

Neki teorijski i praktični aspekti utvrđivanja tajni u opštenarodnoj odbrani

Kao što je poznato, problem tajne sadrži mnogostruke dimenzije: političke, sociološke, pravne, vojne i dr., a svaka od njih — kao i sve zajedno — reflektuju se na poseban način u svakodnevnom životu. Za jednu grupu teoretičara bitno (suštinsko) svojstvo tajne jeste njen *istoricizam*. Pri tome se polazi od teze da su ratovi društveno-istorijska kategorija i pojava, te da — adekvatno tome — ni tajna, kao određeni društveni fenomen, ne može imati drukčije oblike. *Pravna koncepcija* ima drugu polaznu osnovu; ona poistovećuje zaštitu društvenih potreba i odnosa sa zakonom i pravnom normom, i ceo problem svodi na čuvanje tajne i primenu sankcija protiv onih koji to ne čine. Doduše, ni ovde nema jedinstvenih stavova i polaznih pozicija. Po jednim, suštinu tajne čini ograničenost pristupa onim podacima koji su okvalifikovani kao tajna, jer bez tog elementa, navodno, nije ni moguće govoriti o tajni. Pri tome se problem tajne pojavljuje u dva vida. S jedne strane, pristupačnost određenim podacima je ograničena svim licima, a sa druge — ograničena je svim licima izuzev nosilaca tajne. Ako je takav podatak neograničeno pristupačan, onda je veoma teško govoriti o tajni uopšte. Iz toga su se razvile i dve različite teorije: apsolutne i relativne tajnosti. Ova poslednja zastupa gledište da tajni podatak mora biti ograničen samo na ona lica koja za podatke saznaju ili mogu saznati prilikom obavljanja svojih funkcija ili na način koji je u uskoj vezi sa njihovim poslom.

Radi šireg i potpunijeg razumevanja konkretnih problema o kojima će kasnije biti govora, zadržimo se, samo usputno, na nekim elementarnim teorijsko-etimološkim pitanjima. U uobičajenom, eti-

mološkom značenju, tajnom nazivamo nešto što skrivamo, što izdajamo od svih, što namenjujemo samo određenoj grupi ljudi, sredini, kategoriji stanovništva i sl.¹

Etimološko značenje izraza »tajna« uključuje, dakle, dva elementa: prvo, da je predmet tajne nekome poznat i, drugo, da ga taj krije od svih ostalih. Otuda postoje i dva različita shvatanja problema određivanja tajne: širi i uži. Širi pojam izjednačava tajnu sa svim onim što je »nepoznato«, bez obzira na uzroke nepoznavanja. Uži pojam tajne obuhvata, međutim, samo one činjenice koje određeni ljudi odnosno određene kategorije i sredine (društvene, političke, ekonomske, vojne i sl.) iz određenih razloga kriju od drugih.

Prema tome, pojam *tajne* se ispoljava u dva pravca: u odnosu na poznavanje tajne uopšte i u odnosu na krug lica od kojih se ona čuva.

Iako nam se ovaj pristup čini logičnim, u našoj pravnoj teoriji moguće je sresti i drukčija objašnjenja. Jedno od njih, npr., zastupa i dr V. Najman. On u kategoriju »tajne« kao nečega što je nepoznato svrstava sve »one zakonitosti u prirodi koje čovek još nije spoznao«, a relativnu tajnu (neznanje) objašnjava »onim podacima koji više nisu apsolutna tajna, ali su za nekog, ipak neznanje zato što oni koji su došli do tog saznanja i za koje ono više ne predstavlja nepoznato — to saznanje čuvaju«. ² Ovom i ovakvom gledištu suprotstavlja se dr Bojan Zabel. Govoreći o faktičkom elementu tajne, on ističe da »tajna ne znači isto što i nepoznato«. Čovek se neprekidno sukobljava sa nepoznatim, pa traži da to »nepoznato« otkriva, što je uvek motivisano izvesnim materijalnim interesima. Otuda treba povući »oštru granicu između onoga što je objektivno nepoznato i tajne«, jer sve što je nepoznato nije tajna. Pri tome se on slaže sa dr Rodićem da »tajnu predstavljaju samo određene kvalificirane nepoznanice«. ³ Tajna je, dakle, samo relativno nepoznata; ona pripada određenom krugu lica za koje više nije tajna — tvrdi dr Zabel. ⁴

Iz svega što je rečeno mogli bismo zaključiti sledeće: da bi jedna činjenica (ili podatak) predstavljala tajnu, pored toga što je nepoznata, mora posedovati još jedno posebno obeležje, odnosno kvalifikativ: da je svesno sakrivanja. Čim neka činjenica postane poznata, makar i pojedincu, prestaje biti »nepoznato«. S druge strane, tajne objektivne

¹ U slovenskim jezicima imenica tajna je izvedena od glagola tajiti, tj. skrivati. Engleska reč »secret« znači nešto izdvojiti, a nemačka »geheimnis« — pripadanje uz dom. U našem jeziku, obelodanjavanje nečega što treba čuvati od neprijatelja obuhvaćeno je pojmom izdaje (Mala politička enciklopedija, Beograd 1966). Velizar Najman: *Šta je tajna*, »Eksport-pres«, Beograd 1967.

² Isto.

³ Stevan Rodić: *Pojam, karakter i uloga tajne u društvenom životu*, časopis »13. maj« br. 7 iz 1965. god.

