

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

RENATA VERTOVŠEK

Mentor: red.prof.dr. ANTON BEBLER

Somentor: izr.prof.dr. ANDREJ ANŽIČ

**VLOGA OBVEŠČEVALNE SKUPNOSTI ZDA V
POLICYMAKING PROCESU - NADZORSTVO**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

*»In spoznali boste resnico
in resnica vas bo osvobodila!«*

*Sv. Janez, 8, 32 (napis na steni v glavni dvorani
na sedežu CIA v Langleyu, Virginija, ZDA).*

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU	3
SEZNAM KRATIC	8
1. UVOD	14
1.1. Identifikacija problema in njegova konceptualizacija	15
1.2. Ocena relevantnosti in cilj diplomskega dela	15
1.3. Omejitve diplomskega dela	16
1.4. Metode dela	17
1.5. Hipoteze	18
1.6. Struktura analize	19
1.7. Temeljni pojmi	20
1.7.1. Varnost	20
1.7.2. Nacionalnovarnostni in varnostni sistem	22
1.7.3. Obveščevalni sistem	23
1.7.4. Obveščevalna skupnost	24
1.7.5. Varnostna dejavnost	25
1.7.6. Obveščevalna dejavnost	25
1.7.7. Obveščevalna služba	26
1.7.8. Varnostna služba	27
1.7.9. Protiobveščevalna služba	28
1.7.10. Vojaška varnostno-obveščevalna služba	29
1.7.11. Protiteroristična dejavnost	29
2. POLITIČNI SISTEM IN PROCES OBLIKOVANJA POLITIK	30
2.1. Vsebina in oblike političnih sistemov	30
2.1.1. Politični subjekti in politična komunikacija	31
2.1.2. Politična kultura	31
2.1.3. Politična sredstva	32
2.1.4. Oblike političnih sistemov	33
2.1.4.1. <i>Parlamentarni politični sistem</i>	33
2.1.4.2. <i>Predsedniški politični sistem</i>	33
2.1.4.3. <i>Konventski ali skupščinski politični sistem</i>	34

2.2. Oblikovalci politik (policy makers) in policymaking proces	35
2.3. Tri pglavitne veje oblasti	37
2.3.1. Zakonodajna oblast	39
2.3.2. Sodna oblast	40
2.3.3. Izvršilna oblast	40
2.4. Odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo	44
2.5. Uradi predsednika ZDA	46
2.5.1. Predsednikov kabinet (<i>The Cabinet</i>)	47
2.5.2. Izvršilna pisarna predsednika EOP (<i>The Executive Office of the President</i>)	49
2.5.2.1. Osebjje Bele hiše (<i>The White House Staff</i>)	49
3. OBVEŠČEVALNA SKUPNOST ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE	51
3.1. Razmerje med varnostno-obveščevalnimi službami in deli političnega sistema	51
3.2. Zgodovinski pregled razvoja varnostno-obveščevalnega sistema ZDA	53
3.2.1. Posledice hladne vojne na Obveščevalno skupnost ZDA	54
3.2.2. Obveščevalna skupnost ZDA – danes	55
3.3. Normativna izhodišča in aktivnosti Obveščevalne skupnosti ZDA	56
3.4. Obveščevalni proces in končni obveščevalni produkt	57
3.4.1. Obveščevalni podatek – informacija	58
3.4.2. Obveščevalni cikel	58
3.5. Organizacijska struktura Obveščevalne skupnosti ZDA	62
3.5.1. Obveščevalna skupnost – članice	63
3.5.1.1. Direktorat za analizo informacij in zaščito infrastrukture (<i>IAIP</i>)	67
3.5.1.2. Varnostno-obveščevalna dejavnost Obalne straže (<i>CGI</i>)	68
3.5.1.3. Integracijski center pred terorističnimi grožnjami (<i>TTIC</i>)	69
3.6. Vodstveno-upravljalna struktura Obveščevalne skupnosti ZDA	70
3.6.1. Direktor Obveščevalne skupnosti (DCI)	70
3.6.2. Namestnik direktorja osrednje obveščevalne agencije (DDCI)	71
3.6.3. Nacionalni obveščevalni svet (NIC)	73
3.6.4. Namestnik direktorja osrednje obveščevalne agencije za upravljanje skupnosti (DDCI/CM)	73
3.7. Vodstveno-upravljalna struktura CIA	75
3.7.1. Vloga in pomen CIA v Obveščevalni skupnosti ZDA	78
3.8. FBI in novodobna protiobveščevalna dejavnost	80

3.9. Sistem financiranja Obveščevalne skupnosti ZDA	84
3.9.1. Obveščevalni program za obveščevalno dejavnost v tujini (NFIP)	84
3.9.2. Združeni vojaški obveščevalni program (JMIP)	85
3.9.3. Taktične obveščevalne in sorodne aktivnosti (TIARA)	85
4. NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO SKUPNOSTJO ZDA	87
4.1. Pojem in oblike nadzora	87
4.2. Nadzor varnostno-obveščevalne dejavnosti ZDA	88
4.3. Izvajanje nadzora izvršilne oblasti	91
4.3.1. Svet za nacionalno varnost (NSC)	91
4.3.1.1. <i>Struktura NSC</i>	92
4.3.2. Urad za upravljanje in proračun (OMB)	96
4.3.3. Svetovalni odbor predsednika za obveščevalno dejavnost v tujini (PFIAB)	98
4.3.4. Nadzorni odbor za obveščevalno dejavnost (IOB)	100
4.3.5. Generalni inšpektor (IG)	102
4.3.5.1. <i>Generalni inšpektor CIA (IG CIA)</i>	102
4.4. Nadzor zakonodajne oblasti	103
4.4.1. Senatni odbor za obveščevalno dejavnost (SSCI)	105
4.4.2. Stalni odbor za obveščevalno dejavnost predstavniškega doma (HPSCI)	105
4.5. Nadzor sodne oblasti - Vrhovno sodišče	108
4.6. Nadzor preko medijev in civilne družbe	108
5. VARNOSTNO-PРАВNA ZAŠČITA PRAVIC POSAMEZNIKA IN VPLIV OBVEŠČEVALNE DEJAVNOSTI NA IZVAJANJE DEMOKRACIJE V ZDA	110
5.1. Kršitve in ogrožanje TČPS nasproti varnosti, svobodi in demokraciji v ZDA	110
5.1.4. Temeljni razlogi za kršitev TČPS	112
5.2. Posebne operativne metode in sredstva	114
5.3. Tajne in prikrite operacije	116
5.4. Normativne spremembe na področju nacionalne varnosti (po 11.9.2001) in varstvo človekovih pravic	117
6. ZAKLJUČEK IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ	121

7. SEZNAM VIROV

131

KAZALO SHEM IN TABEL

Shema 1.1.: Prvine nacionalnovarnostnega sistema sodobne družbe (v Prilogi A)	X
Shema 3.2.: Faze obveščevalnega procesa oz. cikla	59
Shema 3.3.: Organizacijska struktura IC	66
Shema 3.4.: Vodstveno-upravljalna struktura IC	72
Shema 3.5.: Vodstveno-upravljalna struktura CIA	77
Shema 4.6.: Struktura sistema NSC	95
Tabela 4.1.: Oblike nadzora nad Obveščevalno skupnostjo ZDA	89
PRILOGE	X
Priloga A: Nacionalnovarnostni sistem sodobne družbe	
Priloga B: Organizacija in struktura DHS	
Priloga C: Izvršilni ukaz št. 12863	
Priloga D: Izvršilni ukaz št. 13070	
Priloga E: Izvršilni ukaz št. 13301	

SEZNAM KRATIC

ADCI/MS	Associate Director of Central Intelligence for Military Support Pomočnik DCI za vojaško podporo
ADCI/AP	Associate Director of Central Intelligence for Analysis and Production Pomočnik DCI za analize in proizvodnjo
ADCI/C	Associate Director of Central Intelligence for Collection Pomočnik DCI za zbiranje (varnostno-obveščevalnih podatkov)
ADCI/HS	Associate Director of Central Intelligence for Homeland Security Pomočnik DCI za domovinsko varnost
AFA	Air Force Agency Obveščevalna služba vojnega letalstva
AG	Attorney General Generalni državni tožilec
AI	Army Intelligence Obveščevalna služba kopenske vojske
BOB	Bureau of Budget Pisarna za proračun (sedaj OMB)
CGI	Coast Guard Intelligence Obveščevalna dejavnost Obalne straže
CIA	Central Intelligence Agency Osrednja obveščevalna agencija
CIG	Central Intelligence Group Osrednja obveščevalna skupina (sedaj CIA)
COMINT	Communications Intelligence Pridobivanje obveščevalnih podatkov s sredstvi za zveze
CMS	Community Management Staff Štab za upravljanje skupnosti
C³I	Command, Control, Communication and Information Poveljevanje, nadzor, komunikacije in obveščanje
CT	Counterintelligence Protiobveščevalna dejavnost
DCI	Director of Central Intelligence Direktor osrednje obveščevalne agencije oz. Obveščevalne skupnosti ZDA
DDCI	Deputy Director of Central Intelligence Namestnik DCI
DDCI/CM	Deputy Director of Central Intelligence for Community Management Namestnik DCI za upravljanje Obveščevalne skupnosti
DDI	Deputy Director for Intelligence Namestnik direktorja za obveščevalno dejavnost (CIA)

DDO	Deputy Director for Operations Namestnik direktorja za operacije (CIA)
DDST	Deputy Director for Science and Technology Namestnik direktorja za znanost in tehnologijo (CIA)
DEA	Drug Enforcement Administration Urad proti drogam pri Ministrstvu za pravosodje
DIA	Defense Intelligence Agency Obrambna obveščevalna agencija
DoA	Department of Agriculture Ministrstvo za kmetijstvo
DoC	Department of Commerce Ministrstvo za trgovino
DoD	Department of Defense Ministrstvo za obrambo
DoE	Department of Energy Ministrstvo za energijo
DoEd	Department of Education Ministrstvo za izobraževanje/šolstvo
DoHHS	Department of Health and Human Services Ministrstvo za zdravje in socialna vprašanja
DHS	Department of Homeland Security Ministrstvo za domovinsko varnost
DoHUD	Department of Housing and Urban Development Ministrstvo za gradnjo in urbanistični razvoj
DoI	Department of Interior Ministrstvo za okolje
DoJ	Department of Justice Ministrstvo za pravosodje
DoL	Department of Labor Ministrstvo za delo
DoS	Department of State Ministrstvo za zunanje zadeve
DoT	Department of Treasury Ministrstvo za finance
DoTrans	Department of Transportation Ministrstvo za transport
DoVA	Department of Veterans Affairs Ministrstvo za veterane
ELINT	Electronic Intelligence Pridobivanje obveščevalnih podatkov z elektronskimi sredstvi

EO	Executive Order Izvršilni ukaz predsednika ZDA
EOP	Executive Office of the President Izvršilna pisarna predsednika
EXDIR	Executive Director Izvršilni direktor CIA
ExDir/ICA	Executive Director for Intelligence Community Affairs Izvršilni direktor za zadeve Obveščevalne skupnosti pri DDCI/CM
FISA	Foreign Intelligence Surveillance Act Nadzorni zakon za obveščevalno dejavnost v tujini
FBI	Federal Bureau of Investigation Zvezni preiskovalni urad Ministrstva za pravosodje
FRD	Federal Research Department Zvezni preiskovalni oddelek kongresne knjižnice
GC	General Counsel Generalni svetovalec o varnostno-obveščevalnih zadevah
HPSCI	House Parmanent Select Committee on Intelligence Stalni odbor za obveščevalno dejavnost v predstavniskem domu
HSAS	Homeland Security Advisory System Nadzorni sistem za domovinsko varnost
HUMINT	Human Intelligence Zbiranje obveščevalnih podatkov z osebnimi stiki
IA	Office of Information Analysis Urad za analizo informacij (DHS)
IAIP	Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate Direktorat za analize in zaščito infrastrukture pri DHS
IC	Intelligence Community Obveščevalna skupnost
ICAC	Intelligence Community Acquisition Council Svet Obveščevalne skupnosti za pridobitve pri DDCI/CM
ICS	Intelligence Community Staff Osebjje Obveščevalne skupnosti (sedaj CMS)
IG	Inspector General Generalni inšpektor
IG CIA	Inspector General of CIA Generalni inšpektor CIA
IMINT	Imagery Intelligence Zbiranje obveščevalnih podatkov v obliki slikovnih zapisov
INR	Bureau of Intelligence and Research Obveščevalna služba Ministrstva za notranje zadeve

IOB	Intelligence Oversight Board Nadzorni odbor za obveščevalno dejavnost
IP	Office of Infrastructure Protection Urad za infrastrukturno zaščito (DHS)
IUC	Intelligence of United Commands Obveščevalne komponente združenih (10) poveljstev
JFC	Joint Force Commanders Poveljniki skupnih sil
JIS	Joint Inquiry Staff Skupno preiskovalno osebje
JCS	Joint Chiefs of Staff Skupni štab poveljnikov oboroženih sil ZDA
JMIP	Joint Military Intelligence Programme Združeni vojaški obveščevalni program
MASINT	Measurement and Signature Intelligence Zbiranje obveščevalnih podatkov s pomočjo merjenja različnih količin
MCI	Marine Corps Intelligence Obveščevalna služba korpusa marincev
MSO	Mission Support Offices Uradi za podporo nalog pri CIA
NCIX	Office of the National Counterintelligence Executive Urad za nacionalno protiobveščevalno izvrševanje
NIAPB	National Intelligence Analysis and Production Board Nacionalni obveščevalni odbor za analize in proizvodnjo pri DDCI/CM
NGA	National Geospatial Agency Nacionalna agencija za zemeljsko-vesoljske posnetke (nekdanja NIMA)
NFIP	National Foreign Intelligence Programme Nacionalni program za obveščevalno dejavnost v tujini
NI	Navy Intelligence Obveščevalna služba vojne mornarice
NIC	National Intelligence Council Nacionalni obveščevalni svet
NICB	National Intelligence Collection Board Nacionalni obveščevalni odbor za zbiranje pri DDCI/CM
NRO	National Reconnaissance Office Nacionalni izvidniški urad
NSA	National Security Agency Nacionalna varnostna agencija
NSC	National Security Council Svet za nacionalno varnost

NSC/DC	National Security Council/Deputy Committee Odbor namestnikov NSC
NSC/PC	National Security Council/Principals Committee Odbor vodilnih NSC
NSC/PCCs	National Security Council/Policy Coordination Committees Politični koordinacijski odbori NSC
NSPD	National Security Presidential Directive Predsedniška nacionalnovarnostna direktiva
OHS	Office of Homeland Security Urad za domovinsko varnost (preoblikovan v ministrstvo DHS)
OI	Office of Intelligence Urad za obveščevalno dejavnost Ministrstva za energijo
OIS	Office of Intelligence Support Urad za obveščevalno podporo Ministrstva za finance
OMB	Office of Management and Budget Pisarna za upravljanje in proračun
PD	Presidential Directive Predsedniška direktiva
PFIAB	President Foreign Intelligence Advisory Board Svetovalni odbor predsednika za obveščevalno dejavnost v tujini
PHOTINT	Photo Intelligence Zbiranje obveščevalnih podatkov s fotografiranjem iz zraka in vesolja
RADINT	Radio Intelligence Pridobivanje obveščevalnih podatkov preko radijskega izvidovanja
SAE	Senior Acquisition Executive Višja izvršilna pridobitev pri DDCI/CM
SDICC	Strategic Direction for Intelligence Community Collection Strateške usmeritve za zbiranje podatkov v IC
SIGINT	Signal Intelligence Zbiranje obveščevalnih podatkov s prestrežanjem elektronskih signalov
SSCI	Senate Select Committee on Intelligence Senatni odbor za obveščevalno dejavnost
TČPS	Temeljne človekove pravice in svoboščine
TIARA	Tactical Intelligence and Related Activities Taktične obveščevalne in sorodne aktivnosti
TTIC	Terrorist Threat Integration Center Center za integracijo terorističnih groženj

USACOM	United States Atlantic Command Poveljstvo ZDA za Atlantik
USEUCOM	United States Europe Command Poveljstvo ZDA za Evropo
USCENTCOM	United States Central Command Osrednje/Centralno poveljstvo ZDA
USNORTHCOM	United States North Command Severno poveljstvo ZDA
USPACOM	United States Pacific Command Poveljstvo ZDA za Pacifik
USSOCOM	United States Special Operations Command Poveljstvo ZDA za specialne operacije
USSOUTHCOM	United States South Command Južno poveljstvo ZDA
USSPACECOM	United States Space Command Poveljstvo ZDA za vesolje
USSTRATCOM	United States Strategic Command Strateško poveljstvo ZDA
USTRANSCOM	United States Transportation Command Poveljstvo ZDA za transport
ZDA	Združene države Amerike

1. UVOD

Vsaka država, med drugim tudi Združene države Amerike, skuša na svoj, sebi primeren način organizirati svoj politični in nacionalnovarnostni sistem, pri čemer so varnostno-obveščevalne službe eden izmed njenih temeljnih elementov.

Varnostno-obveščevalne službe pa so se izoblikovale predvsem na podlagi zgodovinskih izkušenj države, saj so se nekatere države počutile ogrožene s strani drugih držav in so temu primerno razvijale svoj varnostno-obveščevalni sistem.

Potrebno pa se je zavedati, da sta se vloga in pomen varnostno-obveščevalnih služb skozi čas spreminjala. In sicer, obstoječa ameriška Obveščevalna skupnost je bila ustvarjena z Zakonom o nacionalni varnosti leta 1947 za potrebe hladne vojne in boja proti komunizmu. Danes živimo v okolju in času, ko ima človek občutek, da se svet vrti hitreje, zato so učinkovite varnostno-obveščevalne službe še kako potrebne in pomembne pri morebitnem odkrivanju, odpravljanju, preprečevanju novodobnih virov ogrožanja. Kot že omenjeno, so se nepredvidljivosti v mednarodnih odnosih povečale, spremenila se je politična situacija v ZDA in svetu, pojavile pa so se tudi globalne grožnje (nedovoljeno trgovanje z mamili, orožjem, nezakonit izvor kapitala, razširitev tehnologije in materialov za izdelavo orožja za množično uničevanje, mednarodni terorizem itd.). Toda še preden se je ameriški obveščevalni aparat uspel reformirati in prilagoditi razmeram po hladni vojni, je bil 11. septembra 2001 ponovno izigran – "presenetili" so ga teroristični napadi, izneveril se je tudi politični oblasti s katero je tesno povezan.

Namreč, varnostno-obveščevalne službe in Obveščevalna skupnost ZDA še posebej, je pomemben del političnega delovanja (policymaking procesa) – tako v pozitivnem kot tudi v negativnem smislu. Ciklično pridobiva na pomenu, posledica njenega delovanja pa so mnogostranske, protislovne, nepredvidljive in neobvladljive.

Iz tega izhaja tudi sedanja delna preusmeritev nalog ameriške Obveščevalne skupnosti – večja pozornost se namenja odpravljanju in preprečevanju mednarodnega terorizma. Dejstvo je, da terorizem ogroža tako ustavno ureditev, ekonomijo, gospodarstvo, okolje, varnost ljudi, zato je potrebno, da obveščevalni sistem poleg tradicionalnih nalog opravlja še nove, saj se je število področij, ki jih le ta pokriva, povečalo. Hkrati s povečanjem

groženj pa so se povečale tudi nekatere pristojnosti, velikosti strukture nekaterih varnostno-obveščevalnih služb ter se oblikovali novi elementi (npr. formiranje Ministrstva za domovinsko varnost ipd.) v Obveščevalni skupnosti oz. v nacionalnovarnostnem sistemu ZDA.

