

TAJNOST V DEMOKRACIJI

Povzetek: V članku je na interdisciplinarni način obravnavan kompleksen družbeni pojav - tajnost. Arcana imperii - načelo tajnosti delovanja oblasti je v sodobnih demokratičnih državah zamenjal nov institut, sistem varovanja tajnih podatkov. Z zgodovinskega vidika ima načelo javnosti veliko zaslug pri demokratizaciji načela arcana imperii, saj še vedno predstavlja antipod načelu tajnosti. Sodobne demokratične države in mednarodne organizacije poskušajo s celovitim in večstopenjskim sistemom zagotoviti varovanje tajnih podatkov. Sistem s trdno normativno podlago vključuje varnostno preverjanje oseb, fizično in tehnično varovanje, celovit sistem dostopanja do tajnih podatkov itd. Slovenija bo morala po vključitvi v Evropsko unijo in zvezo Nato upoštevati standarde varovanja tajnih podatkov obeh organizacij. Podlaga za to pa je ustrezen sistem varovanja tajnih podatkov Sloveniji.

Ključni pojmi: načelo tajnosti, načelo javnosti, arcana imperii, varovanje tajnih podatkov, Evropska unija, zveza Nato

506

Uvod

Proučevanje fenomena tajnosti je v slovenskem prostoru dokaj redek pojav in še takrat, ko se tajnost proučuje, se izpostavlja predvsem pravni vidik. Tajnost delovanja in odločanja je sopotnik vseh političnih sistemov ter kompleksen politološki, komunikološki, sociološki, obramboslovni in sploh družbeni pojav, ki predstavlja tudi v demokratični državi legitimno sredstvo, s pomočjo katerega se ščitijo vitalni interesi države. S tem, ko tajnost prikazujemo samo iz pravnega vidika, fenomen tajnosti po nepotrebnem omejujemo. Načelo tajnosti se je uveljavljalo v različnih političnih sistemih, bodisi demokratičnih ali avtoritarnih. Je pa tajnost velikokrat v koliziji s spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ta nasprotja je moč preseči in ob upoštevanju sorazmernosti in uravnoteženosti najti kompromis, ki zagotavlja suvereni demokratični državi, da ob upoštevanju nacionalnega interesa izvaja določene aktivnosti in dejavnosti v tajnosti ali z namenom zaščite tajnosti ter hkrati spoštuje osnovna načela demokratične države. Kajti država mora pri izvajanju svojih nalog s področja nacionalne varnosti delovati tajno ter zavarovati svojo zasebnost oziroma intimo.

V državah z daljšo demokratično tradicijo je načelo tajnosti natančno zakonsko regulirano. Iz normativne ureditve je še posebej razvidna pozornost, ki je name-

* Dr. Marjan Brezovšek, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani

** Damir Črnčec, magister politoloških znanosti, podsekretar na Ministrstvu za obrambo

njena varovanju zasebnosti države. Razumevanje tega področja, npr. v ZDA, jasno izkazuje potrebo po zagotavljanju nacionalne varnosti in nacionalnega interesa. Pomen tajnosti podatkov je razviden iz izvršilnega odloka z zakonsko močjo, o zaupnih informacijah in državni varnosti, ki ga je sprejel predsednik Clinton. "Naša demokratična načela zahtevajo, da so ameriški državljani obveščeni o dejavnosti svoje vlade. Tudi napredek je odvisen od prostega pretoka informacij. Kljub temu je bilo v celotni ameriški zgodovini v interesu države, da določene informacije ostanejo tajne, da bi tako zaščitili državljane ZDA, demokratične ustanove in sodelovanje v skupnosti narodov. Zaščita informacij, ki so bistvenega pomena za varnost naše države, je še vedno naša prednostna naloga." (Executive Order 12958 v Trbovšek, 2001: 54)¹

Conditio sine qua non pri zagotavljanju ustrezne stopnje tajnosti je prisotnost ustrezne politične, organizacijske in varnostne kulture ter vrednot, lastnih določeni organizaciji ali celo državi. Ne zadostuje zgolj črka na papirju, ustrezna stopnja kulture mora biti prisotna pri najvišjih nosilcih oblasti ter vseh posameznikih, ki so vključeni v proces določanja, označevanja, prenosa in hranjenja tajnih podatkov.

Tajnost vs. javnost delovanja oblasti

Način javnega delovanja v atenski agori (glej Arendt, 1996) ter tajno delovanje in odločanje po načelu arcana imperi v absolutistični državi, je del dihotomije med tajnostjo (nevidnost) in javnostjo (vidnost). Dihotomije tajnost in javnost ni mogoče zadovoljivo in celovito pojasniti, če se ne pojasni dihotomija javnost (ius publicum) in zasebnost (ius privatum). Slednja je veliko bolj prisotna v proučevanju družboslovnih znanosti (sociologije, komunikologije, politologije, ...) kot ta, ki bo podrobneje predstavljena v nadaljevanju, tajnost in javnost.

Določeni avtorji so natančno opredelili dihotomijo javnost/zasebnost in javnost (vidnost)/tajnost. Bobbio izpostavlja dvojnost pomena javnosti: "ali se uporablja nasproti "zasebno" kot je klasično razlikovanje med ius publicum in ius privatum, dediščina rimskih pravnikov, ali kot "tajnost", v tem primeru se ne nanaša na res publica tj. "javno zadevo" ali stanje, pač pa označuje "jasno", "očitno", tj. "vidno" (Bobbio, 1987: 79-80).

John Thompson je v svojem delu Media and Modernity (1995) dihotomijo javno/zasebno soočil z dihotomijo vidno/nevidno. Javno je torej tisto, kar je "vidno ali opazovano, kar je izvedeno pred gledalci, kar lahko vsi ali mnogi vidijo ali slišijo. Zasebno pa je tisto, kar je skrito pred pogledi, kar je izgovorjeno ali storjeno v zasebnosti ali v krogu manjšega števila ljudi" (Thompson, 1995: 123). Z dihotomijo vidno/nevidno (javno/tajno) sta Bobbio in Thompson prikazovala spremembe vidnosti oblasti v zgodovini.

Nasproti tajnosti je bilo z uveljavitvijo prve generacije človekovih pravic postavljeno načelo javnosti (publicitete). Publiciteta naj bi pomenila, da ima javnost možnost spremljati delovanje in dejavnosti oblasti, tj. "odkrivanje korupcije pred očmi javnosti" (Mayhew v Splichal, 1997: 202).

¹ Izvršilni odlok 12958 je bil v letu 2003 dopolnjen z izvršilnim odlokom 13292, predsednika Busha. Iz dopolnitev in sprememb je razvidno, da so dovoljeni še globlji posegi v zasebnost posameznika.

Dileme, ki se porajajo ob koliziji tajnosti in javnosti, je celovito predstavil Thompson v svojem članku *Demokratična tajnost (Democratic Secrecy)*. Poudaril je, da "konflikt med tajnostjo in javnostjo izvira iz osnovne dileme o načelu odgovornosti: kajti demokracija zahteva javno delovanje, toda določene demokratične politike zahtevajo tajnost" (Thompson, 1999: 183).

Temeljna predpostavka vsake demokratične vlade oziroma oblasti je njena odgovornost do svojih volivcev in do javnosti. Če je neka politika vlade označena kot tajna, te odgovornosti ni in je ne more biti, saj javnost s tem ni seznanjena. Zato se pojavi dilema z dvema alternativama: opustitev politike ali žrtvovanje demokratične odgovornosti. Seveda pa zadeva ni tako črno/bela, v praksi se namreč ne dogaja, da se zaradi neupoštevanja načela javnosti opusti določena politika oziroma se žrtvuje, kot pravi Thompson, demokratična odgovornost. Odgovornost se da zagotoviti tudi na drug način, in sicer tako, da se zagotovi drugovrstna javnost. Odločitev o tem, da bo neka politika ostala tajna, se sporoči javnosti. Dodatno je potrebno zagotoviti postopke za odločanje, ali bodo sklepi o teh odločitvah sporočeni javnosti. Dilema med opustitvijo politike in odgovornostjo ne more biti vedno razrešena. Javni uslužbenci in institucije pa lahko zmanjšajo škodo demokratični odgovornosti tako, da zagotovijo, dačasne tajnosti ne postanejo stalne in da delne tajnosti ne postanejo popolne tajnosti (Thompson, 1999).

