

UDK (UDC): 930.253(0.067.2)

*Dragan Krsmanović**

TEORETSKI I PRAKTIČNI PROBLEMI SUKOBA PROPISA O ZAŠTITI TAJNOSTI I DOSTUPNOSTI ARHIVSKE GRAĐE - PRIMER ARHIVSKE GRAĐE OZN-a I KOS

Izvleček:

Teoretični in praktični problemi konfliktov med predpisi o tajnosti podatkov in dostopnosti arhivskega gradiva - primer arhivskega gradiva Ozne in KOS

Avtor se v prispevku ukvarja z dostopnostjo do arhivov varnostnih služb v luči najnovejših priporočil Mednarodnega arhivskega sveta in resolucij Sveta Evrope za lažji dostop do arhivov tajnih služb v državah bivših represivnih režimov. Na primeru Vojaške varnostne agencije (Vojnobezbednosne agencije) prikazuje, da je bilo kljub proglašeni odprtosti sprejetih veliko ukrepov za omejitev tega dostopa tako znanstvenikom kot zainteresiranim osebam.

Ključne besede:

Ozna, KOS, Vojaška varnostna agencija (VBA), arhivsko gradivo, tajnost.

Abstract:

Theoretical and Practical Problems of Secrecy Protection and Access to Archives Regulations Conflict - the Example of the Department for the Protection of People and the Secret Service Archives

The author deals with access to secret service archives in the light of the most recent ICA and European Council suggestions and resolutions for easier access to such archives in countries formerly under repressive regimes. In the example of the Military Secret Service Agency archives, he indicates that, despite the proclaimed openness, many discrete actions were taken in order to limit access to researchers and to the broader interested public.

Key words:

Department for the Protection of People, secret service archives, archives, secrecy.

U osnovi problema dostupnosti arhivske građe leži sukob dva legitimna interesa. Sa jedne strane je legitimni interes korisnika da se radi naučnih, kulturnih ili ličnih razloga upoznaju sa sadržajem dokumenata. Sa druge strane je legitimni interes države da se uskraćivanjem uvida u podatke zaštiti javni interes (nacionalna bezbednost...) ili privatnost pojedinca. Država ima najveći interes kada su u pitanju dokumenta vezana za odbranu i bezbednost, naročito kada su u pitanju tajne službe i državna bezbednost. Nažalost, dug period vladavine komunističkih režima pokazao je da se legitiman javni interes za zaštitu tajnih podataka masovno koristio ne u interesu građana već u direktnom sukobu sa njim. Tajne službe su se sakrile iza državnog interesa uskraćujući podatke o svom protivpravnom delovanju i kršenju

* Mr. Dragan Krsmanović, direktor Agencije »Arhiv-asistent«, Svetozara Markovića 70/317, 11000 Beograd, Srbija.

ljudskih prava. Problemom dostupnosti, posebno arhivske građe za koju državni organi iskazuju najveći interes, bavio se i međunarodni arhivski savet.¹

Još na svom 14. kongresu održanom u Sevilji prihvaćena je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima i proklamovano da svako ima pravo »da traži, primi i saopšti informacije...« i ukazano je na značaj zaštite arhiva bivših represivnih režima.²

Rezolucija usvojena na trideset drugoj međunarodnoj konferenciji okruglog stola MAS-a³ skoro u celini je posvećena dostupnosti arhivske građe, a u rezoluciji usvojenoj na trideset petoj Konferenciji posebno je istaknuta potreba da administracija učini javnosti poznatim kriterijume za selekciju arhivske građe.

Već na sledećoj, trideset šestoj Konferenciji⁴ pitanje dostupnosti arhivske građe, posebno one koja pripada policijskim organima, došlo je u prvi plan, tako da su u prva dva člana rezolucije naglašeni zahtevi koji glase: »Traži se od vlada u demokratskoj tranziciji da otpočnu ili aktivno nastave sa procesom liberalizacije lakšeg pristupa informativnim sredstvima i arhivama. Traži se da UNESCO i MAS razviju regionalni program za identifikaciju i zaštitu policijskih dokumenata. Traži se od vlada zemalja kojih se to tiče da dokumenta policijskih službi, komesarijata i bolnica prebace u nacionalne arhive i da omoguće lakši pristup dokumentima za porodice žrtava«.