⁴ Bojan Zabel: *Poslovna tajna*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1970.

stvarnosti niko ne skriva već su same po sebi nejasne i prikrivene dok se ne otkriju. One se ne skrivaju namerno niti na organizovan način. Tajna pretpostavlja, dakle, postojanje određenog broja ljudi koji je znaju i kriju od onih koji je ne znaju. Ovo mišljenje zastupa veći broj stranih i naših autora. Tako, na primer, sovjetski pisac N. D. Durmanov smatra da državnu tajnu čine »važni podaci za sovjetsku državu koji u interesu otadžbine moraju biti poznati samo strogo određenom krugu lica«.⁵ Od naših pisaca isto gledište zastupa B. Zabel. Prema njegovom mišljenju, tajnu »možemo definisati pomoću dva elementa: faktičkog i normativnog. Faktički elemenat sastoji se u tome da je podatak poznat samo određenom krugu lica. Smisao normativnog zasniva se na činjenici da određeni podaci *smeju* biti poznati samo određenom krugu lica, te da postoje društvene norme koje zabranjuju iznošenje podataka izvan tog kruga«. Suštinski sličan stav zastupa i dr M. Levkov: »U najopštijem smislu, tajnom možemo smatrati podatak koji je poznat i koji *sme* biti poznat samo određenom broju osoba«.

Postoji, dakle, uže i šire gledište o tome kome neka činjenica treba da bude poznata. Zagovornici prve teorije tvrde da je za postojanje tajne dovoljno samo to ako se naznače lica koja je znaju i time je njihov krug zatvoren. Prema tome, karakter tajne ima samo ono što može da zna određen broj lica. Zbog toga se ova teorija naziva još i teorijom »zatvorenog kruga«, a za ilustraciju podataka ili dokumenata koji mogu biti poznati tačno određenom i strogo ograničenom krugu navode se numerisane tajne zapovesti koje se saopštavaju pojedincima uz potpis i sl. Šire gledište svodi ceo problem na kvalifikaciju podataka koji ne *smeju* biti poznati drugoj državi. U suštini, ono proizilazi iz zakonodavne prakse, jer ona daje mnogo osnova za napuštanje izloženog shvatanja tajne kao »zatvorenog kruga«. Međutim, za razliku od zakonodavstva, pravna teorija još uvek pokušava da tajnu tretira isključivo sa aspekta »zatvorenog kruga«.

Treba znati da postoji razlika između tajne u materijalnom smislu i tzv. tajne po prirodi. Pod tajnom »po prirodi« smatra se ona tajna koju takvom čini neka opšte poznata neophodnost da se nešto drži u tajnosti. Drugim rečima, tajna po prirodi je — s obzirom na svoju »težinu«, značaj i vrednost — logička kategorija. Kažemo da je nešto tajna kada je to za nas logički ubedljivo, a logički je ubedljivo onda kada je naš sud o nečem logički nužan. Doduše, taj individualni sud (zaključak) o tajni po prirodi rezultat je mnogih faktora: ličnog

⁵ N. D. Durmanov: *Gosudarstvennaja i vedennaja tajna*, Moskva, 1942.

iskustva, određenog stepena znanja o društvenoj potrebi, shvatanja značaja postojanja odbrambenih tajni i dr. Mnoge podatke, s obzirom na njihovu prirodu, nije čak ni potrebno proglašavati tajnim jer su sami po sebi takvi. Njihov karakter »tajnosti« manifestuje se kao nešto relativno stalno, kao nešto što je po tradiciji ušlo u svest ljudi da treba da se smatra tajnom i bez posebnih propisa koji na to upozoravaju. Na primer, svakome je jasno da je ratni plan odbrane jedne zemlje tajna najvišeg ranga, da je tajna usvojeni sistem mobilizacijskih priprema, raspored ratnog kadra i sl. To je ono što usvajamo kao po »sebi jasno«, što »se razume« da predstavlja tajnu, što je potvrđeno životnom praksom i opštim iskustvom.

Međutim, nije uvek lako i jednostavno, samo na temelju prirode nekog podatka ili dokumenta oceniti njegov karakter tajnosti. Zakonodavstva mnogih zemalja prihvatila su taj stav bez većih ograda. Tako, npr. krivični zakonik SR Nemačke proglašava poslovnom tajnom, pored činjenica i podataka koji su kao tajna već kvalifikovani posebnim propisima i odlukama, i sve one podatke koji »po svojoj prirodi predstavljaju tajnu«. Italija i Francuska takođe prave razliku između »tajne po prirodi« i »tajne po objavi«. Sličan tretman je prihvaćen i u našem zakonodavstvu. Vojnom odnosno službenom tajnom — pored podataka koji su zakonom, propisima ili odlukama nadležnih organa proglašeni vojnom (službenom) tajnom — smatraju se i oni podaci koji nisu proglašeni vojnom (službenom) tajnom ali čije bi »odavanje zbog njihove važnosti očigledno moglo izazvati teže štetne posledice za oružane snage i njihove pripreme za odbranu zemlje«, odnosno »teže štetne posledice za službu«.⁶ Kao što se vidi, zakonodavstva mnogih država prihvatila su postojanje tajni »po svojoj prirodi«, mada se takva klasifikacija može osporavati mnoštvom argumenata.