Dilema tajnost/javnost bo lažje razumljiva tudi skozi, v nadaljevanju predstavljeno, vlogo in pomenom tajnosti in javnosti od arkanske teorije do danes. Načelo tajnosti oblasti je v demokratičnih državah v veliki meri sčasoma zamenjalo načelo javnosti oblasti, kar pa ne velja za nedemokratične, totalitarne oziroma avtoritarne režime. Popolne javnosti si tudi najbolj demokratična država ne more privoščiti, saj postane ranljiva za nedemokratične (sic!) pritiske, postane neuspešna in neučinkovita ter kot takšna sama predstavlja največjo grožnjo demokraciji.

Zaradi svoje zaščite je država ob zamenjavi načela tajnosti (*arcana imperii*) z načelom javnosti, morala vzpostaviti inštrumente, ki so ščitili intimo (zasebnost) države, nasproti javnosti in dejanskim ali potencialnim nasprotnikom. Potrebe po zaščiti intime države so se zavedali tudi v času, ko se je vzpostavilo načelo javnosti kot pravica. To je bilo v času francoske revolucije, ob nastanku prve generacije človekovih pravic.

Načelo tajnosti

Za razumevanje pojma tajnosti je potrebno poudariti njegovo semantično opredelitev in teoretično opredelitev z vidika politološke in komunikološke znanosti, kjer je ta pojem najbolj natančno definiran. Semantična in teoretična opredelitev pojma tajnost se prepletata in nikakor nista v pomenskem nasprotju, temveč ravno nasprotno. Teoretična opredelitev vključuje in zajema semantično opredelitev, hkrati pa bo iz predstavljenih teoretičnih opredelitev razvidna vsa kompleksnost in vseobsežnost pojma tajnost, ki precej presega semantično opredelitev.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) je vsekakor najpomembnejši vir za semantično opredelitev pojma tajnosti. V prvem pomenu (SSKJ, 1991: 17) navaja

tajnost kot "značilnost tajnega" (jamčiti tajnost, podatki morajo ostati v tajnosti,...); v drugem pomenu pa pravi, da je tajnost "kar je tajno" (podatki so tajnost, državna tajnost,...) ter izpostavi knjižni sinonim za "*skrivnost*".

Tajnost se večkrat razume in enači s pojmom skrivnostnost in/ali misterioznost, kar pa drži do neke mere. Kje je stičišče, oz. kako in kdaj se tajnost prekriva s skrivnostnostjo, je razvidno iz semantičnih opredelitev obeh pojmov v SSKJ². "Skrivnost v njenem prvem pomenu nekaj, kar se ne da razumeti, dojeti ali pojasniti. Tajnost pa ni nekaj neznanega, temveč ravno obratno. Pri njeni vsebini gre za znane stvari, ki jo njen "posestnik" (ali posameznik ali institucija ali država) ne sme ali noče narediti dostopne širši javnosti" (Anžič, 2000: 852). Kot je razvidno iz SSKJ, ta Anžičeva trditev drži le deloma oziroma je s semantičnega vidika netočna. SSKJ namreč jasno opredeljuje skrivnost tudi kot sinonim tajnosti.

Pojem tajnost ima svojo specifično politično zgodovino. "Politični pojem *arcantum* (tajnost) je v središču učenja o ti. državnem razlogu, *raison d'état*, ki predstavlja teoretično utemeljitev absolutizma. Arkanska teorija je odgovarjala arkanski praksi absolutistične oblasti, njeni državni, predvsem politiki vojne (*stratagemata belli*) in diplomaciji kot odrazu tajne politike" (Tadić, 1990: 19).

Bobbio izpostavlja še en vidik povezanosti politike arcana imperii in teorij, ki so zagovarjale *raison d'état*: "državi je dovoljeno to, kar je prepovedano državljanom in zato je država prisiljena delovati v *tajnosti*³, da ne bi povzročila zgražanja" (Bobbio, 1987: 34).

Zgodovinski izvor arkanske teorije je v Tacitovih "Analih", v katerih je opisana Tiberijeva politika. Arnold Clammar je v svojem delu "De arcanis rerum publicarum"⁴ uporabil pojem iz "Analov", arcana imperii, najprej poudarjajoč, da ima vsaka znanost (teologija, pravo, trgovina, slikarstvo, vojaške veščine, medicina) svoje tajnosti (arcana). Vse uporabljajo različne "prijeme", tudi zvižanost in prevaro, za doseg svojih ciljev (glej Tadić, 1990: 12). Clammar je tako definiral arcana imperii: "Tajni in skrivni premisleki ali odločitve tistih, ki so v državi na oblasti" (Clammar v Bobbio; 1987: 86).

Z obdobjem razsvetljenstva so se pojavile različne zahteve proti takratni absolutistični oblasti. Ena izmed teh je bila javnost delovanja oblasti oz. njena vidnost. "Mislec, ki je bolj kot kdorkoli drug, pripomogel k razjasnitvi povezanosti in medsebojnega odnosa med javnim mnenjem in javnostjo oblasti je Kant. Utemeljeno se ga smatra za začetnika vseh diskusij o potrebi oblasti, da bo vidna, potrebi, ki ni samo politična, ampak tudi moralna" (Bobbio, 1987: 83). V svojem eseju o razsvetljenstvu Kant zatrdi "najbolj neškodljiva od vseh svobod - svoboda javne uporabe posameznikovega razuma v vseh zadevah" (Kant v Bobbio, 1987: 84), to svojo trditev dodatno pojasnjuje: "javna uporaba posameznikovega razuma mora biti vedno svobodna in lahko sama po sebi doseže razsvetlitev med ljudmi"(ibid.).

Velik preobrat v razumevanju tajnosti je prinesla francoska revolucija in s tem

² V svojem drugem pomenu je skrivnost sinonim tajnosti. *Skrivnost je: 'kar kdo ve, kar mu je zaupano in se ne sme pripovedovati drugim. Kot primer je ponazorjena poslovna, uradna, vojaška skrivnost'*(SSKJ, 1993: 717).

³ podčrtal D.C.

⁴ Po Clamparjevi smrti je knjigo leta 1605 v Bremnu izdal njegov brat.

povezan nastanek prve generacije človekovih pravic. Politične in državljanske pravice kot so svoboda mišljenja in govora, združevanja, tiska, osebna svoboda, tajnost pisem, itd. so omogočile in izpostavile arcana imperii kritični presoji javnosti.

Škof iz Vica, Michele Natale, je pred več kot dvesto leti podal svoje videnje kdaj oz. kako lahko demokratična država uporablja pri svojem delu tajnost. To videnje je tudi danes še kako aktualno. Po mnenju Bobbia je Natale izpostavil enega izmed ključnih postulatov moderne demokracije: "načelo javnosti (v izvirnem pomenu, biti odprt pred javno kontrolo) je pravilo, in izjemoma se lahko to pravilo krši, kadar je tajnost upravičena, tako kot ostali izjemni ukrepi, tudi če so samo za omejeno časovno obdobje" (Bobbio, 1987: 81).

Weber je v svojem delu Družba in politika kot enega izmed načinov, s katerimi birokracija ohranja svojo moč, izpostavil določanje uradne tajnosti. Tajnost je način ohranjanja birokratske oblasti in vir moči birokracije: "to premoč profesionalnih strokovnjakov poskuša vsaka birokracija okrepiti tako, da ohrani tajno svoje znanje in namene. Birokratska uprava je v svojem bistvu vedno uprava, ki izključuje javnost. Svoje znanje in delo skriva pred kritiko, kolikor dolgo je to le možno" (Weber v Đurić, 1987: 415).

Z razvojem moderne ustavne države se je doktrina arcana imperii spremenila v: "moderno načelo uradne tajnosti z omejitvijo uporabe v vprašanih, ki so vitalnega pomena za varnost in stabilnost države" (Thompson, 1995: 124). Država, ki želi zavarovati svoje interese in suverenost, mora podatke in informacije, katerih razkritje bi destabiliziralo in ogrozilo obstoj države, ustrezno varovati.