Obveščevalna skupnost ZDA je namenjena varovanju države in državljanov, vendar je narava dela služb v obveščevalnem sistemu zelo specifična, kar omogoča zlorabo služb v politične in druge namene, še posebej v kriznih obdobjih. Da si varnostno-obveščevalni aparat pri svojem delu tako ne bi prilaščal preveliko svobode in da ne bi ušel izpod kontrole oblasti, ki ga je ustvarila za svoje potrebe, je potrebno vzpostaviti dobro (zadostno in učinkovito) nadzorstvo nad njim. Namreč, nadzorstvo nad obveščevalnim sistemom je hkrati tudi pomemben indikator demokratičnosti države.

Ne nazadnje pa varnostno-obveščevalne službe tudi v nobenem primeru, s svojim delovanjem in izvrševanjem nalog, ne smejo posegati na notranje politično področje države ali z uporabo svojih posebnih metod in sredstev ogrožati temeljne človekove pravice in svoboščine.

1.1. Identifikacija problema in njegova konceptualizacija

Pomen diplomskega dela je spoznanje oz. zavedanje, da se je v ZDA v času novih varnostnih izzivov, predvsem pa v boju proti mednarodnemu terorizmu (še posebej po 11. septembru 2001), povečala intenziteta delovanja varnostnih podsistemov, konkretno Obveščevalne skupnosti ZDA, posledično s tem pa so se pojavili tudi nekateri dvomi v obstoj demokracije na eni strani ter zagotavljanje varnosti na drugi strani, zato je še kako pomembno, da ima država vzpostavljeno učinkovito nadzorstvo nad pravilnim funkcioniranjem, organiziranjem, učinkovitostjo, usklajenostjo in zakonitostjo delovanja svojega varnostno-obveščevalnega aparata.

1.2. Ocena relevantnosti in cilj diplomskega dela

Skratka, v diplomskem delu bom analizirala odnos med Obveščevalno skupnostjo ZDA in njenim političnim sistemom oz. njeno vlogo v policymaking procesu. Varnostno-obveščevalne službe so namreč najbolj državotvoren element in nujne za vzdrževanje

varnosti, ker pa pri svojem delu uporabljajo posebne metode in sredstva in tako posegajo v človekove pravice in jih omejujejo, bo bil v nalogi poseben poudarek na strokovno-zakonodajnem nadzoru in oblikah nadzorstva nad Obveščevalno skupnostjo ZDA, še posebej s strani Sveta za nacionalno varnost (NSC) in drugih predsedniških odborov (PFIAB, OMB, IOB, IG idr.). Ne nazadnje, poskušala bom ugotoviti, kaj je smisel in funkcija tovrstnega t.i. strokovno-zakonodajnega nadzorstva, ki ga izvaja izvršilna oblast.

1.3. Omejitve diplomskega dela

Glede na zgoraj omenjeni cilj in pomen sem se v svojem diplomskem delu omejila časovno, tako da sem Obveščevalno skupnost ZDA obravnavala v luči po hladni vojni, pri čemer je bil večji poudarek predvsem na obdobju po 11. septembru 2001, saj sem analizirala vidik učinkovitosti odzivanja državnih varnostnih struktur in vodstva na nove varnostne izzive v okolju. Iz vidika sistemske teorije pa sem Obveščevalno skupnost ZDA umestila v nacionalnovarnostni sistem in prikazala, kako vodstvena struktura (organizacijsko strukturo celotne Obveščevalne skupnosti sem samo shematsko predstavila, saj vseh služb in agencij nisem podrobno opisovala in razčlenjevala) obveščevalnega aparata vpliva na oblikovanje državne politike (in obratno, kako oblika političnega sistema in političnega odločanja vpliva na ustroj obveščevalnega aparata) ter kako učinkovit in kakšen je nadzor na obveščevalnim aparatom, pri čemer bo poudarek na strokovno-zakonodajnem nadzoru nad Obveščevalno skupnostjo ZDA.

Edina težava, ki me spremljala ves čas je "zasičenost" z literaturo, pri čemer sem morala biti pozorna na ažurnost podatkov, tako da sem jih ustrezno selekcionirala in s tem omogočila, da so navedeni podatki v diplomskem delu kar se da skladni s trenutnim razvojem dogodkov na nacionalnovarnostnem oz. obveščevalnem področju v ZDA.

Mogoče je prav, da izpostavim tudi pojem *tajnosti*¹, kot enega izmed osnovnih značilnosti varnostno-obveščevalnih služb, saj je prav gotovo vplival na vrsto in obseg informacij v zvezi z obravnavano temo v mojem diplomskem delu; še posebej po 11. septembru 2001 so spletne strani ameriških varnostno-obveščevalnih služb in Obveščevalne skupnosti

¹ Tajnost je ena izmed značilnosti varnostno-obveščevalnih služb. Namreč država, ki nima svojih skrivnosti in ne volje in sposobnosti, da jih zavaruje, nima pravice, da obstaja kot pravna in politična institucija (Anžič, 1996: 53). Sicer pa o več o terminu tajnost v petem poglavju diplomskega dela.

postale zelo restriktivne pri posredovanju informacij o morebitni transformaciji in reorganizaciji. Morebitno novo organiziranost in strukturo Obveščevalne skupnosti ZDA ni mogoče nikjer neposredno izslediti, še več, tudi prejšnje strukture so povsem izginile iz svetovnega spleta.

1.4. Metode dela

Obravnavanje in proučevanje tako kompleksnega varnostnega pojava, kot je nadzorstvo varnostno-obveščevalnih služb ZDA, zahteva uporabo različnih metod, ki so medsebojno prilagojene in usklajene.

Že iz naslova je razvidno, da gre predvsem za teoretičen pristop, iz tega pa izhajajo tudi uporabljene metode: zgodovinsko primerjalna metoda, ki mi je služila za primerjavo različnih procesov, pojavov ali pa obravnavo različnih problemov v zgodovini (npr. primerjava Obveščevalne skupnosti ZDA po koncu hladne vojne in po 11. septembru 2001 ipd.).

Skozi celotno diplomsko delo pa me je spremljala tudi opisno deskriptivna metoda, ki je bila uporabljena skupaj s teoretičnimi koncepti (npr. opis dejanskega predsedniškega političnega sistema ZDA na podlagi pojmovno teoretičnih izhodišč ipd.).

Večji del mojega dela pa je prisotna tudi kvalitativna analiza primarnih (dokumentov, pogodb, ustave, zakonov, pravilnikov, poročil), sekundarnih (knjig, člankov, raziskovalnih poročil) ter tudi terciarnih (internet, diplomske naloge na podobno tematiko) virov.

Postopek zbiranja podatkov je bil sistematično zbiranje bibliografije (znanstvenih in strokovnih knjig, člankov, publicističnih virov in zakonov, izvršilnih ukazov, direktiv, itd.) ter selekcija podatkov in virov na dejansko uporabljeno literaturo v diplomskem delu.

1.5. Hipoteze

V skladu z opredelitvijo problema, predmeta, ciljev in omejitev proučevanja diplomskega dela sem postavila sledečo glavno ter posebne hipoteze:

Glavna hipoteza:

Nadzorstvo nad Obveščevalno skupnostjo ZDA, ki ga izvaja državno vodstvo tvori del podsistema razmerij znotraj izvršilne veje oblasti in je povezano s sistemom medsebojne odvisnosti treh poglavitnih vej oblasti (izvršilne, zakonodajne in sodne). Uspešno izvajanje nadzorstvene funkcije znotraj izvršilne oblasti je možno le v razmerjih vladavine prava, odvisno pa je tudi od dosežene stopnje političnega konsenza glede ravni varovanja človekovih pravic in svoboščin ter usmerjanja varnostno-obveščevalnih služb.

Posebne hipoteze:

H1: Položaj, organiziranje in delovanje varnostno-obveščevalnih služb v političnem sistemu izhaja iz ustavne ureditve in veljavne zakonodaje. Politična teža varnostno-obveščevalnih služb je odvisna od stopnje ogrožanja varnosti države, zahtev politične elite in družbenih potreb. Zaostritev razmer v mednarodnih odnosih pa krepi položaj Obveščevalne skupnosti ZDA v procesu oblikovanja političnih odločitev.

H2: Nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih služb izvaja predvsem vrh izvršilne oblasti – predsednik s pomočjo posvetovalnih organov in osebja v svojem Izvršilnem uradu in Beli hiši.

H3: Sistem nadzora izvršilne oblasti nad Obveščevalno skupnostjo ZDA deluje vzporedno s sistemom nadzora zakonodajne veje oblasti.

H4: Novi varnostni izzivi so v ZDA postavili odnos med svobodo posameznika in njegovo varnostno-pravno in ostalo zaščito, ki je na določen način tudi ogledalo funkcioniranja demokracije države, na veliko preizkušnjo.

1.6. Struktura analize

Vsebino diplomskega dela sem razdelila na šest tematsko zaokroženih celot oz. poglavij. Problematiko sem obravnavala tako, da je struktura vsebine in analiza diplomskega dela po posameznih poglavij sledeča.

V *uvodu* sem opredelila problem, predmet, cilje in omejitve proučevanja diplomskega dela, predstavila sem tudi glavno in posebne hipoteze, ki jih bom v diplomskem delu preverjala, in opisala uporabljeno metodologijo. Metodološko-hipotetični razmislek pa bom zaključila z opredelitvijo temeljnih pojmov.

Sledi *drugo poglavje* in deskripcija ameriškega predsedniškega političnega sistema: vloga, funkcije, pristojnosti predsednika v odnosu do ostalih delov oblasti, še posebej do zakonodajne. Opisan je tudi proces oblikovanja in sprejemanja političnih odločitev in t.i. policymaking proces.

V *tretjem delu* diplomskega dela je z razmerjem med deli političnega sistema in varnostno-obveščevalnimi službami prikazana vloga Obveščevalne skupnosti ZDA v policymaking procesu. Predstavljena pa je tudi sama Obveščevalna skupnost ZDA – kratek zgodovinski pregled nastanka, razvoja in reorganizacije po 11. septembru 2001. Opisan je tudi obveščevalni cikel pridobivanja obveščevalnih podatkov za njegove uporabnike. Poudarek tega poglavja je na vodstveno-upravljalni strukturi Obveščevalne skupnosti ter njeni povezanosti z izvršilno vejo oblasti. Prikazan je tudi sistem financiranja in porabe sredstev v ameriški Obveščevalni skupnosti.

Ključni poudarek v diplomskem delu pa temelji na analizi nadzorstva in koordinacije Obveščevalne dejavnosti ZDA v *četrtem poglavju* – zakonske podlage in regulative, smisel, cilj, vsebina, nujnost, funkcija, oblike, učinkovitost, strokovnost, s poudarkom na nadzoru, ki ga izvaja izvršilna oblast (predsednik s pomočjo posvetovalnih organov svojega izvršilnega urada in osebja Bele hiše: NSC, PFIAB, OMB, IOB itd.). Predstavljeno je tudi dejansko delovanje usklajenosti mehanizmov nadzora izvršilne in zakonodajne oblasti ter drugih oblik nadzora.

V *petem poglavju* sledi deskripcija vloge Obveščevalne skupnosti ZDA v boju proti mednarodnemu terorizmu – zakonodaja, ki je bila sprejeta v boju proti mednarodnemu terorizmu in ki je z vidika spoštovanja TČPS morda sporna. In še, kako lahko varnostno-obveščevalne službe hkrati spoštujejo človekove pravice, po drugi strani pa se pri svojem delu poslužujejo posebnih operativnih metod in sredstev ter izvajajo tajne operacije.

Zadnje, *šesto poglavje*, je namenjeno verifikaciji hipotez ter predstavitvi ugotovitev in zaključkov diplomskega dela.

1.7. Temeljni pojmi

Preden preidem k analizi problematike diplomskega dela je prav, da opredelim in pojasnim nekaj najosnovnejših pojmov, ki se najpogosteje ponavljajo v samem delu in ki so pomembni za razumevanje celotne obravnavane problematike. Naj pa opozorim, da pojmi *policymaking proces, obveščevalni proces/cikel, nadzor, posebne operativne metode in sredstva in tajne/prikrite operacije* ne bodo obravnavani na tem mestu, ampak v tretjem, četrtem oz. petem poglavju.

Sledi opredelitev naslednjih temeljnih pojmov: *varnost, (nacionalno)varnostni sistem, obveščevalni sistem, obveščevalna skupnost, varnostna dejavnost, obveščevalna dejavnost, obveščevalna služba, varnostna služba, varnostno-obveščevalna služba, protiobveščevalna služba, vojaška obveščevalna služba in protiteroristična dejavnost.*

1.7.1. Varnost

Ker je obveščevalna dejavnost teko tesno povezana s pojmom varnosti in nacionalnovarnostnim sistemom (opredeljen v nadaljevanju), je potrebno sistemsko opredeliti tudi sistemski koncept varnosti.

Varnost lahko opredelimo kot stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizičen, duhovni in duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave. V danih civilizacijskih razmerah ima varnost univerzalno vsebino, ki se jasno izraža predvsem v popolnosti zajemanja in prepletanja vseh področij v življenju in delu družbe (gospodarsko, politično, socialno,

kulturno, izobraževalno, vojaško itd.) ter v povezanosti in medsebojni odvisnosti vseh živih bitij in narave na tem planetu (Grizold, 1999a: 23, 35).

Sodobno varnost v sistemskem smislu lahko definiramo kot dinamično, sestavljeno in specifično kategorijo, s katero se zavaruje varnostne in svobodne prostorske in eksistencialne predpostavke, potrebne za izvajanje naravnih in osnovnih človeških potreb in interesov, pri doslednem priznavanju in zaščiti osnovnih temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ter potrebno in učinkovito prevlado pozitivnih teženj, konstruktivnih nad destruktivnimi, pri razvoju civilizacije, v cilju napredka in zaščite skupnih vrednot družbe. Torej, poleg definiranja varnosti kot integritetne kategorije, je varnost tudi relativna funkcija države, ki mora v skladu z ustavno vlogo popolnoma zaščititi državljane in državo kot tako pred vsemi oblikami ogrožanja (Masleša, 2001: 12).

Zagotavljanje varnosti s strani države pa ne pomeni samo odpravljanje nevarnosti, ampak gre za dejavnost, s katero mora država organizirati ustrezne mehanizme, doktrinalno in normativno pravno opredeliti okvire njihovega delovanja, zagotoviti med njimi korektno sodelovanje, ne dovoliti političnih vplivanj na varnostne organe in službe potem, ko te že imajo pravno osnovo za svoje delo, zagotoviti nadzorstvo nad njimi, vzpostaviti druga civilno-varnostna razmerja, ter doseči potrebno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Anžič, 1999: 8).

Za vzpostavitev ravnovesja varnosti in groženj mora torej država vzpostaviti stanje, v katerem bo preko svojih organov vsem svojim državljanom zagotovila minimalni standard osebne varnosti in varnostne razmere za njihovo delo (Anžič, 1997: 36). Varstvo skupnih in posamičnih vrednot določene države je legalen in legitimen cilj v vseh njegovih pomenih - kot odvratanje nevarnosti, kot prizadevanje za ohranitev vrednot in kot odpravljanje posledic - zagotavljajo pa ga med drugim tudi subjekti varnostnega sistema oz. varnostno-obveščevalne službe (Anžič, 1999: 5-6).

Zavedati pa se moramo, da je današnje razumevanje pojava varnosti nujno celostno (vsi vidiki človekovega obstoja in delovanja, vse ravni človekovega povezovanja in družbenega organiziranja), saj se varnost nanaša tako na posameznika, družbo/državo v celoti, kot tudi na mednarodni sistem. Glede na to se varnostni vzorec navzven obravnava v obliki štirih temeljnih konceptualnih okvirov:

- *individualna varnost* (posameznik najbolj neposredno občuti predvsem svoje individualne potrebe, tudi potrebo po varnosti, le ta pa mu, če je zagotovljena, omogoča kakovosten obstoj in razvoj; je relativna in odvisna od namenov in dejanj drugih članov sodobne družbe);
- *nacionalna varnost* (mogoče jo je zagotoviti z delovanjem varnostnega sistema v ožjem smislu, in to s spreprečevanjem in odpravljanjem ogrožanja skupinskih ter posamičnih vrednot, z dejavnostjo državnih organov in služb, med njimi tudi varnostno-obveščevalnih služb. Nacionalno varnost pa je možno zagotoviti tudi z razumno in dejavno zunanjo politiko, kulturnim razvojem, utrjevanjem pravne države in uresničevanjem drugih življenjskih interesov države, civilne družbe in posameznikov; sodobna nacionalna varnost je tako vpeta v širše mednarodno okolje, kjer je odgovornost za zagotavljanje varnosti domena držav in njihovih zvez ter vse bolj tudi globalnega mednarodnega sistema). Ker pa se pojma nacionalna in *državna varnost* pogosto izenačujeta, je potrebno pojasniti tudi to pojmovno zvezo - ko govorimo o državni varnosti ima le ta dva pomena, in sicer: kot stanje varnosti na ravni celotne države in torej v pomenu nacionalne varnosti; v pomenu varnostništva pa kot skupka dejavnosti, s katerim država sistemsko zagotavlja varnost na ravni celotne družbe.
- *mednarodna varnost* (je notranji varnostni problem sistema držav in sveta kot celote in je kot taka kolektivna dobrina mednarodne globalne družbe in ne le posamezne države ali zvez; pri mednarodni varnosti prihajajo grožnje od znotraj, za razliko od individualne in nacionalne varnosti);
- *globalna varnost* (vsi ljudje, nič manj kot vse države, imajo pravico za varen obstoj in vse države imajo dolžnost zaščititi to pravico) (Grizold, 1999a/1999b: 23-31/1-6, Masleša, 2001: 31-51, Anžič, 1997: 36-37, Anžič, 1999: 5).

1.7.2. Nacionalnovarnostni in varnostni sistem

Kljub globalnim razsežnostim sodobne varnosti ostaja njena nacionalna (državna) razsežnost še naprej ključna stalnica. Na tej - nacionalni - ravni zagotavljajo sodobne države svojim državljanom varnost z delovanjem nacionalnovarnostnega sistema. Učinkovitost tega sistema se dandanes ne kaže samo v sposobnosti države, da zavaruje svoje temeljne družbene vrednote pred zunanjim in notranjim ogrožanjem (ohrani mir in

zagotovi svobodo), ampak se kaže tudi v njeni sposobnosti, da zagotavlja gospodarski, politični, znanstveni, tehnološko-tehnični in sploh družbeni razvoj (Grizold, 1999a: 35).

Sodobnim družbam so tako skupne naslednje nacionalnovarnostne prvine (glej tudi Shemo 1.1. v Prilogi A) (po Grizold, 1999a: 37-39):

- *Varnostna politika* (V širšem pomenu pomeni dejavnost države za vnaprejšno pripravo pred viri ogrožanja v naravi, družbi in med družbami; v ožjem pomenu pa predstavlja skupek vseh ukrepov, dejavnosti in ravnanj, ki so namenjeni vzpostavitvi in delovanju nacionalnovarnostnega sistema.);
- *Varnostna struktura* ali *varnostni podsistem* sistema nacionalne varnosti (Namenjen je zagotavljanju varnosti na ravni celotne družbe in je specifičen za vsako državo. Obsega obrambno prvino, zaščitno-reševalno prvino ter notranjevarnostno prvino. Obrambna prvina varnostnega sistema ima dva temeljna elementa (oborožene sile in civilno obrambo). Sestavni elementi notranjevarnostne prvine so policija, varnostno-obveščevalne službe, inšpekcijske službe, carina itd.);
- *Varnostno samoorganiziranje družbe* (V sodobnih državah/družbah obstaja tudi možnost za zagotavljanje varnosti na individualni ali skupinski ravni; gre za t.i. spontano obrambo in samozaščito delovanja posameznikov kot tudi za različne oblike in stopnje varnostnega samoorganiziranja družbenih skupin na temelju "naravne pravica" vsakega subjekta do samoobrambe, samozaščite in samopomoči.).