Tajnom u formalnom smislu smatraju se oni podaci, činjenice, postupci koji su određenim propisom državnog organa ili naredbom nadležnog starešine proglašeni tajnim. Otuda se pod tajnom u formalnom smislu podrazumeva sam oblik u kome se tajna obnaroduje (zakon, uredba, pravilnik). To znači da je ona uslovljena određenom procedurom i ispunjenjem predviđenih uslova, a ti uslovi su sasvim konkretno stanje stvari koje upravo i zahteva da se određeni podatak ili činjenica proglase tajnim. Osnovno merilo i kriterijum, dakle, jesu društvena potreba i društveni interes da se nešto očuva u tajnosti. A to se, kao što je već rečeno, uređuje propisima i ostvaruje u praksi. Što se, pak, tiče samog prava, ono određuje: u kojim se formama

⁶ Član 224. i 183. Krivičnog zakona SFRJ.

određeni podaci proglašavaju tajnim, ko su subjekti koji sudeluju u postupku utvrđivanja, od koga se čuvaju itd. Samo zakonodavstvo je, međutim, napravilo izuzetke u tom smislu što je utvrdilo da se neki podaci, bez obzira na njihov značaj, ne mogu proglasiti tajnim. Podaci koji su javni po zakonu ne mogu se smatrati tajnom bez obzira na to da li su i u kojoj meri poznati. To su, na primer, podaci koji se upisuju u javne knjige (privredne, sudske i druge registre), koje objavljuju državni organi u zvaničnim glasilima, koji se tiču krivičnih dela i sl.

Ovde se postavlja još jedno principijelno pitanje: kakav je odnos između tajne i načela javnosti rada? Ovo zbog toga što u modernoj državi načelo javnosti rada, posebno državne uprave, spada u »pravno determinisane političke principe«. ⁷ Međutim, ovde treba imati u vidu sledeće: bez obzira na to koliko načelo javnosti prihvatamo kao jedno od osnovnih pravila u demokratskim sistemima, ono nužno trpi i određene izuzetke, bilo zbog karaktera službe (npr., unutrašnji poslovi) ili zbog prirode stvari o kojoj se radi (potreba čuvanja tajne, razlozi morala itd.). Zbog toga su ovakvi izuzeci, koji odstupaju od proklamovanog načela javnosti, uslovljeni unapred predviđenim zakonskim razlozima. »Samo pod tom pretpostavkom oni su korektura, a ne kontradiktornost načelu javnosti«. ⁸ Problem je složen i delikatan naročito u našem društveno-političkom sistemu. Članom 97. Ustava SFRJ utvrđeno je: »Zakonom o samoupravnim aktima određuju se poslovi i podaci koji predstavljaju tajnu ili se ne mogu objavljivati. Ostvarivanje načela javnosti ne može biti u suprotnosti sa interesima bezbednosti i odbrane zemlje i drugim društvenim interesima utvrđenim zakonom«. Ista odredba sadržana je u ustavima socijalističkih republika i autonomnih pokrajina.

Prema tome, normativnopravna strana utvrđivanja odbrambenih tajni obuhvata u formalnom smislu definisanje njihove sadržine i određivanje posledica koje bi mogle nastati njihovim otkrivanjem. Drugim rečima, sve što je od značaja za odbranu zemlje a što ima karakter tajne sadržano je u opštim pravnim aktima, u kojima se nalaze konkretne norme na osnovu kojih su sankcionisani podaci koji čine određenu tajnu, odnosno prava i dužnosti ovlašćenih subjekata koji mogu da ih proglase za tajne. U današnje vreme gotovo svaki razvijeniji pravni poredak prihvata i insistira upravo na formalno-pravnim elementima, jer se bez tog ne može ni zamisliti utvrđivanje i zaštita tajnih podataka koji se odnose na odbranu zemlje.

⁷ Ivo Borković: *Načelo javnosti rada državne uprave i službene tajne*, Naša zakonitost, br. 4, 1974.

⁸ Isto.

Razumljivo, interes bezbednosti i odbrane zemlje je osnovni kriterijum za određivanje granice između odbrambenih tajni i tajni iz ostalih oblasti društvenog života. To smatra većina autora. Međutim, ako se problem svede samo na oružane snage, a ne i šire, postojeći kriterijumi razgraničenja pokazuju se ne samo preuski već i neprihvatljivi. Radi ilustracije, poslužićemo se, npr., merilima razgraničenja između »državne« i ostalih vrsta tajni koje nalazimo u sovjetskoj pravnoj literaturi, posebno u delima N. M. Ahmetšina. Uzgred da naglasimo da u objašnjavanju pravne prirode odbrambenih tajni sovjetska teorija razmatra, pre svega, državnu tajnu. Po Ahmetšinu, naime, »državnu tajnu predstavljaju podaci vojnog i ekonomskog karaktera, podaci o otkrićima, pronalascima i usavršenjima ili podaci druge vrste, koji se prema svom karakteru mogu koristiti na štetu interesa spoljne bezbednosti i odbrambene moći sovjetske države«. Pravna razlika između državne i drugih tajni izražena je, dakle, »interesom spoljne bezbednosti u odbrambenoj moći sovjetske države«. Drugim rečima, državna tajna je u suštini svedena na podatke koji neprijatelju mogu pružiti sliku o moći oružanih snaga i o ekonomskom i političkom stanju države.

Na Zapadu, međutim, mnogi teoretičari postavljaju pitanje: da li je uopšte moguće unapred odrediti šta je tajna i šta čini njen predmet i sadržinu, i da li je potrebna takva definicija.⁹ Uostalom, zar i tajna u sociološkom i pravnom pogledu nije promenljiva kategorija i zar je u stanju da obuhvati sve realne sadržaje koji čine njen predmet? Problem i jeste upravo u tome — kako utvrditi realne sadržaje koji su obuhvaćeni kategorijom tajne.¹⁰ Kada bismo na ovo pitanje mogli da pružimo dovoljno pouzdan odgovor, onda bismo verovatno sa mnogo većim stepenom sigurnosti mogli da definišemo i kategoriju odbrambene tajne u njenom jedinstvenom značaju.