Pitanjem upravljanja arhivima državne bezbednosti u postkomunističkim zemljama bavio se i Komitet ministara Sveta Evrope. Preporukom br. R(2000) 13 o politici Evrope u pogledu pristupa arhivama konstatovane su specifičnosti i različita praksa u evropskim zemljama ali i osnovni principi i preporuke za rešenje pitanja pristupa arhivama.⁵

U najnovijem predlogu Zakona o arhivskoj građi i arhivskoj službi u republici Srbiji, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri, i koji bi trebalo da zameni postojeći zakon o kulturnim dobrima, pitanje »dostupnosti i korišćenja javne arhivske građe« tretira poglavlje »D« (od člana 62-69). Njime je propisano pravo svim korisnicima da pod jednakim uslovima koriste arhivsku građu. Članom 64 određeno je da je arhivska građa, po pravilu, dostupna za korišćenje nakon isteka roka od 30 godina od dana njenog nastanka, te da taj rok može biti i kraći ako to odobri njen stvaralac ili imalac.

Ponovo ostaje stara problematična konstatacija: »Javna arhivska građa i dokumentarni materijal koji sadrži podatke koji se odnose na odbranu zemlje, spoljne poslove i nacionalnu bezbednost, kao i na privredne i druge interese Republike, čijim bi objavljivanjem mogla da nastupi šteta po državne interese

¹ *International Council on Archives.*

² *Zaštita arhivskog nasleđa: U vezi sa stalnim problemom menadžmenta arhiva bivših represivnih režima i njihove važnosti za konsolidaciju demokratskih sistema, MAS treba da radi s UNESCO-m na razvoju programa zaštite takvih arhiva i to urgentno, vodeći računa o smernicama iznesenim u MAS-ovoj i UNESCO-voj (opet nisam siguran za original skraćene) studiji iz 1995. godine pod naslovom »Upravljanje arhivama državne bezbednosti u zemljama bivših represivnih režima«.*

³ *Conference of the Round Table on Archives.*

⁴ *Konferencije su održane u Edimburgu od 24-27. 09. 1997, Rejkjaviku 13. 10. 2001. godine i Marseju 15. 11. 2002. godine.*

⁵ *Između ostalog: pristup arhivama je pravilo i mora se vršiti bez diskriminacije; pristup arhivama je deo funkcije javne arhivske službe i nije predmet naplate; zakonodavstvo treba da obezbedi otvorenost javnih arhiva bez posebnih ograničenja ili da utvrdi uobičajeni period zatvorenosti arhiva, a ukoliko se koriste izuzeci od uobičajenog roka to mora biti u skladu sa zakonom; informativna sredstva treba da obuhvate celokupnu arhivu.*

Republike Srbije, dostupna je za korišćenje po isteku roka od 50 godina od dana nastanka, ako posebnim propisom nije drugačije određeno«. Sam rok nije toliko problematičan koliko formulacija o mogućoj šteti po nacionalne interese, bez navođenja kriterijuma ili organa koji je ovlašćen da to proceni. Ponovo se ostavlja sloboda širokog tumačenja ovih odredbi. Ipak veoma je značajno da ni u tim slučajevima rok ne može biti duži od 50 godina.

Ovako regulisanu dostupnost potkrepljuje i arhivistička praksa. Prema preporuci Glavnog arhivskog Saveta u bivšoj Jugoslaviji sva arhivska građa zaključno sa 15. 05. 1945. godine je »po pravilu pristupačna javnosti«. Za onu nastalu nakon tog datuma preporučeno je da postaje pristupačna javnosti po isteku određenog vremenskog razdoblja, s tim da to vremensko razdoblje po pravilu ne može biti duže od 30 godina.⁶ Nažalost, i ovom prilikom je zadržana mogućnost da »Ukoliko arhivska građa sadrži podatke koji se ne bi mogli koristiti zbog mogućnosti da povrede javni i lični interes, direktor arhiva će odrediti da li se ta građa može koristiti i u koju svrhu«. Sama odredba ne bi bila problematična da se u njoj navode kriterijumi i rokovi dostupnosti. Na taj način se daje autonomno pravo da se procenjuje koja dokumenta će biti dostupna javnosti i kada.