Če torej posplošim – v širšem smislu nacionalnovarnostni sistem razdelimo na obrambni in varnostni sistem. Varnostni sistem v ožjem smislu pa sestavljajo državni organi in službe, ki zagotavljajo varnost s preprečevanjem in odpravljanjem ogrožanja temeljnih vrednot določenih z ustavo in zakoni. Funkcije varnostnega sistema med drugim opravljajo tudi varnostne in obveščevalne službe (Ur. l. RS, št. 71/1993-III, 30.12.1993).

1.7.3. Obveščevalni sistem

Pojem je povezan predvsem z obliko organiziranja obveščevalnih služb (Purg, 1995: 36). Obveščevalni sistem lahko sestavlja več sorodnih in povezanih obveščevalnih služb, ki pridobivajo podatke, pomembne za varnostne, politične, obrambne in druge interese države (Anžič, 1999: 10).

V nekaterih državah obstaja osrednja obveščevalna služba, ki koordinira obveščevalno dejavnost vseh državnih obveščevalnih služb in ki opravlja obveščevalno dejavnost za vse državne resorje; v tem primeru so to *centzralizirani* obveščevalni sistemi.

Možna pa je tudi razpršitev obveščevalnih služb, ki so organizirane v različnih upravnih resorjih vendar so medsebojno povezane; v tem primeru je obveščevalni sistem *decentraliziran*.

Tretja oblika obveščevalnega sistema je *integrirani* obveščevalni sistem, ki pa vsebuje elemente obeh zgoraj omenjenih obveščevalnih sistemov. Obstaja torej obveščevalni sistem, ki ima eno centralno obveščevalno službo za delo v tujini in več resorskih protiobveščevalnih služb in službo za varstvo ustavne ureditve (npr. ITA, NEM) ali pa obstaja ena centralna služba za varstvo ustavne ureditve in znotraj nje tudi protiobveščevalno dejavnost in resorske obveščevalne službe (npr. ZDA) (Anžič, 1999: 10 in Šaponja, 1999: 55).

*Kot sinonim pojma obveščevalni sistem se večkrat uporablja pojem **varnostno-obveščevalni sistem**. V diplomski nalogi bom uporabljala oba termina, predvsem zato, ker bodo obravnavane tudi službe, ki pri svojem delu uporabljajo protiobveščevalno oz. varnostno dejavnost.*

1.7.4. Obveščevalna skupnost

Pojem obveščevalne skupnosti je začela prva uporabljati ameriška vlada in je sinonim za varnostno-obveščevalni sistem. Obveščevalno skupnost ZDA definirajo in določajo številni vladni ukazi, direktive in pravila (Richelson, 1995: 9).

Obveščevalna skupnost vključuje vse agencije (ali komponente takšnih agencij) znotraj izvršilne veje oblasti, ki se na nekaterih nivojih ukvarjajo z obveščevalno dejavnostjo. Nanaša se na obseg obveščevalnih agencij in služb. Obveščevalna skupnost obsega številne komponente in operativne nivoje (Sarkesian in drugi, 2002: 165).

Pojem obveščevalna skupnost se torej nanaša na skupek agencij in organizacij, ki se ukvarjajo z različnimi obveščevalnimi aktivnostmi in ki prispevajo k nacionalnovarnostnim interesom določene države. Med seboj sodelujejo in si izmenjavajo

podatke. Lahko obstaja centralna obveščevalna služba, ki koordinira delo ostalih služb (v ZDA npr. CIA), ni pa to pravilo (ibidem).

1.7.5. Varnostna dejavnost

Pomeni preprečevanje, preiskovanje in odpravljanje določenih oblik ogrožanja varnosti neke dobrine, v tem primeru države. V primerjavi z obveščevalno dejavnostjo, ki predvsem pomeni zbiranje podatkov, njihovo analiziranje in obveščanje, je zagotavljanje varnosti oz. varnostna dejavnost predvsem ukrepanje, in sicer pretežno z metodami in sredstvi, ki se razlikujejo od načina, metod in sredstev obveščevalne dejavnosti. Varnostno dejavnost kot funkcijo države opravljajo policija in druge varnostne službe (Purg, 1995: 34-35).

1.7.6. Obveščevalna dejavnost

Obveščevalna dejavnost je takšna dejavnost, ki se zaradi svoje narave in področja večinoma usmerja na območja, ki so v jurisdikciji tujih držav. Je proces, ki obsega pridobivanje podatkov, zagotavlja analitično obdelavo surovih podatkov ter uporabniku posreduje celovit obveščevalni izdelek, ki ga lahko uporabi v procesu oblikovanja politike in sprejemanja političnih odločitev. Je dejavnost, ki ima osnovo v človekovi potrebi po informaciji in svoj pomen izraža v prednosti in moči (Anžič, 1999: 6). Je torej aktivnost obveščevalnih služb, institucij in organov za potrebe državnega političnega ali vojaškega dela (Petrović in drugi, 1981: 336).

Je organiziran proces zbiranja, analiziranja in posredovanja podatkov državnim odločevalcem (decision-makers) in oblikovalcem politik (policy-makers), znotraj za to specializiranih organizacij, ki so bodisi samostojne bodisi del večjih organizacij. Potrebujemo pa jih za sprejemanje neke odločitve. Poleg organiziranega načina zbiranja podatkov je za obveščevalno dejavnost značilno tudi to, da je zbiranje podatkov zavestno, načrtno, usmerjeno k zadovoljevanju določene potrebe, ki je pomoč pri sprejemanju odločitve (Šaponja, 1999: 9-12, 56).

Proces obveščevalne dejavnosti t.i. obveščevalni cikel poteka v večih stopnjah ali fazah, ki so medsebojno povezane in soodvisne ter se tudi prepletajo (več, v tretjem poglavju diplomskega dela).

Ker so naloge, nameni uporabe in cilji obveščevalne dejavnosti lahko informativne, represivne ali varnostnopreventivne narave, so pri obveščevalni dejavnosti nastale posamezne zvrsti: *obveščevalna* (ožji pojem od obveščevalne dejavnosti; pomeni raziskovanje zunanjega okolja države; je informativna; izvajajo jo obveščevalne službe itd.), *protiobveščevalna* (za odkrivanje, spremljanje in onemogočanje izvajanja obveščevalne dejavnosti služb tujih držav; je represivna; izvaja lahko z zakonom določena preiskovalna ali policijska pooblastila; ima preventivno varnostno funkcijo; običajno jo izvajajo obveščevalne službe itd.), *varnostna* (za odkrivanje, preprečevanje in preiskovanje klasičnih notranje-varnostnih groženj; je represivna; izvajajo jo varnostne službe, ki imajo preiskovalna pooblastila) in *vojaška* (je taktična obveščevalna dejavnost, namenjena odločanju pri vodenju in poveljevanju v oboroženih silah) (Šaponja, 1999: 19-23).

Obveščevalna dejavnost pa je organizirana v t.i. obveščevalnih organizacijah oz. državnih službah. Glede na to pa poznamo dva tipa delitev služb, in sicer na (po Šaponja, 1999: 24-48): *obveščevalnovarnostne službe* (civilne, obrambne, za varstvo ustavne ureditve ter protiobveščevalne) in *varnostne službe* (posebne notranje organizacijske enote policije, državnih tožilcev itd.) ter delitev po *funkcionalnem principu* (obveščevalne službe za delo v tujini, protiobveščevalne službe, službe za varstvo ustavne ureditve ter specializirane notranje organizacijske enote policije).

1.7.7. Obveščevalna služba

Pojem obveščevalna služba ni enotno opredeljen. Različni avtorji glede definicije in opredelitve zavzemajo različna stališča.

Obveščevalna služba je posebna organizacijska oblika v kateri se izvaja obveščevalna dejavnost v tujini oz. v zvezi s tujino. Obveščevalne službe delujejo praktično na vseh področjih, po naravi so informativne in ne represivne, njihovi uslužbenci pa praviloma nimajo policijskih pooblastil (Šaponja, 1999: 56).

Nekateri drugi avtorji pa menijo, da je obveščevalna služba jasna stvar sama po sebi in obveščevalno službo izenačujejo z drugimi dejavnostmi človeka; da je vzrok za nastanek in delovanje obveščevalne službe v pojavu tajnosti; da gre za organizirano prizadevanje za

pridobivanje in ocenjevanje podatkov; da gre za državni organ, ki ima osnovno nalogo, da poroča o skrivnostih nasprotnika itd. (Purg, 1995: 32).

Pojem obveščevalne službe v materialnem smislu tako obsega obveščevalno dejavnost in cilje, ki se z njenim delovanjem dosežajo, v funkcionalnem smislu pa je to organizacija s sredstvi, s katerimi se ta dejavnost izvaja. Funkcija obveščevalne službe jo ustvarja za specifično družbenopolitično institucijo. Ta specifičnost je določena z nalogami, objektom in metodami njenega delovanja (Srđić, 1975: 651).

Cilji in metode dela obveščevalne službe so praviloma determinirane s političnimi cilji in načini vodenja vladne politike. Poleg zbiranja podatkov štiti tudi lastne interese, zaupne podatke, nasprotnikove dokumente ter opravlja še druge naloge, ki so pomembne pri realizaciji določenih ciljev. Med seboj se razlikujejo glede na: področje dela in položaj v sistemu, stopnjo ofenzivnosti, velikost, usmerjenost in notranjo organiziranost. Obveščevalna služba ni nujno le državni organ, saj jo razvijajo tudi razna gibanja, stranke, večje organizacije kriminalcev itd. (Anžič, 1996: 61 in Purg, 1995: 32-34).

1.7.8. Varnostna služba

Je služba, ki uporablja obveščevalno dejavnost za izvajanje varnostnih nalog v državi (boj proti organiziranem kriminalu, terorizmu, nedovoljeni trgovini in proizvodnji mamil, orožja in sredstev za množično uničevanje itd.). Varnostne službe, ki izvajajo obveščevalno dejavnost so: *protiobveščevalna služba, služba za varstvo ustavne ureditve in posebni policijski oddelki ali službe*. Po svoji naravi je varnostna služba represivna, uslužbenci pa imajo policijska pooblastila. Lahko se organizira tudi posebna specializirana varnostna služba – npr. za boj proti terorizmu (Šaponja, 1999: 24-29, 58).

V primeru, ko varnostne službe uporabljajo obveščevalno dejavnost za izvajanje varnostnih nalog v državi, bi jih lahko enačili s pojmom *obveščevalnovarnostnih služb*. Sicer pa so varnostne službe tisti državni organi in službe, ki opravljajo obveščevalno pa tudi varnostno dejavnost, pod pogojem, da uporabljajo posebne (operativne) metode in sredstva dela (Anžič, 1996: 59).

*Čeprav se strinjam s trditvijo, da sta varnostna in obveščevalna dejavnost nezdružljivi, in ker različni avtorji različno združujejo in razlagajo pojma varnostne in obveščevalne službe, pa bom v svojem diplomskem delu uporabljala izraz **varnostno-obveščevalne službe**, saj Obveščevalna skupnost ZDA obsega tako obveščevalne kot protiobveščevalne (varnostne) službe. S tem so pod pojmom "varnostno" razumljene vse protiobveščevalne službe, službe za varstvo ustavne ureditve ter posebni policijski oddelki ali službe, ki izvajajo obveščevalno dejavnost. Pod pojmom "obveščevalne" pa vse obveščevalne službe na civilnem in obrambnem področju.*

Organiziranost in dejavnost varnostno-obveščevalnih služb je izredno kompleksen, dinamičen in marsikdaj celo protisloven proces. Nikoli ne poteka v izoliranih, povsem avtonomnih in le njej specifičnih pogojih in okvirih. Varnostno-obveščevalne službe imajo veliko pravno, fizično in intelektualno moč. Imajo pooblastila, da posegajo tudi v tiste človekove pravice, ki uživajo izrecno ustavnopravno varstvo. To je seveda dobro le ob predpostavki, da je varnostno-obveščevalna dejavnost ustrezno obvladovana s sistemom nadzorstva (Anžič, Golobinek, 2003: 1059-1071).

1.7.9. Protiobveščevalna služba

Po vsebini ožji pojem od varnostne službe ter pomeni le del njene dejavnosti. Protiobveščevalna služba brani državo pred delovanjem tujih obveščevalnih služb in drugih organizacij, skupin in posameznikov, ki skušajo predvsem z nasilnimi sredstvi rušiti ustavno ureditev. Namen je preprečiti tujim vohonom, da prodrejo do izvorov informacij ter skrbi tudi za zaščito visoke tehnologije (Purg, 1995: 35).

Torej je služba, ki izvaja (represivno) protiobveščevalno zvrst obveščevalne dejavnosti. Osnovna funkcija je preprečevanje in odkrivanje vsakovrstnega delovanja tujih obveščevalnih služb v državi (izvaja se v tujini). Običajno so organizirane kot samostojne službe, lahko pa so tudi del služb za varstvo ustavne ureditve. Lahko imajo tudi preiskovalna pooblastila, podobna varnostnim službam, če tako določa notranji pravni red (Šaponja, 1999: 43-46, 58).

1.7.10. Vojaška varnostno-obveščevalna služba

Namenjena je za podporo odločanja poveljnikov vojaških enot pri izvajanju vojaških operacij. Posamezne zvrsti oboroženih sil imajo specializirane vojaške obveščevalne službe. Podatke pridobivajo od obrambno-strateške službe, z uporabo posebnih izvidniških vojaških enot in s tehničnimi disciplinami na vojaški strateški, operativni in taktični ravni poveljevanja. Podatke neposredno uporabljajo za odločitve, zbirajo pa jih s specializiranimi vojaškimi enotami ter tehničnimi disciplinami zbiranja podatkov (Šaponja, 1999: 187).

Prvi uporabniki obveščevalnih podatkov na obrambnem področju so osebe, ki neposredno predlagajo ali celo sprejemajo vojaško-politične odločitve. Posegajo v neposredno ali posredno uporabo oboroženih sil in uvajajo nekatere druge obrambne ukrepe, kot to določajo nacionalni zakoni na obrambnem področju oz. obveznosti zaradi članstva v varnostnih organizacijah. Drugi uporabniki obveščevalnih podatkov so tisti, ki neposredno uporabljajo oborožene sile, jih vodijo in jim poveljujejo, ali izvajajo obrambne ukrepe kot posledico sprejetih odločitev prvega uporabnika. Prvi potrebujejo obilico političnih, splošnih varnostnih podatkov, drugi uporabniki, generalštab in njemu podrejena poveljstva, pa potrebujejo za izvajanje svojih bojnih operacij konkretnejše podatke za trenutne odločitve. Zaradi teh potreb in razlik sta se v obrambnih sistemih pojavili dve vrsti obveščevalne dejavnosti, obrambnostrateška in vojaška obveščevalna dejavnost, ki pa se med seboj prepletata in sta odvisni druga od druge (Šaponja, 1999: 188-189).

1.7.11. Protiteroristična dejavnost

Tudi ta pojem je vsebinsko ožji od pojma varnostne dejavnosti in pomeni le del njene dejavnosti. Obsega širok spekter dejavnosti; od zbiranja podatkov in informacij o delovanju terorističnih skupin, organizacij in posameznikov, pa vse do preprečevanja njihove dejavnosti. Vanjo so zato vključene različne obveščevalne in varnostne službe, ki vsaka v okviru svojih pristojnosti opravlja svoj del nalog ter usklajuje dejavnosti (Purg, 1995: 35).

2. POLITIČNI SISTEM IN PROCES OBLIKOVANJA POLITIK

V tem poglavju bom najprej opredelila sam pojem in vsebino političnega sistema (lastnosti, dejavnike, subjekte in politično kulturo ipd.) ter njegove oblike, pri čemer bo poudarek na predsedniškem političnem sistemu. Sledila bo predstavitev pojma in opis faz policymaking procesa, kar bo omogočilo tudi konkretno razumevanje vsebine ameriške politike in njenega političnega sistema. Temu bo sledila deskripcija ameriškega političnega sistema - podrobneje bom predstavila vlogo, funkcije, pristojnosti (ki izvirajo iz določil ustave in opis dejanskega stanja) predsednika oz. izvršilno oblast ter odnos do ostalih vej oblasti, še posebej do zakonodajne.

2.1. Vsebina in oblike političnih sistemov

Obstaja vrsta opredelitev pojma politični sistem (Bebler in drugi, 1990: 90). V glavnem pa se pod tem pojmom razume *"institucionalizirano obliko in način, na katerem je določen in reguliran odnos javne oblasti in družbe. Natančneje, pod političnim sistemom se razume na eni strani sistem institucionaliziranih nosilcev politične oblasti v neki družbeni skupnosti, način njihovega konstituiranja, organizacije in delovanja, na drugi strani pa sklop takih institucij in odnosov, preko katerih se vzpostavlja organizirana vez med nosilci oblasti in družbenimi silami, v imenu katerih oni vladajo"* (Pašić, 1985: 81).

Politični sistem vsebuje principe vzajemnega odnosa med oblastjo (državo) in ostalimi sferami družbe, principe, ki hkrati izražajo tudi njegovo vključitev v vzajemno povezane sisteme globalne družbe. Politični sistem na ta način ne obsega le "politične države", politične oblasti, temveč tudi celo strukturo oblasti ene družbe; vsebuje institucije pa tudi sile, ki nosijo in ustvarjajo politiko v oblasti in izven nje; vsebuje forme in procese, "statiko in dinamiko". Politični sistem mora izraziti notranjo logiko teh odnosov in načela, ki vladajo v njegovi strukturi (Purg, 1995: 65).

Politični sistem je eden od podsistemov globalne družbe, kot relativno samostojno organizirana celota vseh družbenih dejavnosti in odnosov, skupin, organizacij, institucij in kulture. Politični sistem tako obsega mrežo dejavnosti, kot drugi družbeni podsistemi, vendar se od njih razlikuje v tem, da so vse te dejavnosti izvajajo posredno ali neposredno

v državni organizaciji. Politični sistem je okvir za proučevanje političnega življenja v globalni družbi (Srđić, 1975: 774).

Globalno družbo poleg političnega sistema sestavlja še ekonomski sistem, demografski sistem, družbene strukture in kulturni sistem. Ti družbeni sistemi poleg nekih nedružbenih sistemov (ekološki sistem, biološki sistem, osebnostni sistemi itd.) tvorijo dele ali aspekte neke konkretne globalne družbe in s tem notranje-družbeno sredino enega političnega sistema, nasproti zunanje-družbeni sredini političnega sistema ali mednarodne družbe, sestavljene iz drugih političnih sistemov in mednarodnih organizacij, mednarodnega ekonomskega sistema, mednarodne družbene strukture in kulture itd. (ibidem).

2.1.1. Politični subjekti in politična komunikacija

Vsi dejavniki v političnem sistemu se lahko razdelijo na *politične subjekte* (zavestne politične dejavnike) in na ostale politične dejavnike, ki v političnem sistemu ne delujejo zavestno, temveč vplivajo na delovanje zavestnih političnih dejavnikov, političnih subjektov. Obstajata dve skupini političnih subjektov: *kolektivni subjekti* (država in politične organizacije) in *posamezni subjekti* (posameznik). Med političnimi subjekti se v političnem sistemu odvija *politična komunikacija*, ki pomeni proces, v katerem različni politični subjekti sprejemajo in prenašajo informacije, ki so pomembne za politično življenje ter za funkcioniranje samega političnega sistema (Srđić, 1975: 775).