Nedvomno je tudi Socialistična federativna republika Jugoslavija uporabljala v praksi doktrino *arcana imperii*. SFRJ je formalno poznala dve obliki tajne zakonodaje: tajni uradni list in posebne skrivne podzakonske predpise. Zvezni tajni uradni list je začel izhajati v letu 1980, leta 1981 pa so mu sledili tudi republiški uradni listi, skupno je bilo izdanih 618 števil. V SFRJ so obstajali tudi posebni tajni podzakonski predpisi, ki niso bili nikdar objavljeni, tudi v tajnem uradnem listu SFRJ jih ni najti. Urejali so določena vprašanja s področja državne varnosti. Takšna praksa je pomenila obstoj paralelnega pravnega sistema in erozijo obstoječega veljavnega pravnega reda. V Sloveniji je bil leta 1985 izdan s strani takratnega RSNZ Priručnik za delo milice na področju varstva ustavne ureditve. V posebnih poglavjih analizira "notranjega sovražnika", tuje obveščevalne službe, razredne sovražnike,... (glej Šturm, 1999: 285-287).

V Sloveniji je z nastankom samostojne države postal tajni uradni list spomin na preteklost. Z novo ustavo je koncept tajnosti izgubil na pomenu oziroma smo ga potisnili na stranski tir. Izstopa tudi dejstvo, da v Ustavi ni eksplicitno zapisana pravica države do varovanja tajnosti, je pa tajnost enkrat omenjena z vidika varovanja človekovih pravic.⁵ "Državi se vse preveč odreka pravica do zasebne sfere, v kateri je tajnost pomemben postulat. Brez tajnosti ni racionalnih političnih odločitev, ni odgovornih varnostnih služb, tudi države ne, pa celo civilne družbe (ker nima svojega antipoda) ne" (Anžič, 1996: 67).

Velikokrat so državni organi in pooblaščenec osebe soočeni z dilemo, ali dolo-

⁵ 37. člen Ustave RS: varstvo tajnosti pisem in drugih občil.

čen podatek predstavlja tajnost, in če jo, kakšne stopnje naj bo. Pogosto se pripeti, da imajo oznako tajnosti podatki, ki dejansko sploh niso tajni. Posledica tega pa je, da se izdeluje in hrani ogromna količina tajnih dokumentov. Tako so v ZDA leta 1995 ocenili, da se v administraciji izdelata 3,5 milijona tajnih podatkov ali 10 000 dnevno (Thompson, 1999). Za Slovenijo ti podatki niso na voljo, bi pa bilo to zanimivo videti, še posebej v luči uveljavitve zakona o tajnih podatkih, katerega eden glavnih ciljev je bil tudi zmanjšanje števila tajnih dokumentov.

Tajnost je v sodobnih demokratičnih političnih sistemih kompleksen pojav, ki vključuje pravico države do zasebnosti in do varovanja svojih tajnosti. Pri naštevaju argumentov za obstoj tajnosti v sferi države je Anžič zelo podroben.⁶ Prav tako ne pozabi na ključno dilemo, ki je pred politično elito, ko normativno ureja tajnost podatkov. "Tajnost države in tajnost posameznika predstavljata trajno in nepomirljivo medsebojno nasprotje" (Anžič, 2000: 854).

Glede na vse prej navedeno, je jasno razvidno, da današnje razumevanje koncepta tajnosti izhaja iz načel, zapisanih v doktrini arcana imperii. Zmanjšanje obsega varovanja tajnosti in povečevanja dostopnosti podatkov javnosti je povezano z razvojem meščanske javnosti in uveljavitvijo prve generacije človekovih pravic. Nedvomno, bolj ko je neka država demokratična, manj uporablja načela varovanja tajnosti poznana kot arcana imperii in bolj upošteva načela pravne države.

Načelo javnosti (publicitete)

511

Pojasnjeno je že bilo, da se je kot antipod arcana imperii v obdobju oblikovanja prve generacije človekovih pravic oblikovalo načelo javnosti (publicitete). Po dobrih dveh stoletjih je termin publicitete dodobra spremenil svoj pomen in namen. Od prvotne pozitivne konotacije je dobil največkrat negativen prizvok, vendar ga ne gre zamenjevati z našim razumevanjem načela publicitete oziroma javnosti.

Za razumevanje načela publicitete je potrebno pojasniti, kaj je javnost. *Javnost* (SSKJ, 1993: 212) so v prvem pomenu "*pripadniki družbeno-politične skupnosti v odnosu do kakega dogajanja ali stvari*" (javnost se je zgražala, stvari niso namenjene javnosti, naša glasbena javnost,...); v drugem pomenu, v zvezi s predlogom *pred*, "*javno življenje, delovanje*" (stopil je pred javnost, oglašati se v javnosti,...); in v tretjem pomenu, "*značilnost, stanje javnega*" (javnost poslovanja skladov, načelo, princip javnosti).

Iz zgoraj predstavljenih pomenov pojma javnost je razvidna kompleksnost pomenov. Mi se bomo osredotočili na pomen *javnosti* kot stanje javnega. To konkretno pomeni delovanje, s katerim se lahko ljudje seznanijo kot javnost.

⁶ *Obstoj tajnosti lahko opravičujejo naslednji razlogi: "obstoj nasprotujočih si interesov; izrecno pravno opredeljeni interesi, ki so predmet varovanja tajnosti; kršitev tajnosti mora predstavljati posamezniku ali družbi nevarno in škodljivo ravnanje; tajnost mora biti namenjena varovanju, obrambi in zaščiti obstoja države, njene ustavne ureditve ali posebnim interesom pri varovanju človekovih pravic; s pravno normo morajo biti določeni podatki označeni kot tajni, imenovani morajo biti upravljavci tajnosti in ti podatki morajo imeti ustrezno stopnjo in vrsto tajnosti; določeni morajo biti ukrepi za varovanje tajnih podatkov, s katerimi se preprečuje njihovo prilaščanje, neopravičeno odstopanje, spreminjanje ali pridobivanje"* (Anžič, 2000: 854).

Splichal je opredelil štiri pomene pojma javnost: "novodobna pojma javnost in javno mnenje pretežno proizvod razsvetljenstva... ter poudarja tri temeljne razsežnosti pojma javnost. Javnost je obravnavana kot:

1. specifična socialna kategorija, ki se pojavlja kot družbeni akter, subjekt, torej zlasti v odnosu do kakega dogajanja;
2. specifična narava kake dejavnosti ali prostora (značilnost ali stanje javnega),
3. določeno področje (javna sfera, domena) družbenega življenja, ki s svojo kompleksnostjo presega javnost v pomenu kategorije (akterja) ali narave dejavnosti.
4. Končno pa bi lahko tudi razprave o javnem mnenju, ki na neki način povezuje zgornje tri pomenske razsežnosti in jim dodaja četrto, mnenjsko, šteli za posebno, četrto temeljno razsežnost v obravnavah javnosti, ne nazadnje pa tudi zato, ker so prav spori o javnem mnenju največ prispevali k popularnosti pojma javnost" (Splichal, 1997: 22).

Kot enega ključnih momentov, ki je pripomogel k vzpostavitvi moderne demokracije, Splichal poudarja uveljavitev načela javnosti. "Javna sfera v sodobnem pomenu (ali strogem) pomenu je nastala z odcepitvijo od sfere javne oblasti v 17. in 18. stoletju in z uveljavitvijo *načela javnosti*,... Uveljavitev načela javnosti (publicitete v pomenu kritičnega nadzora) je bila temeljnega pomena za prehod od absolutne vladavine in vladarske avtoritete k vladavini občé (zakonske norme) in pravne države"(Splichal, 1997: 37).

Po Petersu je bil cilj publicitete: "razkriti tajnost absolutistične države, narediti razprave države vidne vsem državljanom in jih izpostaviti javni kritiki" (Peters, 1995: 10). S pridobivanjem političnega vpliva javnosti v 18. stoletju se je odprlo vprašanje sredstev, ki omogočajo absolutističnemu vladarju, da ohrani svojo suverenost. Pri izpostavljanju načela *arcana imperii* se je postavil antipod: "Arkanski praksi se je nato postavilo nasproti načelo publicitete" (Habermas, 1962/1989: 68).

Splichal opozarja, da je potrebno pri razumevanju publicitete biti zelo previden, ker: "načelo *kritične* publicitete, s katero se je konstituirala javnost, je treba strogo ločevati od publicitete v sodobnem *alternativnem* pomenu, promocije blaga, reklame in odnosov z javnostmi, ki nima nič skupnega s procesom racionalnega kritičnega razpravljanja,... ter nadaljuje: "načelo javnosti se je spremenilo iz načela kritike iz javnosti (kritičnega javnega diskurza) kot funkcije javnega mnenja v načelo javnosti kot dirigirane integracije (publicity), ki temelji na depolitizaciji javnega komuniciranja in ki jo posredujeta reklama in propaganda oz. stiki z javnostmi"(Splichal, 1997: 38).