Republika Srbija još uvek nema zakon o klasifikaciji tajnih podataka, što otežava primenu, ne samo Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, već i propisa o dostupnosti arhivske građe. U nedostatku zakona, ova oblast je regulisana nizom uredbi određenih državnih organa, što otvara prostor zloupotrebama.⁷ Nasuprot nedostatku ovih propisa, Krivični zakonik Republike Srbije predviđa zatvorsku kaznu koja može biti od 6 meseci pa do 15 godina, za odavanje državne tajne, a ne predviđa kazne za uskraćivanje informacija.

Propisi koji regulišu tajnost dokumenata u Vojsci Srbije⁸ određuju, između ostalog, kriterijume i nadležnost za utvrđivanje stepena tajnosti i ovlašćenja za skidanje tog stepena, ali ne određuju rokove za ukidanje stepena tajnosti. Strogo gledajući, stepen tajnosti je trajan, ukoliko se u međuvremenu ne ukine.

Predlog zakona o klasifikaciji informacija, koji takođe čeka na usvajanje u Skupštini Republike Srbije još od marta 2009. godine, trebalo bi da unese daleko više reda u ovu oblast. Zakonski predlog predviđa da tajnost informacije prestaje: 1) datumom utvrđenim u dokumentu u kome je sadržana tajna informacija; 2) nastupanjem događaja utvrđenog u dokumentu u kome je sadržana tajna informacija; 3) istekom zakonski propisanog roka, i 4) deklasifikacijom. U skladu sa ovim odredbama, ukoliko tajnost ne prestane po drugim osnovama ona automatski prestaje zavisno od stepena tajnosti u roku od 2 do 15 godina,⁹ a ni u jednom slučaju ne može trajati preko 30 godina. Usvajanjem zakonskog predloga unelo bi se daleko

⁶ Priručnik iz arhivistike, Zagreb 1977, str. 229-230.

⁷ Prema rečima poverenika za informacije od javnog značaja, pitanje klasifikacije tajnih podataka je ostavljeno »dobroj veri, savesnosti ili poštenju funkcionera koji utvrđuju tajnost«. Suzbijanje nekažnjivosti u Srbiji, opcije i prepreke, Beograd 2008, str. 56.

⁸ Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje podataka o Vojsci Jugoslavije koji predstavljaju vojnu tajnu i mere za njihovu zaštitu, SVL br. 22/2001.

⁹ Član 17. Tajnost informacije prestaje: za informaciju označenu stepenom »DRŽAVNA TAJNA«, istekom roka od 15 godina; za informaciju označenu stepenom »STROGO POVERLJIVA TAJNA«, istekom roka od 10 godina; za informaciju označenu stepenom »POVERLJIVA TAJNA«, istekom roka od pet godina; za informaciju označenu stepenom »INTERNA TAJNA«, istekom roka od dve godine.

Rok iz stava 1. ovog člana teče od dana klasifikacije informacije. Ako nakon isteka roka iz stava 1. ovog člana postoje razlozi da se informacija čuva kao tajna, ovlašćeno lice još jednom produžava rok za prestanak tajnosti, najduže za vremenski period utvrđen za pojedine stepene tajnosti.

više reda u postupak određivanja tajnosti i njenog ukidanja. Precizirao bi se sadržaj tajnosti i ovlašćenje za davanje stepena tajnosti i njegovo ukidanje. Arhivskim radnicima bi se ostavilo da rade ono što najbolje znaju, da obrađuju dokumenta i čine ih dostupnim javnosti.