2.1.2. Politična kultura

Poleg navedenih političnih subjektov in politične komunikacije pa je v političnem sistemu pomembna tudi *politična kultura*. Politična kultura je sestavljena iz mreže vrednot, stališč ter orientacij v političnem sistemu in političnem vedenju članov nekega političnega sistema. Politično kulturo na oblikujejo naključni skupi orientacij, temveč trajne oblike, ki se medsebojno usklajujejo in podpirajo. Politična kultura predstavlja del splošne kulture, predstavlja pa tudi samostojni aspekt politične kulture, četudi neki elementi splošne kulture vplivajo na politično kulturo (Srđić, 1975: 775).

V odnosu do političnega sistema obstajajo trije tipi orientacije in s tem trije idealni tipi politične kulture:

- *parohijalna orientacija* je orientacija ljudi, ki so nepoučeni ali malo vedo o pomenu nacionalnega političnega sistema;
- *podložniška orientacija* je orientacija ljudi, ki sicer so poučeni o lastnostih političnega sistema in o vplivih odločitev sprejetih v njem - na splošni način življenja in usodo, vendar se ne zavedajo potrebe in nujnosti, da sodelujejo pri sprejemanju odločitev;
- *participativna orientacija* pa predpostavlja posameznika, ki sodeluje pri oblikovanju zahtev in pri sprejemanju odločitev (ibidem).

V večini sodobnih in demokratičnih političnih sistemih prevladuje zadnji tip politične kulture, čeprav sta se nekje obdržala tudi prva dva tipa orientacij. Elementi politične kulture se prenašajo na način kontinuiranega procesa socializacije, ki pa je lahko latenten ali manifesten (ibidem).

2.1.3. Politična sredstva

Posebno skupino političnih dejavnikov predstavljajo *politična sredstva*. Političnih sredstev se poslužujejo politični subjekti pri svojih aktivnostih. Ta sredstva so: pravni sistem, volilni sistem, propaganda, denar, sredstva množičnega komuniciranja idr. (Srđić, 1975: 775).

Vsi naštetih pojavi (politični subjekti, politična kultura in sredstva) delujejo v okviru političnega sistema – oni predstavljajo dejavnike v političnem sistemu. Vendar pa na politični sistem vplivajo tudi številni drugi dejavniki, ki ne predstavljajo del njegove strukture, temveč predstavljajo segmente družbe, kateremu pripada politični sistem. Med temi so družbena struktura, gospodarski sistem in kultura. Konec koncev na politični sistem vplivajo tudi odnosi med političnimi sistemi (in mednarodnimi sistemi) oz. mednarodni položaj ter odnosi danega političnega sistema (Srđić, 1975: 776).

2.1.4. Oblike političnih sistemov

Poznamo več vrst klasifikacij političnih sistemov. Najpogosteje uporabljena je delitev na demokratične in avtoritarne. Podrobneje bom razložila prve oz. predsedniški politični sistem, ker je le ta del moje analize. *Demokratični politični sistemi* so tisti, v katerih obstajajo redne, institucionalne in ustavno predvidene oblike odvisnosti in odgovornosti javne oblasti do družbe. Razdeljeni so v tri osnovne skupine: predsedniški, parlamentarni in konventski. *Avtoritarni politični sistemi*, katerih pretežni del vlad neodvisnih držav naj bi bil nedemokratičen, so sistemi z "omejenim pluralizmom, razpoznavno mentaliteto, neobstoječo ali nizko politično mobilizacijo, pristojnostjo voditelja ali male skupine, ki ima moč, ter formalno slabo definirane meje pravic in postopkov" (Purg, 1994: 231-233 ter Bebler in drugi, 1990: 91).

Za opis teh sistemov obstaja vrsta sinonimov npr. oblike vladavine, vladarski sistemi, sistemi vladanja, tipi vladanja. V diplomskem delu bom uporabljala izraz politični sistem/i. Ker bo v nadaljevanju tega poglavja predstavljena podrobnejša analiza ameriškega predsedniškega sistema, sledi le kratek opis osnovnih značilnosti vseh treh demokratičnih političnih sistemov:

2.1.4.1. Parlamentarni politični sistem (npr. Slovenija) temelji na strogi ločitvi med vejami oblasti. Oblast pripada parlamentu, ne glede na to, kako urejen je odnos med parlamentom in drugimi organi državne oblasti. Njegove značilnosti so naslednje: obstaja stroga ločenost med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti; način odločanja je kolektiven, vloga predsednika vlade (premiera) pa variira od tega, da skoraj v vsem odloča sam, do tega, da je le eden med enakimi ministri; predsednik vlade je posredno izvoljen s strani parlamenta; predsednik vlade je odvisen od zaupanja parlamenta, če tega zaupanja ni več, lahko izgubi svoj položaj; vlada kot kolektivno telo in ministri so voljeni s strani parlamenta, kateremu so tudi politično odgovorni; parlament lahko vladi izglasuje nezaupnico, vlada pa lahko preko predsednika države doseže razpust parlamenta in s tem predčasne volitve (Srđić, 1975: 710-711).

2.1.4.2. Predsedniški politični sistem (npr. ZDA) je ravno nasprotje parlamentarnemu, čeprav prav tako temelji na ločitvi med vejami oblasti. Šefu države je zaupana izvršilna oblast, parlamentu pa zakonodajna. Njegove glavne značilnosti so: predsednik je šef

izvršilne oblasti, je neposredno voljen (ali preko elektorjev) in ima točno določen rok trajanja mandata; predsednik je neodvisen od zakonodajne veje oblasti, razen v izjemnih primerih kršenja ustave in zakonov; predsednik države je vrhovni poveljnik oboroženih sil države; lahko tudi posredno ali neposredno vpliva na parlament (Srđić, 1975: 819).

V predsedniškem sistemu, kakor tudi v drugih sistemih, ki imajo predsednika republike, je šef države predstavnik države in njene suverenosti ter opravlja naloge, kot so predstavljanje države v mednarodnih odnosih, vodi diplomatske pogovore in sklepa meddržavne dogovore, sprejema akreditive diplomatskih predstavnikov tujih držav in akreditira predstavnike lastne države. V nekaterih državah celo ratificira in odpoveduje mednarodne dogovore (Šefić, 1994: 12).

Ustave na različne načine opredeljujejo odgovornosti. Po pravilu predsedniški sistem predstavlja in zahteva odgovornost države za kršitev ustave, izdajo, korupcijo in podobna težka kazniva dejanja. Po ustavi ZDA npr. predsednik in polpredsednik odgovarjata za dejanja, ki ju diskvalificirajo pri izvajanju javnih funkcij, odločitev za začetek postopka in sojenje pa prepušča kongresu. Nekatero druge ustave se zadovoljujejo s formulacijo, da šef države odgovarja v skladu z ustavo in zakoni, kljub temu pa je bila odgovornost šefa države ugotovljena redko, čeprav je princip odgovornosti tradicija civilizirane družbe, ustavnosti in demokracije (Srđić, 1975: 819).

2.1.4.3. Konventski ali skupščinski politični sistem je v bistvu izvedenka parlamentarnega političnega sistema. Skupščina je najvišji organ oblasti in ima vodilno vlogo pri vodenju politike in uveljavljanju oblasti. Ona je nosilec vseh funkcij, še posebno zakonodajne. Le v sodne funkcije se skupščine praviloma ne vključujejo. Po drugi strani pa skupščina vse ostale organe voli, imenuje, razrešuje, ugotavlja njihovo odgovornost, postavlja vprašanja in interpelacije, daje smernice in naloge. Obratno pa ti organi ne razpolagajo z nikakršnimi pooblastili v odnosu do skupščine. Značilen je švicarski model, ki ima sedemčlanski izvršilni Zvezni svet, katerega člani so enakopravni. To je primer federalnega principa in načela neposredne demokracije (Srđić, 1975: 976).

2.2. Oblikovalci politik (policy makers) in policymaking proces

Proces oblikovanja državnih politik je kompleksen pojav, ki ga je potrebno analizirati v vsaki državi posebej in v tem okviru razumeti tudi konkretno vsebino določene politike. Policymaking proces bi lahko ozko prevedli in opredelili kot *proces oblikovanja politik in političnega odločanja*² (Grizold, 1999a: 39-40).

Sam policymaking proces³ pa lahko razdelimo na strukturo in na faze. Najprej pogledjmo **strukturo** policymaking procesa (po Grizold, 1999a: 40):

1. *Faktorji (dejavniki, ki vplivajo na vsebino in način sprejemanja državnih politik):*

- zunanje (mednarodno okolje);
- notranje okolje držav (stopnja gospodarskega razvoja; javno mnenje; organizacije, ki izvajajo pritisk na državo; zgodovinske izkušnje; stopnja politične kulture itd.);

2. *Institucije:*

- državne/formalne (predsednik države, vlada, parlament, tožilstva in sodišča);
- nedržavne/neformalne (institucije zasebnega varovanja, javno mnenje, posamezniki, interesne skupine, mediji in civilna družba v celoti);

3. *Subjekti (nosilci politik):*

- politiki in državni uradniki (hierarhija, boj za oblast).

Proces oblikovanja državnih politik in politike odločanja t.i. policymaking proces pa ima običajno naslednje **vsebinske faze** (po Grizold, 1999a: 40 in LeLoup, 2003: 11):

1. Identifikacija in opredelitev problema: določitev tem in problemov, ki se bodo izvajali oz. definiranje področja dela;
2. Priprava alternativ reševanja problema in uvrstitev v državne institucije (vlada, parlament);
3. Izbira med alternativami (decision-making): politika je sprejeta in uzakonjena;

² Potrebno je razlikovati med pojmom policy process in policymaking process. Res, da sta oba procesa medsebojno povezana pa prvi pomeni proces, pri katerem politični akterji skušajo doseči svoje cilje, slednji pa pomeni proces, pri katerem se razpravlja, odloča in sprejema politike (www.columbia.edu/cu/ilos/publication/).

³ Obstajajo številne teorije in modeli razlag pojma "policymaking process". Npr. v Dye-vem oligarhičnem modelu so aktivnosti policymakerjev (predsednika in ostalih formalnih institucij oblikovanja politike) definirani le kot zadnja/končna faza procesa. Dye osrednje mesto namenja silam civilne družbe oz. skupinam oblikovanja politik (Gill, 1990: 162-163).

4. Izvrševanje sprejetih rešitev (opredeljenih v zakonih, resolucijah): izvajanje in uveljavljanje politike;
5. Evaluacija (ovrednotenje) reševanja problema: rezultati izvajanja določene politike (ali so rezultati izvajanja določene politike uspešni ali pa je prišlo do neželenih posledic).

Policymaking proces pogosto nima jasno določenega začetka in konca, saj se politike pogosto prepletajo, faze pa so pogosto nejasne. Policymaking je pogosto označen kot kontinuirajoča povratna informacija (*feedback*), kjer posledice ene politike oblikujejo odločitve naslednjih, sledečih politik. Neizpodbitno pa je, da sta tako zakonodajna, kot tudi izvršilna oblast vključeni v vse faze političnega procesa oblikovanja in sprejemanja političnih odločitev. Katera veja oblasti pa dominira pri procesu oblikovanja politike in političnega odločanja, pa je pogosto odločeno na podlagi politične moči, ki jo ima predsednik oz. parlament (LeLoup, 2003: 11-12).

Nacionalnovarnostna problematika je postala pomemben del državne politike ZDA. Odločanje o varnostnih dejavnostih pa je postal sestavni del celotnega procesa oblikovanja in sprejemanja političnih odločitev v ZDA (policymaking procesa) (Grizold in drugi, 2000: 22-23). Poleg formalnih oblikovalcev politik (predsednika, kongresa, Obveščevalne skupnosti, birokracije, sodišč itd.), pa oblikujejo politiko in politike ZDA še številne druge neformalne institucije (interesne skupine, politični svetovalci, množični mediji, civilna družba) (Ferfila, 1997: 251).

V nadaljevanju diplomskega dela bom podrobneje analizirala formalne oblikovalce politik (predvsem na področju nacionalne varnosti) in sicer: predsednika ZDA, kongres, Obveščevalno skupnost ZDA ter Svet za nacionalno varnost - naštela sem samo večje. Potrebno pa je vedeti, da moč naštetih institucij in uradov ni stalna, ampak se spreminja. Vendar več o tem v nadaljevanju, ko bo razvidno, da je pogosto vloga posamezne institucije/urada v policymaking procesu odvisna od samega predsednika (Grizold in drugi, 2000: 23) oz. od oblike političnega sistema ter iz tega izhajajočih pooblastil, funkcij, moči določene veje oblasti, ter navsezadnje tudi to, da dejansko zelo malo ljudi "oblikuje in dela" politiko, pri čemer se ne sme spregledati posebnih interesov (različnih subjektov, objektov, institucij, organizacij in v končni fazi tudi posameznikov ameriške družbe).

2.3. Tri pogloblitne veje oblasti

Osnovne predpostavke (okvire, oblike vzpostavljanja, organizacijo strukture), kakor tudi način delovanja vseh elementov sistema varnosti ZDA, je potrebno prvenstveno obravnavati v luči specifičnih lastnosti ameriškega političnega sistema in njegovih odnosov do drugih razvitih držav. Ameriški politični sistem je sistem z najbolj razvitim izvajanjem demokracije. V tem kontekstu se celo zagovarjajo spopadi, s katerimi ZDA razvijajo svojo demokracijo, lahko pa bi tudi izpostavila smernice, ki opisujejo ameriški politični sistem kot vladavino elite⁴ (Masleša, 2001: 267-273).

Vendar ne glede na vse, je potrebno nastanek, razvoj ter oblikovanje sodobnega ameriškega političnega sistema, kakor tudi njegove osnovne lastnosti predhodno iskati v zgodovinskem procesu njegovega oblikovanja in logičnosti odvijanja vseh pomembnih dogodkov, pa tudi v sposobnosti in elastičnosti v smislu razvoja in zaščite osnovnih pravic, svoboščin ter enakosti in pravičnosti za vse državljane (ibidem).

Politični sistem ZDA temelji na ustavi, ki je bila sprejeta leta 1787 in ki danes predstavlja osnovo in okvir politične oblasti. Po obliki državne ureditve so ZDA najstarejša federacija⁵ na svetu s 50 državami (federalnimi enotami) in okrožjem Kolumbija (*District of Columbia* - DC), v katerem se nahaja glavno mesto Washington (Masleša, 2001: 267-273).

Sicer pa so v političnem sistemu ZDA pravice federacije načeloma zelo omejene in to predvsem v interesu njenih petdesetih držav ter v interesu posameznika. Ta značilnost je izražena predvsem s tem, da so vse pravice, ki niso izrecno dane federaciji, prepuščene posameznim državam (Srđić, 1975: 1350).

⁴ Po teoriji elit je družba razdeljena na peščico tistih, ki vladajo in večino tistih, ki jim omenjena peščica vlada. Manjšina ali elita izhaja neproporcionalno iz višje socialnoekonomske strukture družbe in nima značilnosti večine, ki ji vlada. V Ameriki ustvarja bazo za elito privatna lastnina, omejena vlada in individualne svoboščine. Državna politika tako izraža prevladujoče vrednote elite in ne zahtev množic. Skratka, elita bolj vpliva na množico, kot množica na elito. Lahko bi rekli, da množica indirektno vpliva na sprejemanje odločitev elit (Dye, 1995: 26-27). V ZDA imajo v procesu oblikovanja varnostno-političnih odločitev osrednjo vlogo predsednik s svojimi osebnimi svetovalci in političnimi uslužbenci (minister za obrambo, minister za zunanje zadeve, direktor CIA idr.) (Grizold in drugi, 2000: 40-41).

⁵ Federacija je državna ureditev, ki združuje dve ali več enakopravnih in relativno samostojnih državnih enot; zvezna država (SSKJ, 1994: 213). ZDA pa so bile od leta 1775 konfederacija (skupnost suverenih držav, ki so združene zaradi skupnih ciljev, npr. boj proti angleški nadvladi (SSKJ, 1994: 423)) 13. držav, leta 1791 pa te države potrdijo federacijo, kar je pomenilo zmago politične sile, ki je zagovarjala čvrsto, močno organizacijo državne oblasti (Masleša, 2001: 268).

V ameriški ustavi so združene politične vrednote in politične institucije. Ustavnost je pomembna za proces, v katerem se je politični sistem ZDA periodično rekonstruiral. Federalizem, ločitev moči in zakonodajni pregled, so različne strukturne poteze ameriške vlade in ustavni ključni dosežek. V ZDA obstaja vertikalna in horizontalna ločitev moči (po Bowles, 1998: 14):

- *vertikalna*; ustava zvezni vladi zagotavlja moč nad zunanjimi zadevami, obrambo, denarno politiko in kontrolo trgovine med državami;
- *horizontalna*; ustava prepoveduje članom ene veje oblasti, da so hkrati tudi člani druge veje oblasti. Niti predsednik niti katerikoli drugi član njegovega kabineta, ne morejo hkrati biti člani Senata ali Predstavnškega doma ali biti zvezni sodniki ali pravičniki Vrhovnega sodišča.

Kljub temu, da je predsednikova politična učinkovitost delno odvisna tudi od kongresnega sodelovanja (predlaga letni zvezni proračun kongresu ipd.), pa njegove odločitve niso odvisne od kongresnega odobravanja kot npr. v parlamentarnih demokracijah (ibidem).

Pisci ustave pa so upoštevali tudi možnost omejevanja vsemogočnosti državne oblasti, ker vsepovsod, kjer obstaja vsemogočnost oblasti, obstaja tudi nevarnost njenega izkoriščanja. Skratka, da bi se zagotovile in zavarovale vse politično-varnostne in ostale predpostavke za oblikovanje individualnih pravic in svoboščin državljanov, je potrebno spremljati medsebojno uravnoteženost med različnimi državnimi organi oz. niti en državni organ ne more prekoračiti meje brez učinkovite kontrole in omejitev drugih državnih organov. Avtonomno izvrševanje z zakonom danih funkcij in hkrati tudi možnost, da se izvaja kontrola nad delom drugih organov, se imenuje sistem "*kontrole in uravnoteženosti*" (*checks and balances system*) (Masleša, 2001: 267-273).

Organizacija vrhovne politične oblasti v ZDA temelji na ustavnem principu delitve oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno. Vendar pa imajo ZDA različno delitev oblasti, kot smo jo običajno vajeni. Kot že omenjeno, te tri veje oblasti kontrolirajo druga drugo na poseben način (www.mimersbrunn.se/arbeten/1403.asp). Moč in pristojnosti vseh treh vej oblasti pa so bile v zgodovini večkrat omejene in specificirane (Grizold in drugi, 2000: 23).

Eno izmed zelo pomembnih značilnosti ameriškega političnega življenja je potrebno iskati tudi v velikem vplivanju gospodarskih krogov na državno politiko in na politično odločanje. Vsekakor pa ima v ZDA tudi kapital velik vpliv na zvezno administracijo (Pašić, 1985: 170). Pomemben dejavnik v političnem sistemu ZDA predstavljajo tudi *interesne skupine* (Masleša, 2001: 273) in *mediji*.

V nadaljevanju bom opisala vse tri veje oblasti v ZDA; kako poteka medsebojna t.i. posebna kontrola, s poudarkom na izvršilni veji oblasti in samem predsedniku ter na odnosu in dejanskim izvajanjem pristojnosti in politike med kongresom in predsednikom ZDA.