Potreba za takvom definicijom danas je nesumnjivo očigledna, jer isključuje mogućnost proizvoljnosti i mistificiranja odbrambenih tajni u tom smislu što veoma decidirano insistira na stavu da sve ono što se odnosi na vojsku i odbranu nije tajna. Naprotiv, tajnom se može smatrati samo ono što je od posebnog interesa za bezbednost zemlje i borbenu gotovost oružane sile.

Nastojanja da se u do sada poznatim okvirima standardizuje pojam tajne nacionalne odbrane nisu dala većih rezultata. Prvi ozbiljniji pokušaj u tom pravcu učinio je Institut za krivične i kaznene

⁹ Lasques Leaute: *Secret militaire et liberte de la presse*, »Presses universitaires de France«, Paris 1957.

¹⁰ Dragoljub Dimitrijević: *Pojam tajne i njena pravna određenost*, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 2 iz 1972.

nauke, jula 1955. godine, u Strazburu, ali su u raspravi ispoljena potpuno oprečna gledišta, pa je i izostao jedinstven stav.¹¹

Svaka od delegacija opravdavala je postojeće stanje svojim »argumentima«, a jugoslovenski delegat, profesor Bajer, istakao je: »Iskustvo pokazuje da svaki normalni građanin vrlo dobro zna što je tajna nacionalne odbrane, a što nije. Zbog toga u praksi nema velikih teškoća, ali bi bilo necelishodno dati jedinstvenu definiciju. Ona bi čak bila i štetna zbog praznina koje ne bi mogla da pokrije«. Uzgred da kažemo da gledište profesora Bajera u našoj pravnoj teoriji nije usamljeno.¹²

Zakonodavnonormativni pristup

U savremenim zakonodavstvima postoje određene činjenice neophodne za razumevanje problema utvrđivanja kriterijuma i praktičnog značaja odbrambenih tajni. Ukazaćemo samo na neke od njih: utvrđivanje konkretnih podataka koji čine predmet tajne, problem subjektivnog i objektivnog načina utvrđivanja tajne, rangiranje stepena tajnosti i dr. Gotovo u svim ovim pitanjima postoje različita rešenja u većini zemalja, pa čak i između država iste ili slične društveno-ekonomske i političke strukture.

U pravnoj nauci SAD, na primer, pojam odbrambene tajne nije obuhvaćen jedinstvenom opštom definicijom, mada postoji termin »tajna nacionalne odbrane«. Po svemu sudeći, on se izvodi iz analize onih zakonskih propisa koji određuju konkretne podatke za koje državni organi smatraju da pripadaju kategoriji tajni od interesa za nacionalnu odbranu. Tako, npr., u članu 1. Zakona o špijunaži postoji odredba koja čini odgovornim svakoga ko deluje s ciljem pribavljanja »informacija« u vezi sa narodnom odbranom. Sličnu odredbu sadrži i Zakon kojim se zabranjuje izrada fotografija, nacрта ili karata o bitnim odbrambenim uređajima i opremi KoV i RM. Predmeti koji se smatraju tajnom od interesa za nacionalnu odbranu SAD razvrstani su u »informacije«, »opšte informacije« i »poverljiva obaveštenja«. Drugi termini se ne mogu naći u američkom zakonodavstvu.

¹¹ Institut je na inicijativu francuskih pravnika, a na temelju prethodno sastavljenog uputnika i nakon podnetih pismenih odgovora, pozvao na diskusiju predstavnike: Belgije, SR Nemačke, Jugoslavije, Holandije, Francuske, Islanda, Italije, Luksemburga i Švajcarske. Predmet rasprave bio je pokušaj definisanja sledećih pravnih kategorija: odbrambene tajne, otvorene špijunaže i krivičnopravne zaštite vojne tajne.

¹² Dušan Jeftić: *Kriminološko-psihološki osvrt na odavanje tajne*, Narodna milicija, br. 11, 1956.

Prema Krivičnom zakoniku Ruske sovjetske FSR iz 1960. godine, tajnu od značaja za državnu nezavisnost, teritorijalni integritet i vojnu moć čine »podaci, predmeti i dokumenta«, a prema odredbama Zakona o krivičnoj odgovornosti za vojna krivična dela iz 1958. godine odavanje vojne tajne ili gubljenje dokumenata koji sadrže vojnu tajnu predstavlja odavanje »podataka« vojnog karaktera, odnosno odavanje državne tajne. U upoređenju sa američkim, sovjetsko rukovodstvo je konkretnije preciziralo materiju o vojnoj i odbrambenoj tajni u celini, a slično je postupljeno i u pravnim aktima ostalih istočnoevropskih država (članica VU). Tako, npr. Krivični zakonik NR Mađarske od 1962. godine državnom tajnom smatra svaki »podatak« čije poznavanje od neovlašćenog lica može ugroziti bezbednost ili drugi važan interes države (na sličan način se definiše i službena tajna), a prema bugarskom Krivičnom zakoniku — državnom tajnom se smatraju »činjenice, podaci i predmeti« vojnog, političkog, privrednog ili drugog karaktera ako se nalaze u spisku koji je doneo Ministarski savet.

Kao što se vidi, krivični i vojnokrivični zakoni mnogih zemalja državnom, vojnom ili službenom tajnom smatraju: informacije, obaveštenja, podatke, predmete, dokumenta, činjenice i saznanja čije je držanje u tajnosti u odnosu na neku drugu zemlju neophodno u interesu bezbednosti sopstvene zemlje. Drugim rečima, ni jedan krivični propis nije utvrdio konkretan sadržaj odbrambenih tajni; takva norma samo upućuje na druge zakonske ili podzakonske propise koji dopunjavaju njenu sadržinu. Problem je, dakle, uvek u iznalaženju konkretnog sadržaja koji bi predstavljao predmet tajne. U nekim zemljama to je regulisano posebnim propisima, u kojima se, taksativno ili na drugi način, navode predmeti tajne.