S svojim odprtim duhom je Kant največ pripomogel k pravilnemu razumevanju publicitete in potrebe po soočenju le-te z legitimnostjo politike oz. političnega sistema. Habermas poudarja: "da je Kantova publiciteta veljala za tisto načelo, ki edino lahko jamči za soglasnost politike in morale,...in nadaljuje, da je Kant "javnost" razumel kot načelo pravne ureditve in metodo razsvetljevanja" (Habermas, 1962/1989: 122). Kant je poudaril dva pogoja, ki ju mora izpolnjevati moderna liberalna država, in sicer ustrezno pravno ureditev, ki zagotavlja svobodo ljudi (ena-

kost pred zakonom) proti prirojenim pravicam ter da zakonodaja temelji na volji ljudstva, ki se rojeva iz uma.

Vidnost oz. nevidnost oblasti Kant pojasnjuje in zagovarja stališče, da je omejevanje javnosti izvirni greh in "poglaviti razlog za nastanek vseh tajnih združb. Kajti že v naravi človeštva je potreba, da ljudje občujejo med seboj, predvsem o tistem, kar zadeva človeka nasploh"(Kant v Habermas, 1962/1989: 126). Torej, s tem, ko je država omejila javnost, je povzročila nastanek tajnih organizacij izven nadzora oblasti, ki delujejo včasih v korist in drugič v škodo države. Vsakdo ima namreč pravico, da pove kar želi: "um mora biti upravičen, da javno govori, ker (drugače) resnica ne bi prišla na dan. In sicer na škodo same vlade"(ibid., 124).

Kantovo razumevanje publicitete in njeno uveljavljanje je močno prisotno tudi v slovenski družboslovni (komunikološki) znanosti. Splichal poudarja to povezanost s svobodo izražanja mnenj, kajti: "Javno mnenje predstavlja svobodo (in pogum kot bi dejal Kant) izražanja mnenj, svobodo tiska in torej človekovo svobodo nasploh ter ostaja neločljivo povezano s razsvetljenjskim načelom publicitete" (Splichal, 1997: 5).

Weber ni tako vehementen kot Kant pri uveljavljanju načela javnosti delovanja države oz. birokracije. Izključevanje javnosti pri delu birokracije je opredelil kot enega ključnih virov njene moči. Dostop javnosti je lahko onemogočen samo toliko, kolikor je to nujno potrebno zaradi interesov države (ekonomski interes, politični, vojaški,...) predvsem navzven. V sodobnih državah so v praksi udejanjena Webrova razmišljanja o izključevanju javnosti in Kantova razmišljanja, da so na drugega nanašajoča se dejanja, le toliko v skladu s pravico in moralo, kolikor so zmožna publicitete. V mednarodnih pogodbah in deklaracijah so postavljeni skupni standardi varovanja in zagotavljanja načela javnosti. Kako in koliko so razmišljanja Webra in Kanta udejanjena, je različno od države do države. Posamezne države pa z izvajanjem načel v praksi dokazujejo svojo demokratičnost.

Danes je vsebinski pomen termina publicitete precej drugačen, kot je bil takrat, ko se je profiliral kot nasprotje načelu arcana imperii. Načelo publicitete so zamenjali drugi vzvodi, ki otežujejo delovanje oblasti na tajen način: pravica javnosti za dostop do informacij javnega značaja ter stalno spremljanje delovanja oblasti, ali je to javno, torej na očeh javnosti in v skladu z demokratičnimi in normativnimi standardi. V sodobnem razumevanju pa publiciteta nima več neposredne povezave s političnim sistemom oziroma poskusi iskanja ali postavljanja pod vprašaj njegove legitimnosti. Vsekakor pa je, gledano iz zgodovinske perspektive, publiciteta olajšala oz. pospešila uveljavljanje prve generacije človekovih pravic, katerih produkt je bila tudi sama.

V veliki meri je načelo publicitete nadomestil dostop do informacij javnega značaja, ki je ustavna kategorija, zakon, ki ureja to področje, pa je Slovenija sprejela med zadnjimi. V Evropski uniji zakona te vrste nimata le Nemčija in Švica. Na Irskem je bil zakon, ki ureja to področje, najpomembnejši dokument pri reformi javne uprave. To je tudi ena od pravic, ki bo zapisana v prihodnji ustavi Evropske unije⁷. Švedska je bila prva država, ki je leta 1766 (sic!) s sprejemom Zakona o tisku, naložila upravi dolžnost javne predstavitve svojih odločitev. Druge skandinavske

⁷Razkrite državne skrivnosti, Dnevnik 09.04.2003.

države, ZDA, Francija, Nizozemska, Kanada in še nekatere so v šestdesetih letih prejšnjega stoletja sprejele zakone o prostem dostopu (svobodi) do informacij⁸ (Bull, 2001: 402-403).

Državni zbor RS je februarja 2003 sprejel zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Zakon celovito in sistemsko ureja dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Osnovni namen zakona je zagotoviti čim večjo obveščenost javnosti, o delovanju organov ter hkrati zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje dostopa do informacij javnega značaja.

Manipuliranje s tajnimi podatki

Operacionalizacija varovanja tajnosti (zasebnosti) države se izvaja s celovitim sistemom označevanja, varovanja, dostopa in nadzora nad tajnimi podatki. Države z daljšo tradicijo imajo različne sisteme varovanja tajnih podatkov, ki pa se ne razlikujejo v temeljnih načelih. Tudi Evropska unija in zveza Nato, v kateri se bo Slovenija predvidoma vključila maja 2004, imata to področje celovito urejeno. Slovenija je potrebovala deset let samostojnosti, da je sistematično in celovito uredila področje varovanja tajnih podatkov. Zakon o tajnih podatkih, ki je bil sprejet v Državnem zboru novembra 2001⁹ ter spremenjen oktobra 2003, je celovito postavil "pravila igre" na področju varovanja zasebnosti države, tj. določevanje, označevanje in dostop do tajnih podatkov.

Tajen podatek je instrument na voljo sodobni državi, katerega glavni namen je zaščita njenih vitalnih interesov. Ogrožanje teh interesov oziroma razkritje tajnega podatka bi resno škodovalo interesu države in njeni nacionalni varnosti ter ji povzročilo veliko škodo ali celo ogrozilo njen obstoj. Sam tajen podatek pa ne pomeni dosti, če ni vzpostavljen celoten sistem ravnanja s tajnimi podatki. Poleg tehničnih, fizičnih in organizacijskih ukrepov, ki so vzpostavljeni za izvajanje varovanja tajnih podatkov, je potrebno največjo pozornost posvetiti pravilom dostopa do tajnih podatkov.

Dostop do tajnih podatkov je možen ob kumulativnem izpolnjevanju vsaj dveh pogojev, v določenih državah in organizacijah pa treh. Najpomembnejša pogoja, zahtevana tudi v Sloveniji, sta: dovoljenje za dostop do tajnih podatkov in upoštevanje načela potrebe po vtidenju (*need to know*). V določenih državah ali organizacijah se uporablja še tretji pogoj, seznam oseb (*access list*), ki imajo dostop do tajnih podatkov. Ključen rizični faktor pri varovanju tajnih podatkov nedvomno ostaja človek, zato je temu tudi posvečena največja pozornost. Predhodno opravljeno varnostno preverjanje oseb je pogoj za pridobitev dovoljenja za dostop do tajnih podatkov.

Človek tako ostaja ključen dejavnik pri varovanju tajnih podatkov. Ne samo, da

⁸ V ZDA sprejet zakon se je imenoval *Freedom of Information Act*.

⁹ V Sloveniji je bil velik del politične elite v letih 2000 in 2001 soočen s problematiko varovanja tajnosti in s ključnimi dilemami, ki se porajajo. Polemike v Državnem zboru pred sprejetjem Zakona o tajnih podatkih, ki celovito ureja področje varovanja tajnih podatkov, so bile zelo vroče.

so ljudje usposobljeni za ravnanje s tajnimi podatki, pomembno je tudi, da se zavedajo pomena le-teh in škode, ki jo lahko povzročijo s svojim ravnanjem. Stalna skrb za ustrezno stopnjo varnostne kulture, ustvarjanje občutka pripadnosti in lojalnosti so ključni elementi, ki zmanjšujejo možnosti zlorab tajnih podatkov.