2.3.1. Zakonodajna oblast

Ustava ZDA je prepletla moči med vejami oblasti, tako da je prekrila odgovornosti za vladanje. Sistem delitve moči je kontrasten s parlamentarno obliko vladanja, pri čemer se več pozornosti posveča možnosti oblikovanja politike. Parlamentarni sistem je označen z združevanjem moči, medtem ko je za predsedniški sistem značilna delitev moči (LeLoup, 2003: 5-8).

Zakonodajno funkcijo v ZDA na osnovi 1. člena ustave izvaja dvodomni kongres, katerega pooblastila so v okviru pristojnosti federacije, ki so natančno določena v ustavi ZDA. Ustavni 1. člen opisuje tudi pristojnosti in moč kongresa. Ustava postavlja kongres za močnega zakonodajalca, saj ima neizpodbitno pravico, da pobira davke in da porablja denar, ki naj se popolno in enakovredno deli v policymaking procesu (Bowles, 1998: 13).

Ameriški kongres je sestavljen iz veh domov: *Predstavniškega doma* in *Senata*. Dvodomna ureditev je rezultat federalne ureditve in kompromisa med velikimi in malimi državami. Vsaka država v Senat pošlje po dva predstavnika (*Senatorja*), kar pomeni skupno 100 senatorjev, ne glede na velikost države. Član Senata je tudi podpredsednik ZDA. V Predstavniški dom pa gre število predstavnikov (skupno 435) glede na število prebivalcev posamezne države. Člane Predstavniškega doma se izbira na dve leti, na splošnih in neposrednih volitvah državljanov po volilnih enotah. Kandidati morajo biti stari najmanj 25 let ter državljani ZDA najmanj sedem let ter imeti kraj stalnega prebivališča v enoti v kateri kandidirajo za kongresnika. Za Senat se izbirajo kandidati na splošnih volitvah na

šest let oz. ena tretjina se jih obnavlja na vsaki dve leti. V delu kongresa imajo pomembno mesto stalni in začasni odbori. V Predstavniškem domu deluje 24 stalnih odborov odgovornih za zakonodajno področje, Senat pa ima 16 stalnih odborov, ki vodijo razprave in sprejemajo zakone v skladu z načelom delitve oblasti (Masleša, 2001: 267-273 in Ferfila, 1997: 252-258).

Kongres kontrolira tako delo predsednika kot tudi Vrhovnega sodišča pri vseh njihovih odločitvah, tako glede proračuna, kot tudi glede starih in novih zakonov (www.mimersbrunn.se/arbeten/1403.asp).

2.3.2. Sodna oblast

Ustavni 3. člen govori o neizvoljenem Vrhovnem sodišču. Zvezne sodnike in sodnike Vrhovnega sodišča imenuje predsednik, Senat pa jih potrdi (Bowles, 1998: 13). Nosilec sodne oblasti je Vrhovno sodišče (*Supreme Court*), ki na osnovi svojih pristojnosti, mesta in položaja, kakor tudi odnosa do zakonodajne in izvršilne veje oblasti, vzpostavlja ravnotežje moči, ki je z ustavo tudi regulirano in zagotovljeno. Ena od najznačilnejših funkcij tega sodišča je razlaganje ustave in njenih odločb (Masleša, 2001: 267), in odloča ali so sprejete odločitve v skladu z ustavo (www.mimersbrunn.se/arbeten/1403.asp).

Vrhovno sodišče sestavlja osem stalnih sodnikov ter predsednik, ki ga imenuje predsednik ZDA. Funkcija sodnika Vrhovnega sodišča je dosmrtna (Ferfila, 1997: 264).

Potrebno je še dodati, da je ameriški politični sistem prvi uvedel t.i. *oceno ustavnosti zakona*. Namreč, samo strukturo in jurisdikcijo sodstva kontrolira kongres (Masleša, 2001: 267-273).

2.3.3. Izvršilna oblast

Na podlagi 2. člena ustave ZDA je izvršilna oblast podeljena predsedniku ZDA. Zaradi tega se ta oblika državne oblasti v političnem sistemu ZDA imenuje predsedniški politični sistem. Predsednika se voli na štiri leta z možnostjo ponovnega izbora (Masleša, 2001: 267-273 in Bowles, 1998: 13). Kandidat za predsednika ZDA mora biti star najmanj 35 let

in glede na 22. ustavni amandma iz leta 1952 tudi rojen v ZDA in tam živeti najmanj 14 let. (www.australianpolitics.com/usa/president/powers.shtml).

Izvršilna oblast ima dva izvoljena člana: predsednika in podpredsednika. Podpredsednik je tisti neizvoljeni predsednik oz. predsednikov protikandidat na volitvah. Dejstvo je, da nima ustavne vloge, razen te, da v primeru smrti zamenja predsednika. Niti ustava niti navade podpredsedniku ne zagotavljajo nikakršnih odgovornosti, razen tega da predseduje Senatu (Bowles, 1998: 106).

Za razliko od institucije predsednika sta kongres in Vrhovno sodišče ZDA instituciji z množičnim članstvom. Predsedništvo je klub za enega, čeprav predsednik ne predsednikuje sam. Predsednik ne more voditi države, če ne spoštuje in upošteva pobud drugih izvoljenih politikov in ne sprejme njihove legitimnosti (Bowles, 1998: 98).

Kljub vsemu pa je predsednik pri svojem odločanju odvisen od dveh stalnih stalnic ameriškega političnega življenja:

- politične in gospodarske sile, ki onemogočajo radikalne spremembe temeljnih izhodišč na področju obrambe in zunanjih zadev;
- nemotena predsednikova odločanja na področju zunanje in obrambne politike ZDA niso izvedljiva zaradi zapletenosti in zahtevnosti mehanizmov in postopkov pri sprejemanju odločitev o teh vprašanjih, saj je odvisen od svojih svetovalcev in ostalih podrejenih v državni upravi (Grizold in drugi, 2000: 24-25).

Za vsakega predsednika, za ameriškega pa še posebej, velja, da je nekakšen dvojni predsednik – domači in mednarodni. Sicer pa se najpogosteje navajajo naslednje predsednikove funkcije (po Ferfila, 1997: 259 in drugi):

- ***Je šef države (Chief of the State)***; simbolizira vlado ZDA in enotnost naroda - je predsednik vlade in predsednik države. Prisoten je tudi kot vodja pri številnih državnih ceremonialih;
- ***Vrhovni poveljnik oboroženih sil (Commander in Chief)***; ameriški predsednik operativno ne vodi več dvomilijonske armade, še vedno pa sprejema ključne odločitve

in v svojih rokah drži tudi meč jedrske vojne. Po ustavi lahko le kongres razglasi vojno, vendar je jasno, da je končni vzvod lahko v rokah le enega človeka;

- **Šef izvršilne oblasti ali državnega aparata** (*Chief Executive*); zvezna administracija šteje tri milijone uslužbencev in porabi več kot tisoč milijard letno. Čeprav so vsi uslužbenci odgovorni predsedniku, lahko le ta nadzira le vrhove – imenuje tristo najvišjih birokratov (položaje v kabinetu, direktorje agencij). Je predsednik Sveta za nacionalno varnost, ima pa tudi pomembno funkcijo predlaganja proračuna vladnih agencij kongresu;
- **Najpomembnejša oseba, ko gre za vprašanje oblikovanja in vodenja zunanje politike ZDA** (*Foreign policy Leader/Chief Diplomat*); imenuje ambasadorje ter svoje sodelavce, ki pa jih mora Senat potrditi. Ima moč samostojnega sklepanja mednarodnih sporazumov, ob posvetovanju in privolitvi 2/3 večine Senata, in diplomatsko priznavanje tujih vlad (Bowles, 1998: 408 in Ferfila, 1997: 260);
- **Voditelj stranke** (*Party Leader*); je nacionalni voditelj stranke, s tem pa ima možnost, da oblikuje svojo filozofijo in politiko vodenja. Od njega se pričakuje, da vodi kampanije za kandidate na kongresnih in državnih volitvah in sodeluje pri zbiranju sredstev za svojo stranko;
- **Snovalec zakonskih predlogov** (*Chief Legislator*); v kolikor ocenjuje, da so novi zakonski predlogi potrebni za normalno funkcioniranje države in izvrševanje njegovih pooblastil jih predsednik ZDA oblikuje in predloži kongresu. Še posebej se je ta predsednikova pristojnost razširila po predsednikovanju D. Roosevelta (1933-45). Letno tako predsednik predlaga kongresu tudi proračun.

Predsednik pa ni odgovoren pred kongresom, zato pravimo, da je politično neodgovoren, medtem ko ostaja na svoji funkciji do konca mandata. Ima tudi pravico sklicati kongres na izredno zasedanje. Posebej pomembna je tudi predsednikova moč, da kongresu prepreči sprejetje zakona, saj ima pravico do suspenzivnega veta - "jaz prepovem" (*Presidential Veto*) glede odločitev, ki jih je sprejel kongres, vendar pa lahko potem kongres z 2/3 večino prekliče predsedniški veto.

Če član Vrhovnega sodišča npr. umre, predsednik določi novega ustavnega sodnika, najverjetneje iz stranke, katere član je tudi sam. Ima pravico pomilostitve za vsa dejanja, ki so v pristojnosti zveznih organov, razen impeachmenta;

- ***Nacionalni gospodarski upravljalec*** (*National Economic Manager*); od predsednika se pričakuje, da bo zaščitnik nacionalnega gospodarstva, čeprav nima neposrednih pooblastil nad ključnimi gospodarskimi agencijami. Kljub temu, pa so močni predsedniki sposobni oblikovati gospodarske sile (npr. Bill Clinton) – ali drugače, predsednikova popularnost je odvisna od gospodarskih razmer, saj ima predsednik močno oporo v Svetu gospodarskih svetovalcev, jasno pa je, da ne more mimo gospodarskega programa svoje stranke in lastnega volilnega izhodišča;
- ***Krizni menedžer*** (*Crisis manager*); v nenadnih, nepredvidljivih in nevarnih situacijah je potrebno predsednikovo hitro odločanje. Kongres je kot vsak parlament prepočasen, velik (težko je varovati in obvladovati zaupne informacije), decentraliziran, predsednik pa lahko zbere izvedenske skupine, jim daje ustrezne informacije in sprejme konsistentne rešitve;
- ***Figura "očeta naroda" in oblikovalec javnega mnenja*** (*National Father Figure and Moulder of Public Opinion*); predsednik ZDA ima možnost, da govori in nagovori narod. Preko predsedniških govorov, tiskovnih konferenc, raznih sestankov, je lahko predsednik nenehno na očeh ameriške in svetovne javnosti (postavlja "dnevni red" v ZDA in v svetu in je s tem t.i. *agenda builder*). Ima sposobnost da pre/usmerja pozornost medijev, čeprav vsi predsedniki niso (bili) sposobni tega.

Na vse nanizane vloge ameriškega predsednika lahko sklenem, da je njegova vloga politika nekakšna rdeča nit vseh teh in drugih funkcij, ki jih opravlja na predsedniškem položaju (www.australianpolitics.com/usa/president/powers.shtml, Masleša, 2001: 267-273, www.mimersbrunn.se/arbeten/1403.asp, Šefic, 1994: 17-19, Ferfila, 1997: 251-261).

2.4. Odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo

V vsakdanjem življenju ameriške družbe pa zgoraj omenjena in opisana delitev oblasti, kljub normativni ustavni podlagi, ne zagotavlja ravnotežja moči med tremi vejami oblasti. To posebej velja za področje nacionalne varnosti, nacionalne obrambe in zunanjih zadev. Zgodovinsko gledano, je v praksi oblast (moč) v rokah predsednika stalno rasla na škodo kongresa (Grizold in drugi, 2000: 24).

Zame je pomemben predvsem odnos med predsednikom in kongresom, zato sem mu posvetila malo več pozornosti; saj s tem, ko kongres izgublja pristojnosti na račun svoje kompleksnosti in proceduralnosti, izgublja tudi moč, ki raste in se krepi predsedniku, saj je v kriznih in strateško pomembnih nacionalnovarnostnih zadevah še kako pomembna hitra in učinkovita odzivnost politične oblasti, da zavaruje interese države in svoje državljane. Namreč, zapletena struktura kongresa in njegovih delovnih teles prispeva k zmanjšanju njegovega vpliva pri določenih vprašanih nacionalne varnosti. Kongres ima največjo vlogo le pri sprejemanju proračuna, saj s tem postopkom izvaja tudi civilni nadzor nad sredstvi, dodeljenimi za zagotavljanje nacionalne varnosti (Grizold in drugi, 2000: 37).

Pri proučevanju institucije predsednika in njegovega predsednikovanja je potrebno upoštevati številne vidike in prepoznati znatna nesoglasja glede moči, omejitev in odgovornosti predsedniškega urada, kakor tudi značilnosti tega najbolj učinkovitega dela izvršilne veje oblasti. Veliko različnih dejavnikov vpliva na razvoj občutka zavedanja vloge predsednika v nacionalnovarnostnem sistemu, še posebej v primeru resnih groženj nacionalnim interesom, kot je bilo to v primeru 11. septembra 2001. Dejstvo je, da je varnostna politika kompleksna, zato je potrebno pri proučevanju institucije predsednika in njegovega predsednikovanja in pri proučevanju politike nacionalne varnosti upoštevati, da so teme in problemi običajno povezani z domačimi temami. To seveda pomeni, da je zelo težko ločiti politiko nacionalne varnosti od drugih političnih tem, ki so pod predsednikovo jurisdikcijo (Sarkesian in drugi, 2002: 81-102).

Drugi pomemben dejavnik je kongres, ki zase zahteva vlogo pri procesu oblikovanja zunanje in nacionalnovarnostne politike. Po koncu Zalivske vojne in v začetku predsednikovanja Billa Clintona (1993), so kongresniki začeli zagovarjati domače teme, ki naj bi imele prednost pred nacionalno varnostjo. Vendarle je ironično, da so odgovornosti

predsednika v nacionalnovarnostnem sistemu postale bolj kompleksne, čeprav je medtem moč administracije, da oblikuje in izvršuje odločitve postala otežena, predvsem zaradi ravnovesja moči s kongresom in ogroženega mednarodnega okolja. Vpliv 11. septembra je vse to spremenil, predvsem z vidika združenega protiterorističnega boja (ibidem).

Konflikt med kongresom (zakonodajo) in predsednikom (izvršilno vejo oblasti) je tako vedno eskaliral predvsem na področju nacionalnovarnostne politike. Številni predsedniki so uporabljali različne metode in sredstva, da bi razširili pristojnosti EOP-ja v korist svoje (predsednikove) moči; z neposrednimi pritožbami ljudstvu, s široko interpretacijo ustave ipd. (ibidem).

S časoma se je izvršilna oblast po obsegu zelo povečala ter hkrati pridobila tudi na moči in pristojnostih. Vsekakor je rast izvršilnih resorjev/ministrstev in agencij vplivalo na ključne odnose med predsednikom in kongresom (Bowles, 1998: 99). V ustavi določene pristojnosti/moč predsednika so že opisane; dejstvo pa je, da je moderno predstavništvo produkt ustave, ki se je dopolnjevala (z amandmaji) in se interpretirala s strani družbe in Vrhovnega sodišča v kontinuiranih, pogosto tudi v nesoglasnih in ustavnih debatah (Bowles, 1998: 100-101).

Za ZDA pa je danes značilna reorganizacija kongresa in njegove moči. Vse bolj jo izgublja. Kongres (prva veja oblasti) je bil nekoč vir zakonodaje in politike vodenja. Naloga predsednika pa je bila le, da zagotavlja popolno izvrševanje zakonov. To se je do danes spremenilo. Tako kot se je področje delovanja (*political agenda*) vlade v 20. stoletju razširilo, tako so se vidiki pravega ravnotežja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti spremenili (LeLoup, 2003: 5-7).

Konec Rooseveltovega predsednikovanja ni pomenil samo začetek legalnosti močnega predsedniškega vodenja, ampak je zapustil predsedništvo kot institucijo za vedno spremenjeno. Roosevelt pa ni samo pomagal spremeniti institucije, njegovo osebno vodenje je pomagalo spremeniti običajne koncepte predsednikovanja kot vira političnih prenovitev (LeLoup, 2003: 45).

V času atomske ere so člani kongresa v veliki meri popuščali svojim predsednikom (Truman, Eisenhower, Kennedy) v zunanji politiki. Čeprav je vzorec predsedniške

dominance postal bolj izrazit, pa se kongres ni odpovedal odgovornostim v domačih zadevah, kljub močnejšemu predsedništvu. Kongres in predsednik sta se mnogokrat bojevala v primeru gospodarske politike in proračunskih prioritet, še posebej v pogojih deljene strankarske kontrole vlade. Vojna v Vietnamu (t.i. neoznanjena predsedniška vojna) in škandal Watergate (Nixon je postal prvi predsednik ZDA, ki je moral odstopiti s položaja predsednika zaradi izglasovanja nezaupnice v kongresu, za svojo vlogo pri prekrivanju in napadu na nedemokratične procese in institucije) nista le razbila mita o "heroičnem" predsedniku, ampak napovedala periodo visokonapetostnega konflikta med vejama oblasti, ki je prisotna še dandanes (LeLoup, 2003: 47-48).

Vpliv kongresa na zunanjo in obrambno politiko niha glede na vrsto politike. V kriznih razmerah je ta vpliv minimalen (Bowles, 1998: 399). Ustavo nedvoumno zagotavlja kongresu moč, da razglasi vojno. Vendar je v preteklosti kongres razglasil samo šest vojn. Predsednik kot vrhovni poveljnik oboroženih sil ne samo da je oblikovalec vojne, ampak mora braniti domovino tudi pred nenadnimi napadi (Bowles, 1998: 403).

Formalne razglasitve vojne s strani kongresa so zelo redke, razporeditev ameriških oboroženih sil v boj pa ne. ZDA so bile tako vpletene v oborožen konflikt brez privolitve kongresa v številnih primerih: vojna v Koreji (1950-1953), vojna v Libanonu (1958, 1985), vojna v Vietnamu (1961-1975), vojna v Dominikanski Republiki (1965), Kambodža (1970), Grenada (1985), Panama (1989). Leta 1991 je predsednik dobil odobritev s strani kongresa, da osvobodi Kuvajt pred okupacijo Iraka (Zalivska vojna) (Bowles, 1998: 382). Podobno sta napada na Afganistan (2002) in Irak (2003) uživala podporo kongresa, kljub neodobravanju širše javnosti.

2.5. Uradi predsednika ZDA

Institucijo predsednika t.i. predsedništvo sestavlja predsednik in tisti, ki delajo izrecno zanj: notranji krog osebja Bele hiše⁶ in predsednikovi uradi, ki igrajo stalno in pomembno vlogo v odločitvenem procesu (*decision-making*). Predsedništvo pa pomeni veliko več kot samo predsednika, vendar veliko manj kot celotna izvršilna veja oblasti. Institucijo predsednika tvorijo uradi: Predsednikov kabinet (*The Cabinet*), Izvršilna pisarna

⁶ Število osebja Bele hiše je naraslo od 50 (v času Rooseveltove administracije) do številke 500 (v zgodnjih 70-h letih) in se ustalilo na sedanjih 400 članih (LeLoup, 2003: 70).

predsednika EOP (*The Executive Office of the President*) in Osebjje Bele hiše (*The White House Staff*) (LeLoup, 2003: 69-70).