U našem zakonodavstvu, međutim, ne samo da nije data definicija odbrambene tajne nego taj pojam i ne postoji u zakonodavnim tekstovima. Zakonodavac je dao samo osnovne elemente pojedinih vrsta tajni — državne, vojne, službene, poslovne i drugih, ali se zadržao jedino na načelnim objašnjenjima o tome šta smatra nekom od ovih vrsta tajni.

Prema odredbama Krivičnog zakona SFRJ, državnom tajnom smatraju se, npr., »podaci« ili »pismena« čije je odavanje imalo ili je moglo da ima štetne posledice za političke, ekonomske ili vojne interese zemlje. Vojnom tajnom smatraju se, međutim, oni podaci koji su zakonom, drugim propisom, opštim aktom ili odlukom nadležnog organa proglašeni vojnom tajnom, kao i »podaci« koji nisu proglašeni vojnom tajnom, ali čije bi odavanje zbog njihove važnosti očigledno moglo izazvati teže štetne posledice za oružane snage i njihove pri-

preme za odbranu zemlje. Iz ovako formulisanih stavova proizilazi logičan zaključak da se tajnama od interesa za bezbednost i odbranu zemlje u prvom redu smatraju samo određeni »podaci«, »dokumenta« odnosno »pismena«, s tim što se bliže i konkretnije odredbe o njihovom sadržaju nalaze uglavnom u Zakonu o narodnoj odbrani i propisima koji su na toj osnovi kasnije usvojeni.

U kategoriju tajnih podataka od značaja za narodnu odbranu i oružane snage, koji se moraju čuvati kao državna, službena ili vojna tajna, uvrštena su »dokumenta«, »borbena i druga materijalna sredstva«, »objekti«, »mere« i druge »činjenice«, čije bi »otkrivanje moglo naneti štetu narodnoj odbrani i bezbednosti zemlje« (čl. 195). Gotovo identičan stav u pogledu definisanja odbrambenih tajni i načina njihove zaštite primenjen je u Uredbi o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za narodnu odbranu i o merama zaštite takvih podataka, kao i u Pravilniku o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za oružane snage, koji se moraju čuvati kao državna i vojna tajna. Prema čl. 15. pomenutog Pravilnika »dokumenti, sredstva naoružanja i vojne opreme, objekti, mere radnje i druge činjenice značajne za oružane snage, čije bi otkrivanje na bilo koji način moglo naneti štetu oružanim snagama i njihovim pripremama za odbranu i bezbednost zemlje — predstavljaju, zavisno od njihovog značaja, državnu ili vojnu tajnu«. U odnosu na državnu tajnu, sadržaj vojne tajne je detaljnije obrazložen. Nju čine podaci o oružanim snagama, njihovim planovima i pripremama, o sredstvima naoružanja i vojne opreme, vojnim objektima i postrojenjima, kao i svi ostali podaci koji se odnose na delatnost oružanih snaga a za koje se procenom utvrdi da bi njihovo otkrivanje moglo izazvati štetne posledice za odbranu zemlje. U kategoriju »dokumenata« uvršteni su, npr; svi pisani, štampani, crtani, snimljeni i slični materijali; u »borbena i druga materijalna sredstva« — sve vrste pokretnih stvari i predmeta namenjenih potrebama narodne odbrane, zatim patentni od značaja za narodnu odbranu i druga sredstva i uređaji u procesu usvajanja i ispitivanja; objekti nadzemnih i podzemnih gradnji, kao i drugi veštački ili prirodni objekti od značaja za narodnu odbranu; konačno, u kategoriju »mera i drugih činjenica« svrstavaju se sve vrste naređenja, saopštenja, zadataka, preduzetih radnji i postupaka u oblasti narodne odbrane. Sa pravnog stanovišta, dakle, isključena je bilo kakva proizvoljnost i mogućnost samovoljnog tumačenja ovih pojmova i kategorija. Istina, kako je zakonodavac upotrebio i sintagmu »druge činjenice«, moglo bi se zaključiti da postoje i neke druge vrste podataka koje nisu nabrojane a koje spadaju u tajne podatke od značaja za narodnu odbranu. Mislimo da tu čak i nema ničeg spornog,

jer je priroda vojne tajne takva da je praktično neizvodljivo taksativno nabrojanje svih elemenata koji je čine. Sa stanovišta teme koju razmatramo, mnogo je značajnije shvatiti da su svi tajni podaci o narodnoj odbrani kvalifikovani kao jedna od vrsta tajni koje su institucionalizirane u našem krivičnom zakonodavstvu — kao državna, vojna, službena ili poslovna tajna, što, drugim rečima, znači da tajni podaci narodne odbrane čine samo njihov predmet, a ne istovremeno i predmet odbrambene tajne, jer ona kao takva nije ni kodificirana.