Zato je potrebno tajnost in tajne podatke ponazoriti in razsvetliti še iz enega pomembnega vidika, in sicer, kako se tajne podatke lahko zlorabi oziroma uporabi v druge namene, kot jih je predvidel *originator*¹⁰ tajnosti. Koncept ravnanja s tajnimi podatki je dodobra obdelal in pojasnil (Scheppele v Rajko, 1997: 192). Pri tem je prikazal dve možnosti:

1. "tajnost (tajne podatke) lahko sporoči

- a) A pove B neposredno tajnost (odkritje)
- b) B pove C serijsko tajnost (izdaja)
- c) A ali B pove C kolektivno tajnost (odtok)

2. tajnost (tajne podatke) lahko skrrije

- a) A skrrije B neposredno tajnost (enostavna tajnost)
- b) B skrrije C serijsko tajnost (rabljena tajnost)
- c) A ali B skrijeta pred C kolektivno tajnost (zarota) "

Kot je razvidno, se je Scheppele osredotočil na dva generalna načina manipuliranja s tajnimi podatki, na nepooblaščenno sporočanje in skrivanje tajnosti. Oba vidika je pri proučevanju tajnosti potrebno upoštevati. V nadaljevanju bo posvečena večja pozornost nepooblaščenemu posredovanju podatkov. Večina tajnih podatkov ostane tajnih do konca predvidenega časovnega obdobja. Niso pa redki primeri, ko pride do odtoka in se tajni podatki znajdejo na prvih straneh časopisov in v "prime time" elektronskih medijev. Takrat govorimo o izdaji tajnih podatkov, njihovem razkritju ali odtoku¹¹.

Kazensko pravno področje v Sloveniji natančno določa dovoljene in nedovoljene tajnosti, opredeljuje vrste tajnosti in načine kršitev. Določbe Kazenskega zakonika RS niso skladne z zakonom o tajnih podatkih. KZ RS še vedno govori o uradni, vojaški in državni tajnosti kot o tajnostih iz državne sfere, medtem ko je poslovna tajnost posebna vrsta tajnosti in ni predmet proučevanja¹².

¹⁰ *Originator* - angleška beseda, ki označuje osebo ali organ, ki je izdelal oziroma označil dokument (sredstvo) s stopnjo tajnosti. Beseda izvornik je pomensko še najbližje terminu *originator*. Zaradi lažjega in boljšega razumevanja bo v nadaljevanju uporabljali samo termin *originator*.

¹¹ Odotki ali razkritje tajnih podatkov niso neznanka v Sloveniji, njihova pojavnost kaže na nizko stopnjo varnostne kulture ter izpostavlja dejstvo, da varovanje tajnih podatkov ni vrednota. Tajni podatki ali podatki z zaprtih sej parlamenta se posredujejo prek novinarjev v javnost, niso redki primeri, ko so bili tajni dokumenti organov državne uprave posredovani v javnost. Iz začetka devetdesetih je znana afera HIT-VIS, prenašanje dokumentov VIS-a javnosti. Mednarodno odmevna je bila v letu 2000 ti. Afera Sava, ko je časnik Večer objavil poročilo o domnevno nezakonitem (so)delovanju med Obveščevalno varnostno službo MO in ameriško obrambno obveščevalno službo -DIA.

¹² Celovito je področje ravnanja s poslovnimi tajnostmi oziroma skrivnostmi predstavil Kop v knjigi "Varovanje in zaščita poslovnih skrivnosti". Po Kopovi definiciji so poslovna tajnost oziroma poslovna skrivnost podjetja "vse materializirane in nematerializirane stvaritve, ki jih poseduje in za katere tistim, ki jih za opravljanje svojega dela v podjetju (nujno) ne potrebujejo, ni treba vedeti. Stavitve zajemajo tudi podatke" (Kop, 1991/1995: 43).

KZ RS in ZTP opredeljujeta (pojasnjujeta), da nedovoljena tajnost oziroma tajnost, ki je bila določena z namenom prikritja kaznivega dejanja, v primeru razkritja ne pomeni kaznivega dejanja. Poznamo tri skupine oseb, ki so dolžne varovati tajnost podatkov. Posebna kategorija so uslužbenci, ki s svojim ravnanjem povzročijo, da pridejo tajni podatki v roke nepooblaščenim osebam (snažilke, stražarji, varnostniki,...), vendar s tem niso izdali tajnosti temveč izvršili kakšno drugo kaznivo dejanje (nevestno delo, vohunstvo,...) (glej Mirt, 2003: 31-34).

Znova se potrjuje, da je najpomembnejši faktor človek, uslužbenec organa javne oz. državne uprave. Pomembni so odnosi med zaposlenimi, nadrejenimi in podrejenimi, stopnja politične, organizacijske in varnostne kulture, občutek pripadnosti organizaciji, lojalnost in ne nazadnje seznanjenost s tem, kako ravnati. To so ključne determinante, ki prispevajo k temu, da bo nedovoljenega sporočanja tajnosti čimmanj oz. nič. Z vsem tem so povezane še vrednote in vrednostni sistemi, preoblikovanje ali kriza vrednostnih sistemov, kar je ena izmed glavnih značilnosti držav v prehodu.

To ni samo problem mladih demokracij, temveč tudi "starih" demokracij z veliko izkušnjami ali kot izpostavlja Brezovšek "se javna (državna) uprava v vseh vrstah demokracij bori s podobnimi težavami: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno službo" (Brezovšek, 2000: 240). Uprava, ki ne spoštuje načela tajnosti, zanesljivo ne izpolnjuje zgoraj navedenih kriterijev.

Potrebno je poudariti, da ne gre zamenjevati izdaje ali odtoka tajnosti z delovanjem političnih akterjev, ki uporabljajo pri svojem delu različne metode komuniciranja z javnostjo. Dokaj pogost pojav je posredovanje določenih notranjih - "insajderskih" informacij. To je težko dokazati in še težje kazensko preganjati. Zato so posamezniki, obdolženi posredovanja notranjih informacij nepooblaščenim osebam, največkrat sankcionirani disciplinsko ali z izgubo službe in redko kazensko preganjani.

Ravnanje s tajnimi podatki v zvezi NATO in Evropski uniji

Pomembnost varnostnega področja za uspešno delovanje Evropske unije in zveze NATO je razvidna iz dokumentov, ki urejajo varnostno področje. Postopki ravnanja s tajnimi podatki so natančno predpisani, kakor tudi način njihovega označevanja, posredovanja, hranjenja in dostopa. Ključni dejavnik varovanja tajnih podatkov je seveda človek in temu je namenjena posebna pozornost. Potrebno je pojasniti način dostopa do tajnih podatkov EU in Nato ter pogoje, ki jim morajo zadostiti posamezniki, ki bi, bodo ali dostopajo do tajnih podatkov.

Pomen, ki ga predpisujejo varovanju tajnih podatkov v EU in zvezi Nato, je razviden iz Sporazuma o varovanju podatkov¹³, ki sta ga 14.03.2003 podpisala generalni sekretar zveze Nato lord Robertson in predsedujoči Svetu EU, zunanji minister Grčije Papandreou. Namen sporazuma je razviden iz določil 4. člena, ki zavezuje

¹³ Predstavljen je osnutek sporazuma z dne 17.02.2003, saj originala ni bilo mogoče pridobiti. Glede na to, da se je sporazum usklajeval dlje časa in je bil podpisan slab mesec kasneje menim, da osnutek ne odstopa veliko od podpisanega sporazuma.

obe partnerki, da bosta varovali tajne podatke v skladu s tem sporazumom in njunimi varnostnimi pravili, da ne bosta uporabljali tajnih podatkov v nasprotju z nameni originatorja ter razkrila tajnih podatkov tretji stranki brez soglasja originatorja.

V sporazumu sta se obe partnerki zavezali, da bodo vsi posamezniki pred dostopom do tajnih podatkov stopnje ZAUPNO in višje, ustrezno varnostno preverjeni. V postopku varnostnega preverjanja je potrebno ugotoviti posameznikovo lojalnost, verodostojnost in zanesljivost (7. člen).