2.5.1. Predsednikov kabinet (*The Cabinet*)

Je najstarejši predsednikov urad, ki izvira še iz časa Georga Washingtona in pomeni vir koordinacije in svetovanja. V zadnjem času se je kabinet izkazal kot svetovalno telo z omejeno vrednostjo. Člani kabineta imajo deljeno lojalnost in sicer; med delom kot predsednikovi svetovalci in njihovim delom kot voditelji izvršilnih oddelkov (ministrstev). Člani kabineta namreč slej kot prej začno delati za interese ministrstev, kot na račun vdanosti predsedniku. Kljub vsemu pa kabinet ostaja integralni del institucije predsednika. Struktura ima simbolično pomembnost. Da bi povečali učinkovitost kabineta kot svetovalnega urada, ga nekateri predsedniki razdelijo na Svete, podobne pododborom, ki vsebujejo člane osebja Bele hiše (LeLoup, 2003: 70-71).

Predsednik ZDA člane svoje vlade – "kabinet" izbira sam in sicer kot svoje sodelavce, katerim zaupa upravljanje z določenimi vladnimi resorji. Torej ministri (*Secretaries*) niso izvoljeni, so pa postavljeni in odvisni od predsednika in so mu podrejeni ter odgovorni. Ne obstaja direktna odgovornost ministra kongresu, prav tako pa tudi kongres nima možnosti, da bi jih zamenjal ali izglasoval nezaupnico. Ministri tudi ne morejo biti člani kongresa; če pa že so, morajo odstopiti. Res pa je, da ko so enkrat imenovani s strani predsednika, morajo v kongres na t.i. "zaslišanje" (*hearing*), na podlagi katerega potem kongres poda svoje mnenje (Šefic, 1994: 19). Predsednikov kabinet pa ni izvršilno telo – nima pooblastil, da bi odločal o vladni politiki (Bowles, 1998: 112).

Izhajajoč iz ustave (drugi del, 2. člena) je osnovni namen in naloga ministra, da svetuje predsedniku o katerikoli stvari, ki jo zahteva, v skladu z dolžnostmi določenega področja, ki ga ministrstva pokrivajo (www.whitehouse.gov).

Število ministrov je formalno določeno s sklepi kongresa. Zanimivo je, da so v začetnem obdobju ZDA obstajala le tri ministrstva (ministrstvo za obrambo, zunanje in finančno ministrstvo). V sklopu izvršilne veje oblasti pa danes v Bushevi administraciji obstaja 15 ministrstev – Ministrstvo za veterane je bilo ustanovljeno leta 1989 (www.va.gov/) medtem ko se je Ministrstvo za domovinsko varnost DHS (*Department of Homeland*

Security)⁷ oblikovalo junija 2002 kot posledica terorističnih napadov 11. septembra 2001 in v boju proti terorizmu (www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp).

Predsednikov kabinet sestavljajo sledeča ministrstva (Bowles, 1998: 114 in www.whitehouse.gov):

- Ministrstvo za zunanje zadeve DoS (*The Department of State*);
- Ministrstvo za obrambo DoD (*The Department of Defense*);
- Pravosodno ministrstvo DoJ (*The Department of Justice*);
- Ministrstvo za finance DoT (*The Department of Treasury*);
- Ministrstvo za okolje DoI (*The Department of Interior*);
- Ministrstvo za kmetijstvo DoA (*The Department of Agriculture*);
- Ministrstvo za trgovino DoC (*The Department of Commerce*);
- Ministrstvo za delo DoL (*The Department of Labor*);
- Ministrstvo za transport DoTrans (*The Department of Transportation*);
- Ministrstvo za energijo DoE (*The Department of Energy*);
- Ministrstvo za izobraževanje DoEd (*The Department of Education*);
- Ministrstvo za zdravje in socialna vprašanja DoHHS (*The Department of Health and Human Services*);
- Ministrstvo za gradnjo in urbanistični razvoj DoHUD (*The Department of Housing and Urban Development*);

⁷ Ustanovitev DHS pomeni prelomno transformacijo ameriške vlade od leta 1947. DHS je nastal neposredno po 11. septembru 2001 oz. najprej je 20. septembra 2001 predsednik Bush ukazal ustanovitev Urada za domovinsko varnost OHS (Office of Homeland Security), ki pa ga je že junija 2002 s t.i. Domovinskim zakonom (Homeland Security Act 2002) preimenoval in razširil v DHS. Osnovna in prva naloga DHS je zaščita ameriškega naroda pred potencialnimi terorističnimi napadi. Agencije, ki tvorijo DHS, imajo nalogo, da analizirajo grožnje in varnostno-obveščevalne podatke, ščitijo meje, pristanišča in letališča ZDA ter strateško infrastrukturo, poleg tega pa je naloga DHS tudi, da koordinira odzive ameriškega ljudstva na bodoče izzive. Poleg zagotavljanja boljše obrambe domovine, pa je vloga DHS tudi zaščita pravic ameriških državljanov in povečanje javne zdravstvene oskrbe in pomoči v primeru naravnih in drugih nesreč (www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp).

Ministrstvo za domovinsko varnost sestavlja 22 agencij, sicer pa je DHS razdeljen na 5 večjih direktorats (glej tudi Prilogo B):

Direktorat za varnost državne meje in transporta BTS (Boreder and Transportation Security Directorate): je odgovoren za vzdrževanje varnosti ameriških državnih meja ter transportnih sistemov in infrastrukture; *Direktorat za pripravljenost in odzivnost v primeru nesreč (The Emergency Preparedness and Response Directorate)*: zagotavlja pripravljenost in na okrevanja naroda pred terorističnimi napadi in naravnimi nesrečami; *Direktorat za znanost in tehnologijo (The Science and Technology Directorate)*: koordinira prizadevanja ministrstva DHS pri raziskovalnem razvoju, vključno s pripravo na in odzivanje na vse oblike terorizma, ki vključuje orožje za množično uničevanje; *Direktorat za analize informacij in zaščito infrastrukture (The Information Analysis and Infrastructure Protection)*: analizira obveščevalne podatke drugih varnostno-obveščevalnih agencij (CIA, FBI, DIA, NSA), ki vključujejo grožnje domovinski varnosti in ocenjuje ranljivost nacionalne infrastrukture ter zagotavlja pravočasno opozarjanje; *Direktorat za upravljanje (Management)*: je odgovoren za proračun, upravljanje in osebje Ministrstva DHS (www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=9).

V Ministrstvo za domovinsko varnost pa sta vključeni tudi ameriška obalna straža (*Coast Guard*) ter tajna služba (*Secret Service*) in ki poročata direktno in neposredno Ministru DHS (www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=13).

- Ministrstvo za veterane DoVA (*The Department of Veterans Affairs*);
- Ministrstvo za domovinsko varnost DHS (*The Department of Homeland Security*).

Predsednikov kabinet pa poleg sedanji 15 ministrstev sestavlja tudi generalni državni tožilec AG (*Attorney General*) ter drugi člani ranga kabineta: podpredsednik (*The Vice-president*), predsednikov šef osebja (*Chief of Staff*), Agencija za varovanje okolja (*Environmental Protection Agency*), Ameriško delavsko predstavništvo (*United States Trade Representatives*), direktor Urada za upravljanje in proračun (*Office of Management and Budget Director*) in Urad za nacionalno politiko nadzora nad drogami (*Office of National Drug Control Policy*) (www.whitehouse.gov/).

2.5.2. Izvršilna pisarna predsednika EOP (*The Executive Office of the President*)

Organizirana je z namenom pomagati predsedniku pri njegovih odločitvah. Vključuje tudi Belo hišo (*White House*). Izvršilna pisarna predsednika tvori drugi krog svetovalcev predsednika. Predstavlja minibirokracijo, ki dela neposredno za predsednika. Ena prvih agencij znotraj EOP je bila Pisarna za proračun BOB (*Bureau of the Budget*), ki je igrala ključno vlogo pri institucionalizaciji predsedništva s tem, ko je zbirala proračun za izvršilno oblast. BOB se je leta 1970 preimenoval v Pisarno za upravljanje in proračun OMB (*Office of Management and Budget*), o katerem bo več govora v nadaljevanju naloge. EOP vključuje tudi Svet za nacionalno varnost NSC (*National Security Council*) (LeLoup, 2003: 70), ki pa bo ravno tako obravnavan v četrtem poglavju diplomskega dela, ko bodo obravnavani nadzor in tipi nadzora nad varnostno-obveščevalnim sistemom ZDA.

V 19. stoletju je kongres podpiral povečanje osebja kot podpore predsedniku. Leta 1900 je bilo le 13 članov predsedniškega osebja. EOP je bila ustanovljena z Reorganization Act leta 1939, kot organizacija, ki podpira institucijo predsednika. S kongresnimi zakoni (Acts of Congress) so bile ustanovljene tudi ostale izvršilne agencije; CEA, BOB (sedaj OMB), NSC (1947) ipd. (ibidem).

2.5.2.1. *Osebj*e Bele hiše (*The White House Staff*) ali Urad Bele hiše je ločen od EOP-ja, čeprav je njegov del. Določi ga predsednik in ne zakon ali kongres. Člani osebja Bele hiše so predsednikovi najbližji svetovalci (najame ali odpusti jih po svoji volji, prav tako organizira, jim razdeli naloge in odgovornosti ipd.) (Bowles, 1998: 119). Osebje, ki skrbi

za predsednika in njegovo družino vključuje tudi predsednikove najvišje in najtesnejše sodelavce (šef osebja - *Chief of Staff*, svetovalec za nacionalno varnost - *National Security Adviser*, predstavnik za javnost - *Press Secretary*, svetovalec za notranje zadeve - *Domestic affairs Advisor*, svetovalec za politične zadeve - *Political affairs Advisor* itd.) (LeLoup, 2003: 70).

Člani osebja Bele hiše tako služijo dvema pomembnima funkcijama:

- so predsednikovi ambasadorji (odposlanci) za skupine in volilce v političnem sistemu, tako da so razpeti med kongresom in skupinami za zaščito človekovih pravic ter poslovne skupnosti;
- osebje Bele hiše predstavlja pomembno skupino za sprejemanje političnih odločitev (*decision-making group*) znotraj izvršilne administracije tako, da sodelujejo s predsednikom pri formuliranju odločitev zunanje politike, zakonodajnih paketov, proračuna ali gospodarskih načrtov (ibidem).

Ne glede na vse, pa je na predsednikovi individualni odločitvi ali bo izbral vodenje države, ki bo temeljilo na hierarhiji njegovih sposobnostih vodenja ali pa se bo odločil za vodenje države z upoštevanjem komunikacij in za bolj odprt stil z večjim številom svetovalcev (LeLoup, 2003: 72-73).

3. OBVEŠČEVALNA SKUPNOST ZDRUŽENIH DRŽAV AMERIKE

Varnostno-obveščevalni sistem je podsistem nacionalnovarnostnega sistema družbe (države) in kot tak je njegova značilnost, da med drugim teži k zagotovitvi varnosti državljanov v najširšem smislu. Naloge sodobnih varnostno-obveščevalnih sistemov pa se vseskozi spreminjajo in se morajo spreminjati, saj če hočejo biti učinkoviti, morajo biti organizirani in oblikovani tako, da se kar najhitreje odzovejo na nove varnostne izzive v okolju, ki jih obdaja ter da oskrbujejo policymakerje oz. zvezno vlado z različnimi podatki o drugih državah ter o gospodarskih, političnih in drugih gibanjih v ZDA, ki bi lahko pomenila resno grožnjo za varnost države in njenih državljanov. Obveščevalnost policymakerjev in decisionmakerjev namreč zahteva ustrezne informacije in analize. Obveščevalni sistem sleherne družbe je sestavljen iz dveh najpomembnejših sestavin; iz vodstvene strukture in ustrezne strukture varnostno-obveščevalnih organizacij. In med njima, uporabnikom in proizvajalcem obveščevalnega produkta se vzpostavi posebno razmerje, ki pa lahko zaradi spleta različnih okoliščin vodi tudi do nezaupanja policymakerjev v učinkovitost delovanja varnostno-obveščevalnega sistema.

Glede na zgornja izhodišča bo z razmerjem med deli političnega sistema in varnostno-obveščevalnimi službami prikazana vloga Obveščevalne skupnosti ZDA v policymaking procesu. Sledil bo krajši zgodovinski pregled njenega nastanka in razvoja (začetki oblikovanja po koncu druge svetovne vojne, nalog po koncu hladne vojne ter ključne prelomnice - 11. septembra 2001). V nadaljevanju pa bom na kratko predstavila tudi organizacijsko strukturo trenutne Obveščevalne skupnosti ZDA; kako deluje celotna Obveščevalna aktivnost ZDA, nove naloge, funkcije, pristojnosti, s poudarkom na vodstveno-upravljalni strukturi ter njeni povezanosti z izvršilno vejo oblasti preko t.i. obveščevalnega procesa.

3.1. Razmerje med varnostno-obveščevalnimi službami in deli političnega sistema

Pomemben dejavnik, ki vpliva na funkcioniranje političnega sistema, je odnos med političnimi organi kot neposrednimi nosilci oblasti in državno administracijo kot instrumentom, preko katerega se oblast uresničuje. Obstaja načelna rešitev, da je državni aparat podrejen predstavnikiškemu. So pa znana tudi odstopanja od tega, zato pri povezavah

med varnostno-obveščevalnimi službami in političnim sistemom prihaja tudi do določenih deformacij (Purg, 1994: 233).

Glede položaja varnostno-obveščevalnih služb v političnem sistemu obstaja vrsta rešitev. Položaj varnostno-obveščevalnih služb je tesno povezan z vrsto političnega sistema, ki pomembno vpliva ne le na njen položaj, temveč tudi na ustroj, vsebino, metode dela in v končni fazi tudi na njen nadzor (ibidem).

Razlike v položaju varnostno-obveščevalnih služb v političnem sistemu so po eni strani posledica različne vloge institucij političnega sistema, po drugi strani pa so rezultat različnih rešitev glede prioritete funkcij, ki naj bi jih izvajala varnostno-obveščevalna služba v določenem političnem sistemu. Varnostno-obveščevalne službe so odvisne tudi od varnostno-političnega položaja, procesov in dogodkov v neposredni bližini, od stopnje ogrožanja varnosti in navsezadnje tudi od ustavne ureditve države (ibidem).

Glede na to, katere funkcije izvajajo varnostno-obveščevalne službe, obstajata predvsem dve vrsti povezav z drugimi deli političnega sistema (po Purg, 1994: 234):

- Povezava v ožjem smislu z *državo*, ko so varnostno-obveščevalne službe povezane zlasti z državnimi organi, katerih del so in za katere izvajajo funkcije – gre predvsem za povezanost s tremi ključnimi resorji: za zunanje zadeve, notranje zadeve ter z resorjem za obrambo. Te resorje oskrbujejo s podatki, informacijami in ocenami, pomembnimi za sprejemanje ključnih odločitev;
- Povezava v širšem smislu s *civilno družbo*, ko so varnostno-obveščevalne službe na različne načine povezane tudi z drugimi institucijami sistema. Gre za povezave s t.i. usmerjevalnim organom (npr. Svet za nacionalno varnost, predsednik vlade, posebne komisije), z organi, pristojnimi za nadzor nad zakonitostjo njihovega dela, z javnostjo ter z drugimi resorji, ki sicer niso povezani z varnostno-obveščevalno dejavnostjo, lahko pa pridobivajo koristne podatke s tega področja (gospodarsko področje, znanstveno in tehnološko področje, varstvo okolja, narodna banka, veliki poslovni sistemi ipd.)

Kakorkoli že, povezave med varnostno-obveščevalnimi službami in drugimi deli političnega sistema so različne po vsebini, oblikah in intenzivnosti. Idealno kombinacijo

prve in druge skupine pa je moč najti le v ameriški Obveščevalni skupnosti. Zanj je značilna tudi kompleksna, za razliko od parcialne⁸, povezanost med Obveščevalno skupnostjo in drugimi deli političnega sistema. V tem primeru je ameriška Obveščevalna skupnost del nacionalnovarnostnega sistema. Glede na to je njena vloga predvsem tvorna in obsega dejavnost varnostno-obveščevalnih služb v najširšem pomenu – varnostno-obveščevalne službe so v funkciji pridobivanja informacij tako za državo kot za druge institucije (Purg, 1994: 234-235).

3.2. Zgodovinski pregled razvoja varnostno-obveščevalnega sistema ZDA

ZDA so vzpostavljale posebne, specializirane obveščevalne službe le v času vojn, v miru pa so te službe razpustili (razen nekaj struktur za potrebe taktičnih obveščevalnih služb za potrebe oboroženih sil) – do naslednje, 2. SV. Ta praksa se je po 2. SV spremenila. To je bila posledica ameriškega izhoda iz politike Monrojevega izolacionizma in prevzema vloge vodilne sile "svobodnega sveta" ter dejstva, da so ZDA dobile novega, nepomirljivega nasprotnika, ki je s svojo ideologijo prav tako igral globalno vlogo. Ker je kmalu po 2. SV prišlo do odkritih antagonizmov med bivšimi zavezniki in dejstva, da je železna zavesa presekala Evropo na dva ideološko in politično nasprotna dela, je predsednik Truman leta 1946 sprejel sklep o ustanovitvi osrednje obveščevalne službe, ki so jo sprva imenovali Osrednja obveščevalna skupina CIG (*Central Intelligence Group*), leta 1947 pa je kongres sprejel Zakon o nacionalni varnosti (*National Security Act*), s katerim je bila med drugim predpisana tudi ustanovitev Osrednje obveščevalne agencije CIA (*Central Intelligence Agency*) (Krunić, 1994: 138), kakršno poznamo še danes.

Takoj po koncu 2. svetovne vojne se je v ZDA začel proces ustanavljanja cele vrste novih specializiranih obveščevalnih služb, ki so ustrezale potrebam političnih, ekonomskih in vojaških krogov ZDA. Nadaljnje zaostrovanje odnosov med državami, hladna vojna, po drugi strani pa nova politična doktrina ZDA v svetovni politiki, katere cilj je bila ekonomska, politična in vojaška dominacija v svetu, so narekovali nove, kvalitetnejše in številnejše podatke za potrebe ameriškega državnega vrha, to pa je povzročilo oblikovanje zelo močnega obveščevalnega sistema (Frankovič, 1993: 72).

⁸ Parcialne povezave praviloma zajemajo le eno področje, predvsem za potrebe državnih organov ali pa samo za potrebe drugih (npr. vladajoče stranke). V takšnih primerih so varnostno-obveščevalne službe podrejene ozkim interesom (Purg, 1994: 235).

3.2.1. Posledice hladne vojne na Obveščevalno skupnost ZDA

Varnostno-obveščevalne službe pa se še vedno obravnava kot "prvo linijo obrambe", pri čemer pa se le ta razlikuje od časa hladne vojne, ko je bila najbolj pomembna vojaška moč, saj se je ocenjevalo, da bo prevladoval pomen gospodarske moči. Obveščevalna skupnost ZDA pa se je v obdobju po hladni vojni prilagajala predvsem slednjim razmeram in prioritetam: gospodarskemu vohunstvu in protiobveščevalni zaščiti ameriških gospodarskih interesov; promociji demokracije; preprečevanju širjenja orožja za množično uničevanje (boj proti ilegalni trgovini orožja itd.); spremljanju dogodkov na kriznih žariščih (Balkan, bivše države SZ ipd.); protiterorizmu⁹; boju proti "narkomafiji"; migracijam; zaščiti okolja; zdravstveni zaščiti (Krunić, 1994: 145-149).