Službe bezbednosti, bilo da se radi o civilnim ili vojnim, uvek su zloupotrebljavale pravo na zaštitu državnog interesa da bi svoj rad učinile što tajnovitijim. Najobičniji podaci su tretirani sa najvišim stepenom tajnosti. Istovremeno su autonomno izrađivali liste kategorija bezvrednog registraturskog materijala da bi uništili sve ono što su smatrali da bi im moglo nauditi. U krajnjem, uništavali su dokumenta i bez ikakvih kriterijuma, kada su procenili da će usled promene vlasti novo rukovodstvo postojeća dokumenta iskoristiti protiv njih.¹⁰

Neraskidivo vezano sa pitanjem dostupnosti arhivske građe je pitanje njene sačuvanosti.¹¹

Vojnobezbednosna agencija (VBA) predala je Vojnom arhivu u dva navrata, krajem 2006 i početkom 2007. godine, ukupno 1437 dokumenata. Prema periodu porekla predato je:

Iz perioda 1941-1960 rok otvorenosti 50 godina	Iz perioda 1960-1979 rok otvorenosti 30 godina	Iz perioda nakon 1980
590	828	19

Najstariji dokument je zarobljeni dokument, izdat u NDH - o organizaciji obaveštajne službe iz 1941. godine, a najmlađi iz 1994. godine - o obezbeđenju Vrhovnog komandanta. Predata dokumenta odnose se na prostor cele Jugoslavije.

U strukturi dokumenata nalaze se instrukcije, uputstva, referat i pregledi a posebno brojni su izveštaji, od najjednostavnijih poreklom sa nižih nivoa, do onih sumarnih za celu teritoriju države, obima preko stotinu stranica.

Najvrednija dokumenta su elaborati koji su rađeni po pojedinim oblastima i koji uz kvalitetne tekstove imaju i tabelarne, sumarne preglede. Za njihovu izradu su angažovani timovi kvalifikovanih lica i u njima su sadržani verodostojni podaci. Sa druge strane veliki broj dokumenata je sa stanovišta istoriografije bezvredan, na primer izjave i službene zabeleške vezane za vojnike ili jedinice najnižeg nivoa.

Nažalost još u fazi korišćenja u Vojnobezbednosnoj agenciji (OZN-a, KOS i Služba bezbednosti) odnos prema dokumentima nije bio dosledan. Predat je relativno mali broj dokumenata u odnosu na period i obim rada službe.¹² Ne samo da neka dokumenta nedostaju¹³ već je i kriterijum za čuvanje ili uništavanje krajnje nejasan.

¹⁰ *Suzbijanje nekažnjivosti u Srbiji, opcije i prepreke, Beograd 2008, str. 50.*

¹¹ *Azem Kožar, Zbornik radova sa naučnog skupa »Revizija prošlosti na prostorima bivše Jugoslavije«, »O nekim aspektima i mogućnostima revizije bosanskohercegovačke prošlosti«, Sarajevo 2007, str. 265-274. »Ne želeći da glorifikujem ulogu izvora u istraživačkom procesu, u odnosu na značaj samog historičara, ipak moram istaći da su izvori pitanje svih pitanja za historijsku nauku. Ako su izvori sačuvani i dostupni, pitanje njihovog razumevanja i naučne interpretacije će neminovno uslediti prije ili kasnije. Ako se to i ne dogodi iz bilo kog razloga, sasvim je izvesno da će se u isto ili neko buduće vrijeme, pojaviti neki adekvatan interpretator-istraživač i naučna istina će ugledati svijetlost dana. Ako pak izvora nema onda se mogućnost unošenja subjektivnog, mitskog i hipotetičkog značajno povećava.«*

¹² *Za period 1941-1960. prosečno po 30 a za period od 1961. do 1980. godine prosečno po 41 dokument godišnje.*

¹³ *Za dokumenta sa rednim brojevima 341-344 upisano je »Nema«.*

Izveštaji OB pojedinih divizija su sačuvani, dok drugih nisu, mada je po periodu i formi jasno da su izveštaji sačinjavani periodično (tromesečni ili godišnji) za sve jedinice JA ili JNA.

Činjenica da su ova dokumenta predana Vojnom arhivu trebalo je da predstavlja i njihovu dostupnost istraživačima. Međutim primenjen je drugi postupak da bi se obezbedila ograničenja u pristupu.