Evropska unija

Evropska unija ni namenjala področju varnosti takšne pozornosti kot zveza NATO, kar je razvidno iz odsotnosti normativnih aktov z varnostnega področja. Dva ključna dokumenta s tega področja sta bila sprejeta šele leta 2001. Prvi dokument Evropske unije, ki se je ukvarjal z varnostno problematiko, je bil Euratom Regulations No. 3 z dne 31.07.1958 (varovanje jedrskih podatkov). Varnostni sistem, ki ga vzpostavlja Evropska zveza, temelji na dveh dokumentih, ki sta v pravnem smislu notranji odločitvi Sveta EU in Komisije in tako predvsem zavezujeta obe instituciji.

Komisija je sprejela temeljna načela ravnanja s tajnimi podatki s sklepom dne 29.11.2001. Odločitev Komisije ne zavezuje Sveta EU in Evropskega parlamenta. Varnostna pravila Sveta EU pa ne zadevajo Evropske komisije in Evropskega parlamenta, kakor tudi ne drugih evropskih institucij (npr. Sodišča). Izjema je primer, ko uslužbenci obiščejo sedež EU oziroma se seznanijo s tajnimi dokumenti Sveta EU. Obe odločitvi (Komisije in Sveta EU) imata enak namen in cilje ter predpisujeta podobne minimalne standarde. Odločitvi predstavljata zametek enovitega in celovitega ravnanja s tajnimi podatki v vseh strukturah EU.

Naša pozornost bo namenjena Varnostnim pravilom (v nadaljevanju: pravila) Sveta EU¹⁴, ki so bila sprejeta 19. marca 2001 in predstavljajo ključni akt, ki ureja varnostno problematiko v okviru Sveta EU. Varnostna pravila so se pričela uporabljati 01.12.2001 in imajo status predpisa z neposredno veljavo ter so kot takšna zavezujoča za vse institucije EU, države članice in druge posameznike, ki bodo prejeli tajne podatke Evropske unije. Za njihovo uspešno in učinkovito izvajanje, jih morajo države članice implementirati v svojo nacionalno zakonodajo.

Nedvomno se je tudi v praksi pokazalo, da je bilo potrebno urediti področje varovanja tajnih podatkov. Razprave o sistemu globalnega prisluškovanja Echelon, s katerim se je ukvarjal tudi Evropski parlament, sicer niso potrdile njegovega obstoja, prav tako pa ga ni bilo moč zavriniti. Najdba prisluškovalnih naprav leta 2003¹⁵ na sedežu EU v Bruslju pa je vse skeptike postavila v položaj, kjer so svoj skepticizem težko zagovarjali.

¹⁴ *Security Regulations Of Council Of The EU, Official Journal of the European Communities L 101, 2001.*

¹⁵ *V stavbi Sveta EU so marca 2003 na telefonskem sistemu odkrili manjše število prisluškovalnih naprav. Naprave so bile na linijah v prostorih različnih delegacij, med drugim Nemčije, Francije in Velike Britanije. Francoski časnik Le Figaro je poročal, da so nastavitve naprav odgovorne ZDA (glej www.24ur.com/naslovnica/svet/20030319_2022177.php).*

Pravila urejajo naslednja področja: določena so osnovna načela in minimalni varnostni standardi; organiziranost varnostnega področja v Svetu EU; klasifikacija in označevanje tajnih podatkov; fizično in tehnično varovanje; spoštovanje načela potrebe po vedenju; postopki pridobitve varnostnega certifikata; izdelava, prenos, varovanje in uničevanje tajnih podatkov; registri EU; varovanje informacijskih sistemov in posredovanje tajnih podatkov ne članicam EU in mednarodnim organizacijam.

Svet in vse države članice morajo zagotoviti stalno spremljanje skupnih minimalnih varnostnih standardov v vseh upravnih in/ali vladnih organih, v ostalih EU institucijah, agencijah in pogodbenikih, tako da so lahko EU tajni podatki posredovani z zaupanjem, da se bo z njimi ustrezno ravnalo. Takšni minimalni standardi morajo vključevati kriterije za izdajo dovoljenj za dostop do tajnih podatkov in postopke varovanja EU tajnih podatkov.

Ključni organi na varnostnem področju v EU so: Generalni sekretar/Visoki predstavnik Sveta EU, Varnostni odbor Sveta EU, Urad za varnost Generalnega sekretariata Sveta, EU decentralizirane agencije, države članice in skupne varnostne inšpekcije.

Vsi posamezniki, ki potrebujejo dostop do tajnih podatkov stopnje ZAUPNO EU ali višje, morajo biti predhodno ustrezno preverjeni. Podobno velja za osebe, ki dela na področju tehničnega delovanja ali vzdrževanja komunikacijskih in informacijskih sistemov, le-ti pa vsebujejo tajne podatke. V postopku preverjanja je potrebno ugotoviti, ali je posameznik:

* nedvomno lojalen;

* takšnega karakterja in tako diskreten, da ni nobenega dvoma v njegovo integriteto ter s tem v njegovo ravnanje s tajnimi podatki;

* ranljiv na pritiske zunanjih ali drugih virov, tj. zaradi svojega prejšnjega prebivališča ali preteklih povezav, ki lahko predstavljajo varnostno tveganje.

Cilj varnostnega preverjanja je ugotoviti, ali obstajajo zadržki za dostop posameznika do tajnih podatkov Sveta. Varnostno preverjanje je potrebno izvesti s sodelovanjem posameznika in na zahtevo predlagatelja. Izvajajo ga kompetentni organi države članice, katere državljan je posameznik, EU preverjanja *ne izvaja*. Če posameznik živi na ozemlju druge države članice, lahko odgovorni organi držav obeh članic medsebojno sodelujejo.

Zveza Nato

Severno atlanski svet (NAC) je 26.03.2002 potrdil sprejetje dokumenta Varnost v NATO tj. C-M (2002) 49. C-M (2002) 49 in C-M (2002) 50 sta, kot je bilo povedano, nasledila dokument C-M (55)15 (Final) in skupaj s šestimi direktivami predpisujeta NATO varnostno politiko¹⁶.

C-M (2002) 49 zavezuje države, stranke dokumenta ter NATO civilne in vojaške organe, da ščitijo in varujejo tajne podatke, ki izvirajo od zveze, so posredovani zvezi s strani držav članic ali so s strani države članice posredovane drugi državi članici v okviru Nato programa/projekta ali pogodbe ali jih zveza pridobi iz ne-Nato izvorov. Ščiti in varuje se tudi tajne podatke, ki se jih zaupa nedržavnim in ne-Nato organizacijam in posameznikom. Pomembne so njihove dolžnosti in pravice,

ki izhajajo iz varnostnih nivojev informacij, uporaba informacij le za predvidene namene, ki služijo zvezi ter prepoved razkrivanja takih informacij ne-Nato državam brez privolitve izvora tajnih podatkov.

Podpisnice so zadolžene za ustanovitev Nacionalnega varnostnega organa za Nato dejavnosti, ki bo implementiral zaščitne varnostne ukrepe in zagotavljal, da bodo vse relevantne osebe¹⁷ varnostno preverjene.¹⁸ Za implementacijo standardov so zadolženi tudi Nato civilni in vojaški organi.

Z namenom učinkovitega izvajanja varnostnih nalog so ustanovljeni določeni organi, ki so zavezani k izvajanju določil vseh že prej navedenih ključnih dokumentov s področja varnosti. Za varnost NATO tajnih podatkov so načeloma odgovorni nacionalni varnostni organi držav članic.

Nacionalni varnostni organ je odgovoren za:

- izvajanje varnostnih preverjanj svojih državljanov in drugih oseb pod svojo jurisdikcijo, ki potrebujejo dostop do NATO ZAUPNO in višje, in odločanje o tem, ali naj PSC podeli, zavrne ali prekliče. Standardi preiskave so v skladu z nacionalno preiskovalno prakso, vendar ne smejo biti nižji od določil v Direktivi o osebni varnosti AC/35-D/2000 (Direktiva).
- zagotovitev, da se varnostno preverjanje izvaja z vedenjem in privolitvijo konkretnega posameznika;
- ponovno varnostno preverjanje;
- sodelovanje s tujimi nacionalnimi varnostnimi organi (NVO-ji) ali drugimi kompetentnimi nacionalnimi avtoritetami pri izvajanju procedur varnostnega preverjanja.