Eden od predlogov za spremembe po hladni vojni je zagovarjal idejo, da se morajo nove razmere odraziti tako na novih prioritetah kot na novi organizacijski strukturi, ki bi slonela le na štirih obveščevalnih službah, ki bi bile organizirane po pridobivanju podatkov: Prva bi se ukvarjala z vodenjem vohunov (HUMINT); druga predvsem s fotografiranjem iz zraka in vesolja (PHOTINT); tretja bi prestrezala razne elektronske signale (SIGINT), četrta pa bi bila analitična služba, ki bi analizirala obveščevalne in druge podatke (kot možna osnova za to službo bi bil sedanji nacionalni analitični organ t.i. Nacionalni obveščevalni svet NIC (*National Intelligence Council*), ki bi ga bilo potrebno popolnoma ločiti od CIA) (Krunić, 1994: 146).

Obstajala je še vrsta drugih predlogov, vendar jih ne bi posebej omenjala, dejstvo namreč je, da so danes, še posebej po dogodkih po 11. septembru 2001, ameriške varnostno-obveščevalne službe označene za neučinkovite (počasna in zapletena birokratska procedura analiziranja informacij in njihovo posredovanje politikom itd.), zato naj bi bile varnostno-obveščevalne službe v prihodnosti manjše, cenejše, vendar bolj učinkovite (pri tem mislim na izključenost takšnih in podobnih afer; Watergate, Iran-Contra ipd.) (Krunić, 1994: 147).

⁹ Boj proti terorizmu je bil v obdobju po hladni vojni in vse do dogodkov, ki so se zgodili 11. septembra 2001, med prioritetami dejavnosti Obveščevalne skupnosti ZDA šele na petem mestu (Krunić, 1994: 147-148).

3.2.2. Obveščevalna skupnost ZDA – danes

"Združene države Amerike, s stabilnim političnim ustavno-pravnim poreklom, z doseženo visoko stopnjo znanstveno-tehnološkega razvoja, organiziranim sistemom varnosti, katerih kader je znanstveno-strokoven in operativno-profesionalen, s tehnično opremo in usposabljanjem so, da bi kot vodilna globalna sila uspešno ščitila svoje vitalne nacionalne interese, oblikovale takšen obveščevalni sistem, ki bo v skladu z njegovimi značilnostmi zmožen, da učinkovito spremlja in odgovarja na vse potrebe in zahteve političnega vodstva države" (Masleša, 2001: 331).

Ameriški obveščevalni sistem je eden najbolj razvejanih, kompliciranih in kompleksnih sistemov na svetu. Sestavljajo ga najrazličnejši subjekti, agencije, uradi in odbori, glede na pristojnosti pa le ti nimajo v celotni strukturi enakega pomena in vloge. Pojem Obveščevalna skupnost je začela poimenovati ameriška vlada. S tem pojmom označuje vse tiste subjekte, ki imajo določeno vlogo v Obveščevalni skupnosti ZDA v tujini, ki imajo značaj federalnega telesa in katerih pripadniki nimajo policijskih pooblastil (Anžič, 1996: 191). Razvejan in zapleten obveščevalni sistem ZDA oskrbuje zvezno vlado z različnimi podatki in informacijami (gospodarskimi, političnimi, vojaškimi) ter tako pomembno sodeluje pri oblikovanju vsebine ameriške obrambne in zunanje politike (Grizold in drugi, 2000: 37).

Ker je varnostno-obveščevalni sistem tesno vezan na vsebino in cilje globalne strategije, mora reagirati in prilagoditi obstoječi model organizacijske strukture v skladu z novimi grožnjami in izzivi različnih intenzitet in značilnosti, ki postavljajo pod vprašaj realizacijo ameriških interesov (Masleša, 2001: 331-333).

Večina držav ima močno obvladovane in hierarhično organizirane varnostno-obveščevalne službe. V ZDA pa se pluralizem, ki je zelo značilen za njen politični sistem, odseva tudi v njeni Obveščevalni skupnosti. Taka organizacijska fragmentacija je dobra iz nekaterih prednostnih vidikov. Tekmovanje znotraj skupnosti vodi do večje količine operacij zbiranja, izostruje mnenja, vzdržuje poštenje ljudi, oblikovalcem politike zagotavlja boljše zaznavanje opcij, ponuja nujno potrebno jamstvo proti koncentraciji moči. Slabost fragmentacije pa je nepotrebno podvajanje, slaba koordinacija in prikrivanje informacij med posameznimi agencijami (Farson, 1991: 52, 53).

Ameriške varnostno-obveščevalne agencije so danes posebne v več vidikih: so velike in tehnološko izpopolnjene, razpršene v njihovi organizaciji in upravljanju, skrbno nadzorovane in vodene z nekaterimi moralnimi smernicami. Ameriške varnostno-obveščevalne službe si s svojimi nasprotniki v tujini delijo tudi nekatere skupne značilnosti. Med njimi so: nezmožnost zbiranja vseh potrebnih podatkov, ki bi jih oblikovalci politike želeli, sprevrčanje informacij s strani analitikov in politikov, pretirana privlačnost prikritih akcij, napake protiobveščevalcev (Farson, 1991: 64).

Če so te značilnosti točne, napovedujejo nekatere prihodnje usmeritve. V ZDA velikost in tehnološki razvoj varnostno-obveščevalnih služb opravičujeta nadaljnjo podporo, če bo primerno nadzorovan in usmerjen predvsem proti zbiranju tujih obveščevalnih podatkov. Bolj kot države lahko zmanjšajo negotovost o sposobnostih in namerah njihovih nasprotnikov, bolj verjetno se bodo lahko izognile konfliktom, ki izhajajo iz strahu pred nenadnimi napadi ali iz ostalih napak. Strateška obveščevalna dejavnost pa ima lahko učinek uravnavanja svetovnih odnosov (ibidem).

3.3. Normativna izhodišča in aktivnosti Obveščevalne skupnosti ZDA

"Namen obveščevalne skupnosti ZDA bo, da bo zagotovila predsedniku in Nacionalno varnostnemu svetu (NSC) potrebne informacije, na katerih bodo temeljile njihove odločitve, ki zadevajo vodenje in razvoj zunanje, obrambne in gospodarske politike, in zaščito interesov ZDA pred zunanjimi varnostnimi grožnjami. Vsa ministrstva in agencije bodo sodelovala pri izvrševanju tega cilja" (Executive Order 12333).

Ministrstva in agencije, ki sodelujejo pri izvrševanju ciljev Izvršilnega ukaza 12333 tvorijo Obveščevalno skupnost ZDA. Obveščevalna skupnost ZDA je zveza agencij in organizacij izvršilne oblasti, ki delujejo ločeno in skupaj, da vodijo obveščevalne dejavnosti, ki so potrebne za vodenje zunanjih zadev in zaščito nacionalne varnosti ZDA (www.intelligence.gov/1who.shtml).

To, kar jih povezuje, je njihova skupna naloga in cilj: zagotoviti in oskrbeti državne voditelje z zanesljivejšimi, pravočasnimi in natančnimi obveščevalnimi podatki, ki voditeljem oz. oblikovalcem nacionalnih politik (policymakerjem) koristijo kot primerna

osnova za sprejemanje pravočasnih in utemeljenih političnih in drugih odločitev in ukrepov za doseganje ustreznih nacionalnih politik na različnih področjih ameriške družbe in države (Tovornik, 1992: 109).

Varnostno-obveščevalne aktivnosti vključujejo:

- zbiranje informacij, potrebnih za predsednika, NSC, ministra za zunanje zadeve in obrambo, in druge urade izvršilne veje oblasti, za izvajanje njihovih nalog in odgovornosti;
- proizvajanje in razpošiljanje obveščevalnih podatkov;
- zbiranje, ki se nanaša na informacije, in vodenje aktivnosti za zaščito pred – obveščevalnimi aktivnostmi, ki so usmerjene proti ZDA; mednarodnimi terorističnimi in narkotičnimi aktivnostmi; in drugimi zunanjimi sovražnimi silami (organizacijami, osebami, agenti itd.), ki so usmerjene proti ZDA;
- posebne, specialne aktivnosti;
- administrativne in podporne aktivnosti znotraj ZDA in po svetu, ki so potrebne za izvajanje odobrenih aktivnosti; in
- nekatere druge obveščevalne aktivnosti, ki jih lahko občasno odredi sam predsednik ZDA (www.intelligence.gov/1who.shtml).

Zamisel o edini zvezni (centralni) vladni obveščevalni organizaciji ZDA je nadomestila zasnova Obveščevalne skupnosti IC (Intelligence Community), ki se je postopno izoblikovala skladno z Zakonom o nacionalni varnosti (National Security Act) 1947 leta in njegovimi kasnejšimi novelami, periodičnimi predsedniškimi direktivami in izvršnimi ukazi ter direktivami Sveta za nacionalno varnost NSC (*National Security Council*) ter drugimi predpisi agencij (npr. direktorja CIA), drugih ministrov (npr. obrambnega ministra) idr. S temi ukazi, direktivami ter agencijskimi predpisi je bila opredeljena osnovna obveščevalna vloga in struktura obveščevalne skupnosti (Tovornik, 1992: 109).

3.4. Obveščevalni proces in končni obveščevalni produkt

Obveščevalni proces pomeni proces ali cikel razvoja grobih informacij v končne obveščevalne produkte, ki jih policymakerji uporabljajo pri oblikovanju odločitev in pri izvajanju politike (Sarkesian in drugi, 2002: 168).

3.4.1. Obveščevalni podatek - informacija

Različni avtorji in različne literature različno opredeljujejo in definirajo pojma obveščevalni podatek oz. informacija. V nadaljevanju predstavljam opredelitvi dveh avtorjev (Sarkesiana in Šaponje) in argumentiram, zakaj se nisem odločila za slednjega.

Termin "obveščevalni podatek" (*intelligence*) se nanaša na končni produkt, ki je rezultat zbiranja in analiziranja vseh dostopnih informacij o tujih narodih in njihovih operacijah, kakor tudi informacij o aktivnostih skupin (npr. terorističnih), ki so pomembne za nacionalnovarnostno načrtovanje. Da bi bil obveščevalni podatek uporaben, je odvisno od varnostno-obveščevalne službe, ki ima odgovornost, da obveščevalni podatek pridobi in osmisli v t.i. obveščevalnem procesu (Sarkesian in drugi, 2002: 168).

Šaponja pa pojem podatek opredeljuje kot golo dejstvo, ki ne osvetljuje pomena podatka v času in prostoru. Podatek je zanj zgolj izolirano dejstvo, temelječe na dogajanjih, aktivnostih, stvareh, ljudeh. Glede na to podatki sami uporabniku zelo malo ali skorajda nič ne povedo, lahko celo navajajo k napačnemu sklepanju ali odločitvam, saj so iztrgani iz celote. Šele z analitično oceno podatka pa dobimo obveščevalni produkt oz. obveščevalno informacijo, kot novo znanje ali vedenje o določenem pojavu ali dogodku (Šaponja, 1999: 14-19).

V skladu z zgoraj predstavljenima opredelitvama lahko posplošim, da tisto, kar pod pojmom obveščevalni podatek razume Sarkesian, je za Šaponjo obveščevalna informacija in obratno. Sama pa bom v svojem diplomskem delu operirala s pojmom *obveščevalni podatek*. Sicer pa se termina obveščevalni podatek poslužujejo tudi drugi ugledni strokovnjaki s tega področja (Anžič, Krunić, Purg idr.).

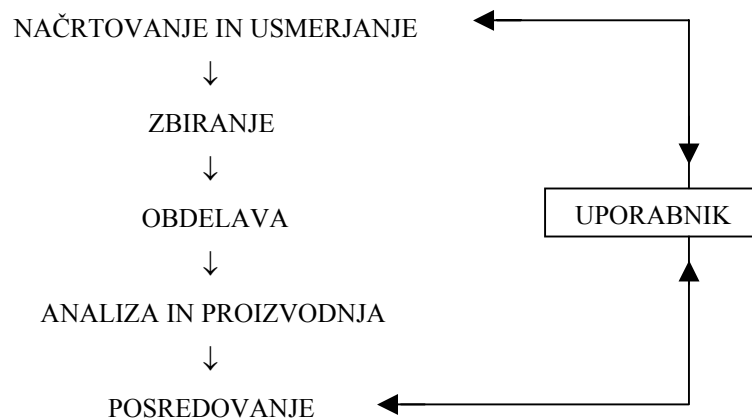
3.4.2. Obveščevalni cikel

Obveščevalni cikel se običajno uporablja kot osnova za preučevanje, kaj sploh je obveščevalni podatek in kako je povezan s političnim procesom. Ta študija se odvija znotraj obveščevalne skupnosti in mora biti tesno povezana s postopki in procesi obveščevalne skupnosti in učinkovitostjo obveščevalnega cikla (Sarkesian in drugi, 2002: 168).

Obveščevalni proces (glej Shemo 3.2. na str. 59) običajno tvori pet stopenj in kljub temu, da se zdi, da si stopnje sledijo druga za drugo, pa so v resnici stopnje veliko bolj nejasne in prepletene. Prav tako je zelo težko upravljati in koordinirati, v obveščevalni proces vključene, različne varnostno-obveščevalne službe in agencije, da bi se pridobili dobri in pravočasni obveščevalni podatki za uporabnika oz. naročnika. Namreč, končni produkt je rezultat presoj analitikov (gre za t.i. človeški dejavnik), s tem pa se tveganje za napake v presojanju samo še povečajo (Sarkesian in drugi, 2002: 169).

Prva faza, faza **načrtovanja in usmerjanja** (planning and direction), pomeni upravljanje celotnega obveščevalnega prizadevanja; od definiranja potrebe po informaciji, do prenosa obveščevalnega proizvoda do porabnika. Proces pa se običajno začne z zahtevo predsednika, NSC ali kake druge agencije ali ministrstva po obveščevalnem podatku, ki se nanaša na določeni subjekt. Nekatere od zahtev so lahko enkratnega značaja, lahko pa so stalna obveščevalna zahteva o določenem subjektu (npr. razvoj kitajskih strateških raket itd.) (Sarkesian in drugi, 2001: 168). Prva faza dejansko pomeni začetek in konec obveščevalnega cikla (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm).

Shema 3.2.: Faze obveščevalnega procesa oz. cikla



Vir: Sarkesian in drugi (2002) US National Security: Policymakers, Process and Politics, 3. izdaja, str. 16. London: Lynne Rienner Publishers.

Naslednja je faza **zbiranja** (collection) in pomeni nabor grobih informacij, ki so potrebne za proizvodnjo končnega obveščevalnega podatka. Obveščevalno zbiranje je odvisno od različnosti operacij in aktivnosti, vključno z javno dostopnimi viri - zasebnimi viri in vlogo

medijev, kakor tudi nedostopnimi viri, obstajajo pa tudi tajni viri informacij. Metode zbiranja podatkov so tehnične narave, pri čemer igrajo pomembno vlogo tudi satelitske in elektronske naprave, vse bolj in ponovno po 11. septembru 2001 pa se namenja veliko pozornost tudi človeškemu zbiranju podatkov¹⁰ (Sarkesian in drugi, 2001: 168).

Ogromen obseg zbranih grobih podatkov mora iti v postopek *obdelave* (processing), da so le-ti sploh lahko uporabni. Tretja faza tako obsega pretvorbo ogromnega obsega zbranih podatkov v obliko, ki jo bodo analitiki lahko uporabili pri opisovanju, prevajanju in selekciji podatkov (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm).

Četrta faza *analiziranja in proizvodnje* (analyses and production) pomeni preobrazbo osnovnih informacij v končni obveščevalni podatek. Spreminja obdelano obveščevalno informacijo v razumno in uporabno za pooblašcene uporabnike. Vsi zbrani obveščevalni podatki pa niso enako kvalitetni, zato morajo biti ovrednoteni za resnične, zanesljive (enako velja tudi za vire informacij) in tudi za natančne. Ovrednotenje pa vključuje tudi preverjanje drugih obveščevalnih podatkov in virov, ki sovpadajo ali so celo v nasprotju z osnovno informacijo. Proizvodnja obveščevalnih podatkov sledi stopnji analize in se nanaša na oblikovanje oblike končnega rezultata oz. produkta (Sarkesian in drugi, 2002: 169).

Obveščevalni podatek pa mora biti analiziran v skladu z njegovo povezanostjo z ameriško nacionalno varnostjo¹¹ oz. njegovo pomembnostjo glede na nasprotnikove namene, moč in politiko. Pri vsem tem zapletenem postopku pa je izredno težko razločiti nasprotujoče,

¹⁰ Obstajajo štiri glavni načini zbiranja obveščevalnih podatkov: HUMINT (Human Source Intelligence) – človeško zbiranje varnostno-obveščevalnih podatkov; SIGINT (Signals Intelligence) – zbiranje varnostno-obveščevalnih podatkov s pomočjo različnih tehničnih sredstev (COMINT, ELINT, RADINT); IMINT (Imagery Intelligence) – zbiranje varnostno-obveščevalnih podatkov v obliki slikovnih zapisov s pomočjo naprav za načine fotografiranja. Je del tehničnih disciplin zbiranja podatkov; MASINT (Measurement and Signature Intelligence) – zbiranje varnostno-obveščevalnih podatkov s pomočjo merjenja različnih količin (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html, Šaponja, 1999: 163-168).

¹¹ CIA namenja večino svojih virov za pridobivanje strateških obveščevalnih podatkov za policymakerje. To funkcijo izvaja s spremljanjem dogodkov, opozarjanjem decisionmakerjev o grožnjah ZDA in napovedovanjem dogodkov. Vpleteni subjekti se nanašajo na različne regije, probleme ali osebnosti v različnih okoliščinah (političnih, geografskih, ekonomskih, vojaških, znanstvenih ali bioloških). Preverjajo se trenutki dogodki, zmožnosti in bodoči trendi (Sarkesian in drugi, 2001: 169).

Poleg tega pa CIA proizvaja tudi številna pisna poročila, ki so lahko samo osnutki ali pa daljše študije. Le te lahko vključujejo tekoče obveščevalne podatke, ki imajo trenutni pomen ali pa gre za dolgoročne ocene. CIA predstavlja nekatere končne ocene tudi v ustnih predstavitvah. CIA pa tudi sodeluje pri načrtovanju in proizvodnji Nacionalnih obveščevalnih ocen (*National Intelligence Estimates*), ki so odsev kolektivnih presoj celotne obveščevalne skupnosti ZDA (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm).

grobe obveščevalne podatke, jim dati pomen in jih narediti uporabne za policymakerje¹² (Sarkesian in drugi, 2002: 169).

Preden preidem k opredelitvi zadnje faze obveščevalnega cikla pa moram izpostaviti, da nekateri avtorji, med njimi Šaponja, poznajo le štiri faze obveščevalnega cikla. In sicer po avtorjevi definiciji, bi tako tretja faza obveščevalnega cikla obsegala obdelavo in analizo oz. tretjo in pol četrte faze cikla po Sarkesianu, medtem ko bi četrta faza pri Šaponji obsegala proizvodnjo in posredovanje končnega produkta oz. drugo polovico četrte in celotno peto fazo obveščevalnega procesa po Sarkesianu.

Zadnja faza obveščevalnega procesa, *posredovanje* (dissemination), sledi proizvodnji končnega produkta obveščevalne dejavnosti in pomeni širjenje končnega produkta do dejanskih uporabnikov (Sarkesian in drugi, 2002: 169).

Kljub temu ali uporabnik obveščevalni podatek uporabi ali ne, saj ni pod nadzorom obveščevalnega sistema, pa je le ta del obveščevalnega procesa. Vse to pa ustvarja številne dileme obveščevalnemu sistemu. Namreč, na eni strani obstaja profesionalna prvina proizvodnje dragocenih končnih produktov in tveganih obveščevalnih ugotovitev za namene nacionalne varnosti. Po drugi strani, pa če le ti niso uporabljeni, ali se namenoma ignorirajo pomeni, da obveščevalni sistem dela sam zase, postaja vpleten v nepomembnih operacijah in je predan bolj birokratski učinkovitosti, kot pa da bi služil namenu obveščevalne dejavnosti¹³ (Sarkesian in drugi, 2001: 169-170).