Praktični problemi

Kao i u drugim oblastima prava, tako su i u ovoj sferi zakonski kriterijumi suviše načelni i neprecizni da bi se samo na osnovu njih, u praksi, mogla da obezbedi jednoobraznost i izbegnu proizvoljnosti. Naime, razlike u oceni vrednosti i značaja činjenica, koje uopšteno nazivamo »interesom bezbednosti i odbrane zemlje«, ne samo što su same po sebi razumljive već su najčešće i neminovne (pogotovo tamo gde zakon određuje samo šta je predmet tajne). To, međutim, ne isključuje mogućnost i potrebu stalnog preispitivanja postojećih zakonskih i normativnih stavova i rešenja, pogotovu tamo gde opšti principi omogućavaju preveliki subjektivizam i eventualne zloupotrebe u domenu praktičnih akcija. Drugim rečima, iako zakonski i drugi propisi zahtevaju što objektivniju i realniju procenu podataka od značaja za odbranu, nije ništa neobično i neshvatljivo što postoje i razlike (katkada i krupne) u tretmanu značaja i konkretnih manifestacija odbrambenih tajni od strane pojedinih institucija, organa i pojedinaca. Verovatno je to i bio jedan od glavnih razloga koji je podstakao zakonodavne organe mnogih zemalja da pokušaju što potpuno precizirati sve vrste podataka koje treba proglasiti tajnim. Tim putem krenulo je očito i naše zakonodavstvo, određujući bliže kriterijume za sve vrste tajne, podatke koji ih čine i stepen tajnosti svakog od njih ponaosob.

Potrebu postojanja kriterijuma o vrstama, sadržaju i klasifikaciji odbrambenih tajni nametnula je, prema tome, svakodnevna praksa (empirija). I ne samo to. Život je pokazao da je ovo jedna od najdelikatnijih oblasti u kojoj gotovo sva značajnija pitanja moraju biti unapred propisana i regulisana — bilo opštim pravnim aktima i pravilima ili, pak, konkretnim uredbama i rešenjima. U našim uslovima veoma razuđenog samoupravnog mehanizma, složene društvene situacije i pluralizmu objekata odbrambenih priprema — to je, verovatno, i najracionalnije rešenje.

Volja nadležnog vojnog ili drugog organa da neki podatak, činjenicu ili predmet proglasi tajnim ne mora biti uvek unapred regulisana propisom. U takvim slučajevima, tj. kada ovlašćeni organ odluči da drži u tajnosti nešto što je od značaja za njenu bezbednost, interes odbrane zemlje se mora pretpostaviti. U protivnom, moglo bi se desiti da se za tajne podatke odbrane proglašava i ono što objektivno ne može biti zaštićeno, niti je ta zaštita diktirana interesom odbrane. Prema tome, volja organa koji utvrđuje konkretne podatke koji predstavljaju predmet tajne ne bi smela da bude suprotna ovom načelu.¹³ U ovom pogledu do sada su se iskristalisala tri stava: subjektivistički, objektivni i kombinovani.

Subjektivistički pristup utvrđivanju odbrambenih tajni zasniva se na tezi da određivanje kriterijuma, obima, sadržaja i nosilaca tajne zavisi od subjektivnih stavova onih lica i organa koji su za to ovlašćeni. Nadležni državni ili drugi organ ovlašćen je, naime, da po svom nahođenju odredi šta se ima smatrati tajnim podatkom a šta može biti dostupno svim građanima, što, drugim rečima, znači da od njegovog strogo subjektivnog gledanja i slobodne procene zavisi da li će neka činjenica, podatak ili pojava imati kvalifikaciju odbrambene vojne tajne ili ne. Tako je vremenom nastala i subjektivna teorija, prema kojoj »državno rukovodstvo, po slobodnoj oceni, određuje koju činjenicu želi da sačuva u tajnosti«.¹⁴

Da bi se, koliko je to moguće, izbegao potpuni subjektivizam u jednoj ovako delikatnoj pravnoj i sociološkoj materiji, uobičajeno je da najviši vojni ili drugi organi prethodno procene i odrede šta se ima smatrati tajnim podatkom od značaja za odbranu i koje se mere bezbednosti moraju preduzeti radi njihove zaštite, a zatim se formiraju posebne komisije, koje, polazeći od datih uslova i prilika, vrše procenu tajnosti i utvrđuju podatke od interesa za odbranu i bezbednost zemlje. Na osnovu takve procene, određeni podaci proglašavaju se državnom, vojnom ili službenom tajnom i dodeljuje im se određeni stepen tajnosti.

Osnovni princip objektivnog utvrđivanja odbrambenih tajni polazi od kriterijuma apsolutiziranja »interesa odbrane«, tj. od shvatanja da su interesi odbrane i bezbednosti zemlje osnovno merilo koje opredeljuje obim, vrste i klasifikaciju tajnih podataka.

Postoje, međutim, velike razlike u tretmanu ovog pojma. U nekim državama, npr., kategorijom »interesa bezbednosti i odbrane zemlje« obuhvaćeno je gotovo sve ono čime se štite interesi i pozicije državne vlasti i državnog aparata, za razliku od drugih zemalja

¹³ Bojan Zabel: *Poslovna tajna*, Beograd 1970.

¹⁴ Johan es Erasmus: *Der Geheime Nachrichtendienst*, Gottingen 1965 .

u kojima je tajnost odbrambenih podataka motivisana, prevashodno, potrebama odbrane društva. Obe teze moguće je sresti u različitim varijacijama, čak i u pravnim teorijama jedne zemlje.