Pomembni odbori na področju varnosti so še naslednji trije. Varnostni odbor Nato, ki je bil ustanovljen s strani Severnoatlantskega sveta. Sestavljajo ga strokovnjaki s področja varnostnih zadev iz držav članic, na zasedanjih pa sedijo tudi predstavniki Vojaškega odbora Nato. V primeru, da se razpravlja o zadevah, ki zadevajo interese civilnih in vojaških organov zveze, so prisotni tudi predstavniki slednjih. *Varnostni urad* Nato (Nato Office of Security - NOS) je ustanovljen v okviru mednarodnega osebja zveze. Sestavljajo ga strokovnjaki s področja varnostnih zadev v civilni in vojaški sferi, vodi pa ga vedno predstavnik ZDA. Vzdržuje tesne stike z nacionalnimi varnostnimi organi držav članic in Nato vojaškimi in civilnimi

¹⁶ V izvorniku je naslov dokumentov naslednji:

C-M (2002) 49 Security within the NATO;

C-M (2002) 50 Protection Measures for NATO Civil and Military Bodies, deployed NATO Forces and Installations (Assets) against Terrorist Threats;

AC/35-D/2000 Directive on Personnel Security;

AC/35-D/2001 Directive on Physical Security;

AC/35-D/2002 Directive on Security of Information;

AC/35-D/2003 Directive on Industrial Security;

AC/35-D/2004 Primary Directive on INFOSEC;

AC/35-D/2005 INFOSEC Management Directive for CIS.

¹⁷ Relevantne osebe so državljanji članic, ki v okviru svojih službenih dolžnosti potrebujejo dostop do tajnih podatkov varnostne stopnje Zaupno in višje.

¹⁸ Varnostno preverjanje po tem dokumentu je namenjeno ugotavljanju, ali bi podelitev dostopa do tajnih podatkov posamezniku pomenila nesprejemljivo tveganje za varnost. Pri tem se izpostavlja ugotavljanje/vrednotenje njegove lojalnosti, vrednosti zaupanja in zanesljivosti.

telesi.

Nato ne izvaja varnostnega preverjanja, temveč ga izvajajo za svoje državljane članice zveze. Natančnejša navodila za izvajanje varnostnega preverjanja in pogoji za pridobitev varnostnega certifikata (dovoljenja za dostop do tajnih podatkov) so opredeljena v Direktivi.

Direktiva predpisuje, da posameznikom, ki jih neposredno zaposli vojaško ali civilno telo zveze po uspešno opravljenem varnostnem preverjanju, odobrava dostop do tajnih podatkov NSA ali drug kompetenten organ posameznikove matične države. Enako velja za posameznike, ki so zaposleni v vojaški ali civilni službi svoje države in so premeščeni na delovno mesto v vojaško ali civilno telo zveze. Posamezniki, zaposleni s strani držav članic v Poveljstvu Nato (NATO HQ) ali imenovani v nacionalno delegacijo v Poveljstvo, morajo imeti veljaven in ustrezen Personal Security Clearance (PSC).¹⁹

Zaključek

Večina držav v Evropi je v zadnjih stoletjih prehodila pot iz fevdalizma in absolutizma v demokracijo, nekaterim pa se je ta pot še podaljšala s pol stoletja trajajočim obdobjem socializma in komunizma. Tajnost je bila in ostala stalen spremljevalec vseh političnih sistemov, spreminjala se je samo njena pojavna oblika. Načelu arcana imperii se je zoperstavilo načelo javnosti-publicitete. Delovanje sodobne (demokratske) države se je moralo odpreti javnosti in prav je tako, hkrati pa so se razumniki, ki so poudarjali potrebo po javnem delovanju države dobro zavedali, da lahko to postane njena velika slabost. Državi so dopuščali pravico do omejene tajnosti in začasnega suspenza pravic posameznika.

Nedvomno je tajnost kompleksen družbeni pojav, ki državi omogoča, da zavaruje svoje vitalne interese ter tako zadosti svoji nacionalni varnosti. Naloga vseh akterjev, strateških in taktičnih odločevalcev (*decision makers*) in tistih, ki skrbijo za implementacijo ali ji nudijo podporo, mora biti vsakodnevna skrb za vzpostavitev sistema, ki temelji na pozitivnih vrednotah in ob upoštevanju potrebe po zagotavljanju ustrezne varnostne in organizacijske kulture.

Odtokanje podatkov v medije in pisanje anonimnih pisem o notranjih dogajanjih v določenem organu kaže na stanje duha v državni upravi in družbi v celoti. Razreševanje notranjih, strokovnih in zaupnih vprašanj pred očmi javnosti ni primerno, saj so informacije velikokrat delno točne, zavajajoče ali celo izmišljene. Stanja se prav tako ne bo uredilo ali stabiliziralo zaradi tega, ker bomo vse posameznike varnostno preverili. Varnostno preverjanje je samo delček mozaika na področju varnostne politike, ostale dele pa sestavljajo tehnični, fizični in organizacijski ukrepi na varnostnem področju. Vendar to nič ne pomaga, če ljudje nimajo občutka pripadnosti in lojalnosti do tega, kar delajo in za koga.

Izvajanje varnostnega preverjanja oseb in dodelitev dostopa do tajnih podatkov, ustrezni sistemi tehničnega in fizičnega varovanja, ne morejo nadomestiti

¹⁹ PSC je termin, ki ga uporablja zveza NATO in predstavlja individualno varnostno potrdilo. Posedovanje PSC je prvi korak k pridobitvi dostopa do tajnih podatkov zveze.

pomanjkanja vrednot, varnostne in organizacijske kulture, občutka pripadnosti,... To ni naloga subjektov, ki se ukvarjajo z varnostno problematiko, temveč naloga celotne družbe, še posebej političnega, pravosodnega ter najpomembnejšega, šolskega sistema in vseh akterjev, ki aktivno sodelujejo v teh sistemih. Odgovornosti na področju varovanja tajnih podatkov, ki jo bo Slovenija prevzela na mednarodnem področju s svojim vstopom v EU in Nato, se ne bo moč izogniti. Minimalni standardi Nato in EU na področju varnosti so zelo podobni, dostikrat tudi povezljivi ter jasno nalagajo odgovornosti državam članicam in tudi nečlanicam obeh organizacij.

Na koncu je pomembno poudariti, da vse demokratične države najprej hranijo svoje tajnosti in hranjenje le-teh je najpomembnejše. Upoštevanje standardov mednarodnih organizacij je v primeru, da je nacionalni sistem varovanja tajnosti ustrezno postavljen, zgolj še en delček zgodbe, imenovane tajnost podatkov. Ne more in ne sme biti pa imperativ varovanje tajnosti zveze Nato in EU, medtem, ko pa je varovanje nacionalnih-slovenskih tajnosti prepuščeno dobri volji posameznikov. Temveč ravno nasprotno, če bomo ustrezno varovali naše tajnosti, ne bo nobenih težav pri varovanju tajnosti mednarodnih organizacij.

Uporabljena literatura in pravni viri

- Anžič, Andrej (1996): Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih - nadzorstvo. Ljubljana: ČZP Enotnost.
- Anžič, A. (2000): Tajnost: vrednota in zlo. Teorija in praksa, 37 (5), 849-863.
- Arendt, Hannah (1996): Vita Activa. Ljubljana: Krtina.
- Bobbio, Norberto (1987): The Future of Democracy. Cambridge, UK: Polity Press.
- Brezovšek, Marjan (2000): Uprava in demokratični prehod. V Danica FINK-HAFNER in Miro Haček (ur.), Demokratični prehodi I, str. 239-255. Ljubljana: FDV.
- Bull, Hans, Peter (2001): Sloboda informacija. V Dieter NOHLEN (ur.), Politološki rječnik, str. 402-403. Osijek, Zagreb, Split: Pan Liber.
- Đurić, Mihailo (1987): Sociologija Maksa Vebera. Zagreb: Naprijed.
- Habermans, Jürgen (1962/1989): Strukturne spremembe javnosti. Ljubljana: Škuc FF.
- Kop, Ivo (1991/1995): Varovanje in zaščita poslovnih skrivnosti, Druga dopolnjena izdaja. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Mirt, Bojan (2003): Pravni problemi tajnosti kot omejitve dostopa do dokumentov državnih organov, diplomatska naloga. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- Nohlen, Dieter, urednik (2001): Politološki rječnik: država i politika. Osijek, Zagreb, Split: Pan Liber.
- Peters, John Durham (1995): Historical Tensions in the Concept of Public Opinion. V T.L. Glasser in C.T. Salmon (ur.), Public Opinion and the Communication of Consent, str. 3-32. New York: Guilford.
- Rajko, Alen (1997): Tajni podaci: nužnost i (ili) informativna diskriminacija? Politička misao 34 (3): str.179-197.
- Splichal, Slavko (1997): Javno mnenje. Ljubljana: FDV.
- Šinkovec, Janez (1996): Pravna, demokratična in socialna država. Ljubljana: ČZP Enotnost.
- Šturm, Lovro (1999): Omejitve oblasti. Ljubljana: Nova revija d.o.o..
- Tadić, Ljubomir (1989): Javnost i demokratija. Vršac: Sloboda.
- Thompson, Dennis F. (1999): Democratic Secrecy. Political Science Quarterly 114 (2): str. 181-193.

