trajanju od šest meseci do dve godine i prestanak radnog odnosa (član 159 Zakona o policiji).

Snimanje na javnim mestima predstavlja trajni akustički i video nadzor javnih mesta na kojima se učestalo vrše krivična dela ili prekršaji, a u cilju njihovog sprečavanja. Ovo pravo ovlašćeno službeno lice može da koristi kada prilikom javnog okupljanja dođe do ugrožavanja života i zdravlja ljudi ili imovine. Nameru da fotografiše ili video snimi policija treba javno da saopšti.

Mere ciljane potrage moguće je primeniti radi hvatanja i privođenja nadležnom organu lica za koje se osnovano sumnja da je izvršilo krivično delo za koje je po zakonu propisana kazna zatvora od četiri ili više godina i za kojim je raspisana međunarodna poternica, a u slučaju da se drugim merama to lice ne može uhvatiti ili privesti. Pri primeni ovog ovlašćenja policija koristi specijalne istražne tehnike utvrđene zakonom kojim se uređuje krivični postupak.¹⁵ U specijalne istražne tehnike koje su na raspolaganju policiji na polju suprotstavljanja najtežim oblicima kriminala spadaju:

- policijska prisмотра i dugotrajni policijski nadzor određenih javnih mesta i osumnjičenih osoba,
- tajno praćenje, fotografisanje i dokumentovanje kretanja osumnjičenih lica i njihovih aktivnosti, bez znanja i saglasnosti najmanje jednog od lica nad kojima se mera primenjuje,
- korišćenje uređaja za praćenje i pozicioniranje, kako bi se od strane policije identifikovala lokacija osumnjičenog lica ili objekta,

¹⁵ Primena specijalnih istražnih tehnika predviđena je odredbom člana 20 Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, kojom su obavezane države potpisnice ove Konvencije da obezbede u okviru svojih mogućnosti u svom domaćem zakonodavstvu korišćenje specijalnih istražnih tehnika.

- tajno nadgledanje razgovora, što podrazumeva nadgledanje, snimanje i transkribovanje razgovora osumnjičenih lica bez znanja ili pristanka barem jednog od lica koja su podvrgnuta ovoj meri,
- praćenje telefonskog saobraćaja pribavljanjem izveštaja od ovlašćenog operatera o telefonskim pozivima usmerenim od ili prema telefonskom broju osumnjičenog lica,
- pretres poštanskih pošiljki putem uvida u sadržaj pisama, telegrama i drugih pošiljki, uključujući tu i elektronsku poštu, koji su upućeni od ili prema osumnjičenom licu,
- otkrivanje finansijskih podataka i praćenje finansijskih transakcija pribavljanjem informacija od banke ili druge finansijske organizacije o stanjima računa, depozita i drugih novčanih transakcija,
- izvršenje simulovanih krivičnih dela (korupcije ili kupovine predmeta krivičnog dela od osumnjičenog, a koji mogu koristiti kao dokaz u krivičnom postupku),
- upotreba informatora ili doušnika, prikriivenog islednika i svedoka saradnika, sa ciljem prikupljanja saznanja o delovanju osumnjičenih, a preko trećih lica koja su sa njima u određenom odnosu.¹⁶

Mere ciljane potrage, na predlog direktora policije, odobrava odlukom predsednik Vrhovnog suda Srbije u roku od 72 časa od podnošenja predloga, a u slučaju njegove sprečenosti sudija tog suda koji je određen da po ovim predlozima odlučuje. Odobrene mere mogu se primenjivati najduže šest meseci, a na osnovu novog predloga mogu se produžiti za još šest meseci.

Kada razlozi hitnosti to zahtevaju, mere ciljane potrage može svojim rešenjem naložiti direktor policije, uz prethodno pribavljenu pisanu saglasnost za početak primene odgovarajućih mera predsednika Vrhovnog suda Srbije, odnosno ovlašćenog sudije. U ovom slučaju pisani predlog za primenu odgovarajućih mera dostavlja se u roku od 24 časa od dobijanja saglasnosti.

Podaci dobijeni merama ciljane potrage ne mogu se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku, i oni se, po okončanju ciljane potrage, dostavljaju predsedniku Vrhovnog suda Srbije, odnosno ovlašćenom sudiji koji je dužan da ih uništi i o tome sačini zapisnik.

¹⁶ Opširnije o pojmu informatora i prikriivenog islednika u: Milošević, M., Matić, G., *ibidem*, str. 14 i 15.

Privatna bezbednost i pravo na privatnost

U uslovima kada u Srbiji prema nekim procenama oko 40.000 ljudi obavlja poslove tzv. privatne bezbednosti, a dobar deo njih „detektivske“ i poslove „privatnih istražitelja“, postavlja se pitanje zakonskog okvira njihovog rada i primene određenih mera kojima se pravo na privatnost, o čijoj delikatnosti smo govorili, ugrožava. Ovo dodatno usložnjava i stav Evropskog suda za ljudska prava o odgovornosti države za odsustvo pravne regulative i potencijalnog kršenja prava na privatnost.

Ovo pravo, tumačenjem odredbi Evropske konvencije i praksom Suda, podrazumeva obavezu organa državne vlasti da se uzdrže od zadiranja u privatnu sferu pojedinaca, kao i da svojim pozitivnim delovanjem i merama u svom zakonodavstvu, sudskoj praksi i izvršnoj vlasti obezbedi uslove za poštovanje ovog prava.

Kršenje prava na privatnost može da potiče i od pojedinaca ili institucija privatnog prava (neovlašćeno fotografisanje, tonsko ili audio snimanje, objavljivanje podataka ili fotografija). Kasnijim presudama Sud je potvrdio da je država potpisnica Konvencije dužna da obezbedi pravo na privatnost u svim njegovim aspektima, ne samo od zadiranja države u privatnu sferu, već i neovlašćenog postupanja institucija privatnog prava.

Ovo samo pojačava potrebu što hitnijeg normativnog regulisanja oblasti privatne bezbednosti, u pogledu ovlašćenja koja im se daju ili mogu dati, jer, osim prava na privatnost, njihovom neadekvatnom aktivnošću mogu i neka druga prava garantovana Konvencijom, biti grubo povređena. Stoga, ne treba da budemo iznenađeni tužbom pojedinaca predatom Evropskom sudu u Strazburu protiv države zbog narušavanja prava na privatnost od strane privatnih agencija, a kao posledica pravne neuređenosti ove oblasti. To je istovremeno i razlog više da pristupimo što hitnijem pravnom uobličavanju oblasti privatne bezbednosti.