Najpre su dokumenta proglašena »nesređenim« kako bi se stvorio formalni razlog za njihovu nedostupnost.¹⁴ U slučaju dokumenata preuzetih od VBA to nije slučaj. Dokumenta su preuzeta po spisku, sa numerisanim stranicama, složena po rastućim brojevima. Svaki dokument je u inventaru imao klasu, broj, svesku, datum nastanka i kratak sadržaj. Dokumenta nisu složena po hronološkom redu ali su uglavnom grupisana tematski. Čak ni ta privremena nesređenost ne bi bila problem da se od predaje u protekle četiri godine arhivska građa arhivistički sredila. Obzirom na broj dokumenata bilo je dovoljno obrađivati jedan dokument dnevno da bi se taj posao okončao.

Trenutno stanje pristupa je takvo da se za uvid u sadržaj ovih dokumenata mora dobiti posebno odobrenje VBA. Na taj način je i nadalje zadržan selektivan pristup.¹⁵

Pravilnik kojim je uređeno korišćenje arhivske građe u Vojnom arhivu izdat je još 1976. godine i u njemu se još uvek nalaze pojmovi poput SFRJ, Oružane snage, Teritorijalna odbrana, Savez komunista i sl.

Ni »Privremeno uputstvo za korišćenje arhivske građe i rad čitaonice Vojnog arhiva«, doneto 2008. godine, ne tretira dostupnost arhivske građe nastale nakon 1945. godine.

ZAKLJUČAK

Praksa u bivšim represivnim režimima bila je da se ograničavanje pristupa dokumentima službi bezbednosti pravda potrebom za zaštitu vitalnih nacionalnih interesa, što najčešće nije bio slučaj. Daleko učestaliji primer je bio da se ograničenje pristupa vršilo kako bi se prikrila masovna kršenja ljudskih prava, ponekad u najtežem obliku, a da je opšti interes bio samo paravan. Zbog toga su i MAS i Savet Evrope pokušali da svojim rezolucijama i preporukama ukažu na potrebu donošenja transparentnije regulative u ovoj oblasti i olakšavanja pristupa arhivama tajnih službi kao dragocenom izvoru podataka za prošlost svakog naroda, posebno onih koji su bili pod nedemokratskim režimima.

Arhivi službi bezbednosti JA i JNA formalno su otvoreni. Međutim, i dalje je zadržana praksa ograničenog pristupa koji onemogućava širem krugu zainteresovanih ljudi uvid u sadržaj ovih dokumenata.

¹⁴ Arhiv Srbije je od BIA do novembra 2007. godine preuzeo preko 46.000 dosijea i oko 300.000 stranica dokumenata. Prema rečima direktora Arhiva Srbije na konferenciji za štampu 20. 11. 2007. godine, »proces preuzimanja je još u toku i arhivska građa po svim arhivističkim principima ne može biti dostupna za istraživače i građane sve dotle dok ne bude u celini preuzeta«. Od tada je prošlo tri godine a dokumenta i dalje nisu dostupna istraživačima.

¹⁵ Čak je i državna komisija za istraživanje mesta sahrane generala Dragoljuba-Draže Mihailovića morala dobiti posebnu odluku vlade o skidanju stepena tajnosti dokumenata nastalih pre 64 godine.

SUMMARY

THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF SECRECY PROTECTION AND ACCESS TO ARCHIVES REGULATIONS CONFLICT - THE EXAMPLE OF DEPARTMENT FOR THE PROTECTION OF PEOPLE AND THE SECRET SERVICE ARCHIVES

In former repressive regimes the practice of limiting access to documents of the secret services was often justified under the pretext of protecting vital national interests, which most often was not the case. To the contrary, it was used as an instrument to cover up their mass infringements on human rights, often brutal and oppressive, while under the excuse of protecting common interests. Because of that, both ICA and the Council of Europe, through their resolutions and suggestions, attempted to emphasize the need for more transparent regulations in this area and to provide easier access to the secret services archives as a valuable source of information for the history of every nation, especially the nations that were ruled by nondemocratic regimes.

The archives of the secret services of the Yugoslav Army and the Yugoslav National Army are formally open. However, the practice of limiting access to the content of these documents for the broader interested public continues.