- Thompson, John B. (1995): *The Media and Modernity*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Trbovšek, Franc (2001): Varnostno preverjanje oseb na obrambnem področju. V Igor BELIČ (ur.), *Javna predstavitev mnenj o predlogu Zakona o tajnih podatkih*, str. 163-178. Ljubljana: MNZ.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika (1991 in 1993). Ljubljana: SAZU, DZS.
- Osnutek Sporazuma o varovanju podatkov med EU in zvezo NATO, www.faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/foi/nato_eu_drft_Feb17_2003.pdf, 25.05.2003;
- Security regulations of Council of the EU, *Official Journal of the European Communities* L101, 2001;
- Security within the NATO, C-M (2002) 49, 17.06.2002 in direktive;
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Ur. l. RS št. 24/03;
- Zakon o ratifikaciji varnostnega sporazuma med R Slovenijo in organizacijo severnoatlantskega pakta, Ur. l. RS št. 23/97;
- Zakon o tajnih podatkih, Ur. l. RS št. 87/01 z dopolnitvami in spremembami.
- * Dr. Marjan Brezovšek, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani
- ** Damir Crncec, magister politoloških znanosti, podsekretar na Ministrstvu za obrambo
- 1 Izvršilni odlok 12958 je bil v letu 2003 dopolnjen z izvršilnim odlokom 13292, predsednika Busha. Iz dopolnitev in sprememb je razvidno, da so dovoljeni še globlji posegi v zasebnost posameznika.
- 2 V svojem drugem pomenu je skrivnost sinonim tajnosti. Skrivnost je: "kar kdo ve, kar mu je zaupano in se ne sme pripovedovati drugim. Kot primer je ponazorjena poslovna, uradna, vojaška skrivnost" (SSKJ, 1993: 717).
- 3 podcrtal D.C.
- 4 Po Clamparjevi smrti je knjigo leta 1605 v Bremnu izdal njegov brat.
- 5 37. člen Ustave RS: varstvo tajnosti pisem in drugih občil.
- 6 Obstoj tajnosti lahko opravičujejo naslednji razlogi: "obstoj nasprotujočih si interesov; izrecno pravno opredeljeni interesi, ki so predmet varovanja tajnosti; kršitev tajnosti mora predstavljati posamezniku ali družbi nevarno in škodljivo ravnanje; tajnost mora biti namenjena varovanju, obrambi in zaščiti obstoja države, njene ustavne ureditve ali posebnim interesom pri varovanju človekovih pravic; s pravno normo morajo biti določeni podatki označeni kot tajni, imenovani morajo biti upravljalci tajnosti in ti podatki morajo imeti ustrezno stopnjo in vrsto tajnosti; določeni morajo biti ukrepi za varovanje tajnih podatkov, s katerimi se preprečuje njihovo prilaščanje, neopravičeno odstopanje, spreminjanje ali pridobivanje" (Ančič, 2000: 854).
- 7 Razkrite državne skrivnosti, *Dnevnik* 09.04.2003.
- 8 V ZDA sprejet zakon se je imenoval Freedom of Information Act.
- 9 V Sloveniji je bil velik del politične elite v letih 2000 in 2001 soocen s problematiko varovanja tajnosti in s ključnimi dilemami, ki se porajajo. Polemike v Državnem zboru pred sprejetjem Zakona o tajnih podatkih, ki celovito ureja področje varovanja tajnih podatkov, so bile zelo vroče.
- 10 Originator - angleška beseda, ki označuje osebo ali organ, ki je izdelal oziroma označil dokument (sredstvo) s stopnjo tajnosti. Beseda izvornik je pomensko še najbližje terminu originator. Zaradi lažjega in boljšega razumevanja bo v nadaljevanju uporabljali samo termin originator.
- 11 Odtoki ali razkritje tajnih podatkov niso neznanka v Sloveniji, njihova pojavnost kaže na nizko stopnjo varnostne kulture ter izpostavlja dejstvo, da varovanje tajnih podatkov ni vrednota. Tajni podatki ali podatki z zaprtih sej parlamenta se posredujejo prek novinarjev v javnost, niso redki primeri, ko so bili tajni dokumenti organov državne uprave

- posredovani v javnost. Iz zacetka devetdesetih je znana afera HIT- VIS, prenašanje dokumentov VIS-a javnosti. Mednarodno odmevna je bila v letu 2000 ti. Afera Sava, ko je casnik Vecer objavil porocilo o domnevno nezakonitem (so)delovanju med Obvešcevalno varnostno službo MO in ameriško obrambno obvešcevalno službo -DIA.
- 12 Celovito je podrocje ravnanja s poslovnimi tajnostmi oziroma skrivnostmi predstavil Kop v knjigi "Varovanje in zaščita poslovnih skrivnosti". Po Kopovi definiciji so poslovna tajnost oziroma poslovna skrivnost podjetja "vse materializirane in nematerializirane stvaritve, ki jih poseduje in za katere tistim, ki jih za opravljanje svojega dela v podjetju (nujno) ne potrebujejo, ni treba vedeti. Stvaritve zajemajo tudi podatke" (Kop, 1991/1995: 43).
- 13 Predstavljen je osnutek sporazuma z dne 17.02.2003, saj originala ni bilo mogoče pridobiti. Glede na to, da se je sporazum usklajeval dlje časa in je bil podpisan slab mesec kasneje menim, da osnutek ne odstopa veliko od podpisanega sporazuma.
- 14 Security Regulations Of Council Of The EU, Official Journal of the European Communities L 101, 2001.
- 15 V stavbi Sveta EU so marca 2003 na telefonskem sistemu odkrili manjše število prisluškovalnih naprav. Naprave so bile na linijah v prostorih razlicnih delegacij, med drugim Nemcije, Francije in Velike Britanije. Francoski casnik Le Figaro je porocal, da so nastavitve naprav odgovorne ZDA (glej www.24ur.com/naslovnica/svet/20030319_2022177.php).
- 16 V izvorniku je naslov dokumentov naslednji:
C-M (2002) 49 Security within the NATO;
C-M (2002) 50 Protection Measures for NATO Civil and Military Bodies, deployed NATO Forces and Installations (Assets) against Terrorist Threats;
AC/35-D/2000 Directive on Personnel Security;
AC/35-D/2001 Directive on Physical Security;
AC/35-D/2002 Directive on Security of Information;
AC/35-D/2003 Directive on Industrial Security;
AC/35-D/2004 Primary Directive on INFOSEC;
AC/35-D/2005 INFOSEC Management Directive for CIS.
- 17 Relevantne osebe so državljani članic, ki v okviru svojih službenih dolžnosti potrebujejo dostop do tajnih podatkov varnostne stopnje Zaupno in višje.
- 18 Varnostno preverjanje po tem dokumentu je namenjeno ugotavljanju, ali bi podelitev dostopa do tajnih podatkov posamezniku pomenila nesprejemljivo tveganje za varnost. Pri tem se izpostavlja ugotavljanje/vrednotenje njegove lojalnosti, vrednosti zaupanja in zanesljivosti.
- 19 PSC je termin, ki ga uporablja zveza NATO in predstavlja individualno varnostno potrdilo. Posedovanje PSC je prvi korak k pridobitvi dostopa do tajnih podatkov zveze.