Shvatanju prema kojem »... čuvanje tajne neophodno mora biti u interesu države« moguće je staviti veoma krupne prigovore. Pre svega, ono prenebregava činjenicu da utvrđivanje određenih podataka za državnu ili vojnu tajnu jeste stvar subjektivnog stava i procene određenog državnog organa ili pojedinca, te da, analogno tome, i kategorija »interesa bezbednosti zemlje« spada dobrim delom u sferu subjektivnog, mada su odbrambene tajne diktirane i određenim zakonitostima vojne organizacije. Dalje, gubi se iz vida da svaki podatak političke, ekonomske i druge prirode može biti od interesa ne samo za rat i odbranu već i za međunarodne odnose, pa kao takav može biti proglašen i tajnim. Zbog toga u današnje vreme nije preporučljivo polaziti samo od »interesa odbrane i bezbednosti« zemlje kao osnovnog elementa za proglašavanje nekog podatka tajnim, a još manje bi bilo prihvatljivo uzimati ovaj element kao jedini (mada interes odbrane i bezbednosti na neki način uvek odražava stepen tajnosti svih vojnoodbrambenih podataka). Umesto toga, kako kaže dr Zabel, »mora postojati tipičan društveno priznati interes«, tj. takav sklop okolnosti na osnovu kojih će ne samo ovlašćena već i sva druga lica moći u svakom trenutku da shvate značaj podataka kao određene tajne. Nemoguće je, naime, određene podatke okarakterisati kao tajne podatke isključivo od interesa za bezbednost zemlje samo zato što se njima štite interesi oružanih snaga. Pogotovo je to neprihvatljivo ako je odbrana zemlje pravo i obaveza angažovanja svih društvenih subjekata, bez obzira na karakter tog angažovanja. Uostalom, osim za potrebe vođenja rata, mnogi podaci koji se otkrivaju, upotrebljavaju se i u druge svrhe (za političko-diplomatske kombinacije, vođenje politike i dr.) zbog čega ih ne treba ni svrstavati isključivo u domen oružanih snaga.

Sve to upućuje na zaključak da odbrambene tajne karakterišu i druga važna obeležja, a ne samo: »interesi oružanih snaga«, bez obzira na to što su oni najviše zastupljeni u praksi. Naime, smatra se da je za utvrđivanje odbrambene tajne bitno da podaci koji se proglašavaju za tajnu budu od posebnog interesa, a to u stvari i nije ništa drugo nego objektivno priznati: »interesi odbrane i bezbednosti« zemlje. U tome i jeste smisao trećeg gledišta, koje uslovno možemo nazvati kombinacijom objektivnog i subjektivnog. Prema dr Levkovu, »tajnost se ne može utvrđivati proizvoljno niti se sme graditi i određivati na nekim subjektivističkim i proizvoljno određenim kriterijumima i merilima, već mora biti što više objektivizirana«. ¹⁵ On se čak

zalaže i za »zakonsko definisanje društvenih interesa«, što nije tako lako utvrditi, ali i samo »zakonsko definisanje subjekata koji bi bili ovlašćeni da taj interes utvrđuju u velikoj meri bi eliminisao subjektivizam i neopravdano uskraćivanje odnosno odstupanje od načela javnosti«.

Subjektivizam, međutim, ostaje prisutan i pri ovakvom tretmanu odbrambenih tajni. Gubi se, naime, iz vida da svako ovlašćeno lice deluje kao konkretan subjekt i da njegov stav opredeljuje autonomna procena značaja tajnosti podataka. Ono što je od bitne, praktične vrednosti za utvrđivanje predmeta (sadržine) odbrambene tajne jeste: bilo koje gledanje da se zastupa u pogledu kriterijuma utvrđivanja i bilo kakvo obrazloženje da se daje — interes odbrane mora biti zasupljen. U celom problemu to predstavlja centralno pitanje.

Na kraju, mislimo da je od interesa skrenuti pažnju na još neke probleme.

Prvo, što se tiče utvrđivanja stepena poverljivosti odbrambenih tajni, svaka armija ima specifične kriterijume, ali su opšti principi manje-više slični. Stepenn poverljivosti određuje se, naime, samom činjenicom koliko može biti rasprostranjena distribucija pojedinih dokumenata ili podataka. Dokumentima se daju određeni stepeni poverljivosti da bi se označio njihov stepen tajnosti, a skala poverljivosti počinje, npr., sa »državna tajna« ili sličnom oznakom (signaturum), pa se preko »strogo poverljivo« završava sa »interno« ili »za opštu upotrebu«. Klasifikacija može da bude i drukčija, a u nekim zemljama gotovo sve ono što je u vezi sa odbranom i oružanim snagama razvrstava se u kategoriju tajnog.

Razume se, i činjenica da neki dokument, podatak ili saznanje od značaja za odbranu zemlje i OS nemaju nikakvu signaturu (obeležje) poverljivosti — ne daje ni jednom licu ili službenom organu pravo da ih mogu dostavljati i saopštavati neovlašćenim licima, pogotovo široj javnosti.

Pri analizi propisa kojima se određuje stepen tajnosti podataka o narodnoj odbrani, smatramo da treba poći od stava koji je već usvojen u mnogim državama da svi podaci koji se proglašavaju tajnim nemaju isti značaj za bezbednost i odbranu zemlje. Otuda je i naše zakonodavstvo odredilo (utvrdilo) stepen tajnosti svakom značajnijem podatku koji, zavisno od svog značaja, predstavlja službenu odnosno vojnu tajnu. Izuzetak su jedino oni podaci koji predstavljaju državnu tajnu najvišeg nivoa, jer njihova poverljivost nije stepenovana. Oni uvek predstavljaju tajnu najvećeg stepena. Do 1969. godine krivično

¹⁵ Milivoj Levkov: *Kako utvrditi šta je sve tajna i kako je zaštititi*, »Trinaesti maj«, br. 3, 1976.

zakonodavstvo SFRJ regulisalo je gotovo sva značajnija pitanja u vezi sa utvrđivanjem i zaštitom podataka koji predstavljaju državnu, vojnu, službenu i poslovnu (privrednu) tajnu.

Međutim, kada je usvojen Zakon o narodnoj odbrani (1969. godine), problem zaštite odbrambenih tajni dobija sasvim nove dimenzije. Umesto Krivičnog zakonika, materija o utvrđivanju i zaštiti tajnih podataka u vezi sa narodnom odbranom »prelazi« u Zakon o narodnoj odbrani, koji tako postaje najvažniji zakonski propis o proceni stepena poverljivosti podataka iz domena narodne odbrane i oružanih snaga. Zakon je istovremeno postavio i neophodne elemente, na osnovu kojih je moguće utvrditi ciljeve, značaj i vrste tajnih podataka, a regulisane su i obaveze nadležnih državnih i vojnih organa u pogledu utvrđivanja jedinstvenih kriterijuma prema kojima su dužni postupati svi subjekti odbrane.

U skladu s tim, usvojeni su i odgovarajući prateći propisi: Uredba SIV-a o kriterijumima za utvrđivanje podataka iz domena narodne odbrane koji predstavljaju državnu i službenu tajnu; Pravilnik saveznog sekretara za narodnu odbranu o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za oružane snage koji se moraju čuvati kao državna i vojna tajna i dr. Osim ovih, doneti su i propisi o zabrani snimanja iz vazduha, o zabrani i ograničenju kretanja i nastanjanja u pojedinim zonama, zatim o zabrani publikovanja naučnih istraživanja od značaja za narodnu odbranu, o zabrani pristupa, osmatranja i snimanja vojnih objekata, o putovanjima pripadnika oružanih snaga u inostranstvo i odnosima sa strancima i dr. Od propisa sa zakonskom snagom treba pomenuti one o društvenoj samozaštiti, o osnovama sistema državne bezbednosti, o kretanju i boravku stranaca u Jugoslaviji, o prelasku državne granice, a posebno Zakon o udruženom radu, koji određuje šta se smatra poslovnom tajnom, što je za praksu od izuzetnog značaja.

Zakon o narodnoj odbrani daje ovlašćenja samo određenim organima u pogledu utvrđivanja kriterijuma na osnovu kojih se vrši klasifikacija tajnih podataka od značaja za narodnu odbranu i od interesa za oružane snage. Tajne podatke iz domena narodne odbrane klasificira kao državnu ili službenu tajnu, a Savezno izvršno veće je ovlašćeno da propisuje kriterijume za njihovo utvrđivanje i zaštitu. Za razliku od ove vrste podataka, kriterijume kojima se utvrđuju tajni podaci od značaja za oružane snage (kao i način njihove zaštite) propisuje savezni sekretar za narodnu odbranu.

Zakon o narodnoj odbrani ovlastio je istovremeno i sve radne kolektive i druge organizacije da sami utvrde i odrede tajne podatke

od značaja za odbranu, isključivo u skladu sa propisanim kriterijumima. Jedinstvo interesa narodne odbrane izražava se, prema tome, jedinstvenim kriterijumima. Po istom principu tu obavezu imaju i sve starešine jedinica i ustanova JNA i teritorijalne odbrane, za to posebno ovlašćeni, koji u delokrugu svojih prava i obaveza utvrđuju podatke koji predstavljaju državnu i vojnu tajnu.

Naš zakonodavac je odredio i sadržaj pojedinih vrsta tajni u narodnoj odbrani i oružanim snagama. U tom pogledu nema proizvoljnosti i mistificiranja njihovog sadržaja. Zakon upućuje sve nadležne organe, starešine i pojedince da obavezno izvrše prethodne bezbednosne procene svih dokumenata, materijalnih sredstava, opreme i svega onog što se treba smatrati određenom vrstom tajne, i tek kada to učine — moguće je preciznije i potpunije utvrditi koji podaci predstavljaju određenu vrstu tajne i kakav im je stepen tajnosti.

Praktičan značaj tako izvršenih prethodnih analiza i procena imao je višestruku vrednost. Prvo, iz velikog broja podataka izdavaju se oni koji sa aspekta tajnosti imaju poseban značaj za odbranu zemlje i bojnu gotovost oružanih snaga. Takvim podacima se jednovremeno utvrđuje određeni stepen tajnosti i određuju mere zaštite. Drugo, omogućava se svim starešinama, komandama, organima i organizacijama da po jedinstvenim kriterijumima i bez većih odstupanja utvrde šta u njihovoj delatnosti i funkcionalnim obavezama predstavlja tajnu od značaja za narodnu odbranu. Doduše, u ovom pogledu treba imati u vidu i određene izuzetke. Tako se, npr. procena (sa aspekta tajnosti i bezbednosti) pojedinih tehničkih sredstava, koja se izrađuju za potrebe JNA i teritorijalne odbrane, vrši prilikom njihove izrade putem komisija koje ustanovljavaju stepen tajnosti i način zaštite. Međutim, ovaj izuzetak samo potvrđuje opšte pravilo i usvojene metode rada.

Svrha propisanih jedinstvenih kriterijuma jeste u tome da se svim subjektima odbrane olakša obavljanje veoma složenog i delikatnog zadatka — da u svom delokrugu izvrše procenu podataka od značaja za narodnu odbranu, odnosno oružane snage, kategorišu ih kao državnu, vojnu, službenu ili poslovnu tajnu i na osnovu takve, jedinstvene metodologije izvrše svoje obaveze iz Zakona o narodnoj odbrani. Cilj je, dakle, da se na osnovu načelnih stavova i osnovnih principa, i putem odgovarajućih normativnih akata (naredbi, pravilnika, statuta itd.), donetih na osnovu prethodno izvršene analize i procene, na jednoobrazan način u celoj zemlji i oružanim snagama odredi šta se može i mora smatrati određenom vrstom tajne u sferi narodne odbrane.