Končni obveščevalni produkt se tako dnevno (šest dni v tednu) osebno dostavi predsedniku in ključnim nacionalnim varnostnim svetovalcem. Policymakerji, prejemniki končnih obveščevalnih produktov, na podlagi le teh nato oblikujejo politične odločitve, ki pa lahko vodijo v nadaljnje zahteve po še globljih in natančnejših analizah in s tem vplivajo na naslednji obveščevalni proces (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm).

¹² Zgodovinsko gledano, so signalni obveščevalni podatki napovedali japonski napad na Pearl Harbour, vendar niso bili pravilno analizirani, dokler ni bilo prepozno (Sarkesian in drugi, 2002: 169). Podobno bo morda ugotovljeno za dogodke 11. septembra 2001, čeprav do sedaj analitiki in strokovnjaki še vedno dvomijo v nesposobnost (neučinkovitost in neuskkljenost) ameriškega obveščevalnega aparata.

¹³ Problem pa je še večji, ko uporabnik zaradi slabih in nepreverjenih informacij ne more več zaupati svojim službam. Do nezaupanja ali neupoštevanja lahko pride tudi zaradi neaktualnih ali nedokazanih informacij s strani služb. Posledice takega nezaupanja so daljnosežne ne samo za nacionalno varnost v celoti, ampak tudi za službe same. Uporabniki jim ponavadi zmanjšujejo proračunska sredstva in preprosto pozabijo nanje (Šaponja, 1999: 160).

Na tem mestu moram izpostaviti še poseben fenomen klasične napake varnostno-obveščevalnih služb, ki povzroča nepravilno uporabo obveščevalnih produktov služb; filtriranje informacij in politični vpliv. Oboje v veliki večini povzroča samo vodstvo službe in le redko uporabnik sam (Šaponja, 1999: 161).

Filtriranje informacij pomeni, da se vodstvo službe samo odloča, komu bo poslalo določeno informacijo in ali jo sploh bo. Na ta način lahko favorizira določene uporabnike, druge pa prikrajša za pomembne podatke. Politični vpliv pa se kaže v tem, da vodstva služb preveč upoštevajo dnevno politiko in želje trenutne politike. Znano je, da policymakerji ne želijo slišati o neuspešnosti svoje politike. Varnostno-obveščevalne službe pa jih morajo pogosto informirati prav o dejstvih, ki so rezultat neučinkovite politike samih uporabnikov. Vodstva služb se v tekih primerih zelo rada odločijo, da uporabnikov o tem sploh ne bodo informirala (ibidem).

3.5. Organizacijska struktura Obveščevalne skupnosti ZDA

Organizacijska struktura IC ima v širšem pomenu, najsplošnejše rečeno, dva osnovna segmenta (glej tudi Shemo 3.3. na str. 66):

- *vodstveni del IC* je piramidalno strukturiran sistem posameznikov, agencij in uradov, ki so zadolženi za svetovanje, vodenje, usmerjanje, koordinacijo in strokovni nadzor nad delom IC in celotne obveščevalne aktivnosti ZDA in
- *IC v ožjem pomenu*, ki je izrazito razčlenjena struktura oziroma mreža vladnih obveščevalnih organizacij, ki istočasno, ko vladi ZDA zagotavljajo najrazličnejše podatke o tujih državah (potencialnih ali dejanskih nasprotnicah) in o stanju političnih, ekonomskih in drugih gibanj znotraj ZDA, zagotavljajo tudi protiobveščevalno zaščito ali bolj ali manj izvajajo t.i. prikrite akcije (*covert actions*) (Tovornik, 1992: 109).

Sledi pregled obveščevalne skupnosti IC v ožjem pomenu; opisala bom strukturo, funkcije, naloge in delovanja le treh varnostno-obveščevalnih agencij oz. ministrstev in obrambnih komponent. In sicer, IAIP pri Ministrstvu za domovinsko varnost DHS, reformirano vlogo Obalne straže v Obveščevalni skupnosti ZDA ter predstavila Integracijski center pred terorističnimi grožnjami TTIC, v luči odziva na spremembo varnostnega okolja po letu

2001. V nadaljevanju tega poglavja bom analizirala vodstveno-upravljalno strukturo IC in pri tem več pozornosti namenila CIA, na koncu pa bo sledila še predstavitev novodobne vloge FBI v IC.

3.5.1. Obveščevalna skupnost – članice

V najsplošnejšem se organizacijska struktura IC v ožjem pomenu deli na pet osnovnih kategorij, sicer pa ameriško Obveščevalno skupnost tvorijo članice zvezne vlade - agencije, službe, uradi in druge organizacije znotraj izvršilne veje oblasti, ki igrajo vodilno vlogo pri delovanju nacionalnega obveščanja. Obveščevalno skupnost sestavljajo številne organizacije:

1. *nacionalne varnostno-obveščevalne službe*: **CIA** (Central Intelligence Agency/Osrednja obveščevalna agencija) - zagotavlja prave, uporabne in pravočasne zunanje obveščevalne podatke o nacionalnovarnostnih temah za nacionalno politiko in politične odločevalce (več in podrobneje o CIA v nadaljevanju); **NSA** (National Security Agency/Nacionalna varnostna agencija) - zbira in obdeluje zunanje signalne obveščevalne informacije za nacionalne voditelje in bojavnike in ščiti vitalne ameriške informacijske varnostne sisteme; **NRO** (National Reconnaissance Office/Nacionalni izvidniški urad) - koordinira zbiranje in analizo informacij dobljenih z letalskim in satelitskim izvidovanjem vojaških služb ali s strani CIA;
2. *varnostno-obveščevalne službe obrambnega ministrstva*: **DIA** (Defense Intelligence Agency/Obrambna obveščevalna agencija) - zbiranje podatkov in informacij, ki so predvsem vojaškega pomena (za potrebe obrambnega ministrstva in skupnega štaba poveljnikov (JCS)) oz. proizvodnje pravočasnih objektivnih vojaških obveščevalnih podatkov za bojavnike, policymakerje in vojaške načrtovalce; zadolžena je tudi za koordinacijo dela vseh obveščevalnih služb, ki spadajo pod generalštabe posameznih zvrsti oboroženih sil; **NGA**¹⁴ (National Geospatial

¹⁴ Nacionalna agencija za posnetke in kartografijo NIMA (National Imagery and Mapping Agency) je bila ustanovljena leta 1996, njeno ime pa se spremeni leta 2003 z Obrambnim prilastitvenim osnutkom za leto 2004 (*Defense Appropriation Bill 2004*), ko se NIMA preimenuje v NGA – njene naloge pa se dopolnijo v smeri poudarka na zavedanju o vesoljskem bojišču (*Battlespace awareness*) (www.intelligence.gov/1-memebrs_nima.shtml).

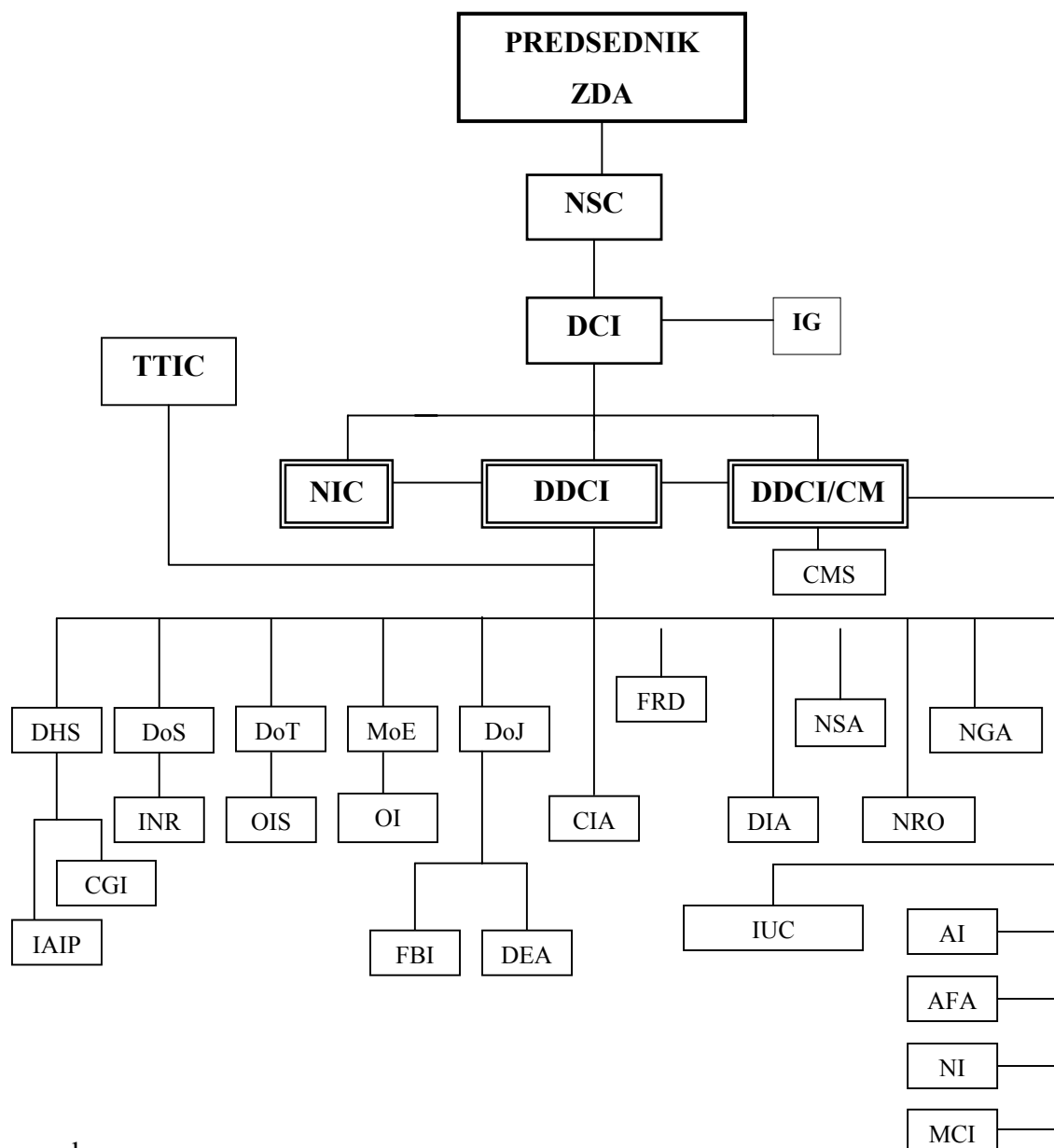
- Agency/Nacionalna agencija za zemeljsko-vesoljske posnetke) - zagotovitev natančnih zemeljskih in vesoljskih (*geospatial*) podatkov v podporo nacionalne varnosti;
3. *obveščevalne službe oboroženih sil*: **AFA** (Air Force Agency/Obveščevalna služba vojnega letalstva), **AI** (Army Intelligence/Obveščevalna služba kopenske vojske), **MCI** (Marine Corps Intelligence/Obveščevalna služba korpusa mornarcev), **NI** (Navy Intelligence/Obveščevalna služba mornarice) - vsaka zbira in proizvaja obveščevalne podatke, ki so pomembni za njihove specifične potrebe posamezne zvrsti;
 4. *obveščevalne komponente združenih in specializiranih poveljstev*: **USACOM, USEUCOM, USCENTCOM, USNORTHCOM, USPACOM, USSOUTHCOM, USSPACECOM, USSOCOM, USSTRATCOM, USTRANSCOM**; vsaka ima združen obveščevalni center, ki med drugim proizvaja končne obveščevalne analize za svojega poveljnika in sile, ki jim le ta poveljuje;
 5. *civilne varnostno-obveščevalne službe in obveščevalne službe preostalih ministrstev*:
 - Ministrstvo za zunanje zadeve: **INR** (Bureau for Intelligence and Reserch/Urad za obveščevalno dejavnost in raziskave) - ukvarja se z vprašanji, ki se nanašajo na zunanjo politiko ZDA in je osrednja točka znotraj ministrstva za vse politične teme in aktivnosti, ki se nanašajo na Obveščevalno skupnost;
 - Ministrstvo za finance: **OIS** (Office of Intelligence Support/Urad za obveščevalno podporo) - zbira in obdeluje podatke, ki bi lahko vplivali na ameriško monetarno in fiskalno politiko (zbiranje informacij o mednarodni trgovini, mednarodnem transportu, nelegalnem trgovanju z alkoholom, tobakom, orožjem itd.), sodeluje tudi z INR pri zbiranju podatkov, ki se nanašajo na tuja gospodarstva ter nadzira obveščevalne odnose med ministrskimi službami in uradi;
 - Ministrstvo za energijo: **OI** (*Office of Intelligence/Urad za obveščevalno dejavnost*)
 - za doseganje pomembnih nacionalnih ciljev na področju energije, nacionalne varnosti, znanosti in tehnologije ter odpadkov. Poseben pomen ima na področju

jedrske energije (jedrsko orožje, ne/širjenje jedrskega orožja, potencialne države imetnice jedrskega orožja, ocene o razpoložljivosti tehnologije za izdelavo jedrskega orožja itd.) in energetske varnostno povezanih obveščevalnih tem v podporo ameriški nacionalnovarnostni politiki, programom in ciljem;

- Ministrstvo za pravosodje: **FBI** (Federal Bureau of Investigation/Zvezni preiskovalni urad) - odgovoren predvsem za protiobveščevalno dejavnost, za nadzor političnih nasprotnikov ter ima nalogo preprečevanja kriminalitete; **DEA** (Drug Enforcement Administration/Urada proti drogam) - pristojna za zbiranje podatkov o proizvodnji in trgovanju z mamili doma in v tujini;
- Ministrstvo za domovinsko varnost: **IAIP** (Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate/Direktorat za analize in zaščito infrastrukture) - njegova osnovna naloga v Obveščevalni skupnosti med drugim je, da skuša preprečiti teroristične napade znotraj ZDA, zmanjšati ameriško ranljivost na/za terorizem in zmanjšati škodo in pomagati okrevati po napadih, ki se dejansko pripetijo;
- Obalna straža (*Coast Guard*): kot ena izmed rezervnih sil pridobiva za Obveščevalno skupnost ZDA informacije povezane z morskimi mejami in domovinsko varnostjo (vse po: Tovornik, 1992: 110, Richelson, 1995: 101-128, www.intelligence.gov/1who.shtml).

Ne glede na vse pa je potrebno dodati, da tako vodstvena struktura, kot agencije, uradi in druge obveščevalne komponente po svoji vlogi in pristojnostih v celotni strukturi IC nimajo enake vloge in pomena. Medtem, ko se primarne naloge varnostno-obveščevalnih služb CIA, DIA, NSA, NRO in NGA nanašajo na obveščevalno dejavnost, pa se pri drugih, zgoraj omenjenih organizacijah, primarni cilj ne nanaša na obveščevalne odgovornosti. V teh primerih je le del organizacije vključene v Obveščevalno skupnost ZDA (Tovornik, 1992: 110).

Shema 3.3.: Organizacijska struktura IC



Legenda:

NSC – Nacionalno varnostni svet;

TTIC – Integracijski center pred terorističnimi grožnjami;

DCI – Direktor Osrednje obveščevalne agencije;

DDCI – Namestnik DCI; NIC – Nacionalni obveščevalni svet;

DDCI/CM – Namestnik DCI za upravljanje obveščevalne skupnosti; CMS – Štab za upravljanje skupnosti;

CIA – Osrednja obveščevalna agencija;

DHS – Ministrstvo za domovinsko varnost; IAIP – Direktorat za analizo informacij in zaščito infrastrukture; CGI – Obveščevalna dejavnost Obalne straže ZDA;

DoS – Ministrstvo za zunanje zadeve; INR – Urad za obveščevalno dejavnost in raziskave;

DoT – Ministrstvo za finance; OIS – Urad za obveščevalno podporo;

MoE – Ministrstvo za energijo; OI – Urad za obveščevalno dejavnost

DoJ – Ministrstvo za pravosodje; FBI – Zvezni preiskovalni urad; DEA – Urad proti drogam;

FRD – Zvezni preiskovalni oddelek kongresne knjižnice;

DoD – Obrambno ministrstvo; DIA – Obrambno obveščevalna agencija; NSA – Nacionalna varnostna agencija; NRO – Nacionalni izvidniški urad; NGA – Nacionalna agencija za zemeljsko-vesoljske posnetke; IUC – obveščevalne komponente združenih poveljstev; AI – Obveščevalna služba kopenske vojske; AFA – Obveščevalna služba vojnega letalstva; NI – Obveščevalna služba mornarice; MCI – Obveščevalna služba korpusa marincev.

Vir: Tovornik, 1992: 111, Sarkesian in drugi, 2002: 166, Richelson, 1995/1999: 15/19, Masleša, 2002: 362, www.fas.org/irp/cia/ciaorg.htm, www.intelligence.gov/1who.shtml, www.fas.org/irp/cia/product7fact97/intcomm.htm.

3.5.1.1. Direktorat za analizo informacij in zaščito infrastrukture IAIP (Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate)

Kongres je s potrditvijo ustanovitve novega ministrstva DHS junija 2002 le temu dal mandat za zmanjšanje ranljivosti ZDA pred terorizmom in za odkrivanje in odzivanje na teroristične napade. Strukturo DHS sestavlja pet direktorotov, pri čemer pa bom v svojem diplomskem delu posvetila pozornost in analizo le enemu - Direktoratu za analizo informacij in zaščito infrastrukture – IAIP, ki je del Obveščevalne skupnosti ZDA.

Naloga Direktorata IAIP je, da analizirane informacije Ministrstva za zunanje zadeve, agencij lokalnih vlad in entitet privatnega sektorja posreduje zvezni vladi in s tem omogoči zmogljivosti za varnost in zaščito nacionalnih notranjih vrednosti.

Osnovna funkcija Direktorata IAIP pa je, da načrtuje ranljivosti pomembne nacionalne infrastrukture z obširnimi obveščevalnimi analizami in javnimi viri informacij. To je posebna funkcija zvezne vlade in je osnova nacionalnim zmožnostim za boljšo zaščito pred terorističnimi napadi (www.intelligence.gov/1.who.shtml).

Znotraj IAIP predstavlja Urad za analizo informacij IA (*Office of Information Analysis*) obveščevalno aktivnost, ki jo dejansko izvaja znotraj DHS. Odgovornosti urada IA so:

1. Spremljanje, ocenjevanje in koordinacija kazalcev in opozoril v podporo ministra za DHS, ki je odgovoren za izvajanje Nadzornega Sistema za domovinsko varnost (Homeland Security Advisory System – HSAS), kar pomeni;
 - dostop do vseh informacij, ocen, analiz in neobdelanih podatkov, ki se nanašajo na teroristične grožnje domovini oz. ZDA;
 - vzdrževanje pravočasne obveščevalne povezanosti, v podporo situacijske obvešččenosti, med izvajanjem zaščitnih ukrepov in upravljanja v primeru nesreč;

2. Ocenjevanje obsega terorističnih groženj ZDA, v skladu z razumevanjem teh groženj, v luči aktualnih in potencialnih ranljivosti ZDA;

- integracija informacijskih groženj in analiz z ocenami ranljivosti, ki ga izvaja Urad za infrastrukturno zaščito IP (*Office of Infrastructure Protection*), v skladu z identifikacijo prioritet zaščitnih in podpornih ukrepov DHS, drugih agencij zvezne vlade, agencij lokalnih vlad in entitet privatnega sektorja;
- odzivi na zahteve s strani pomočnika ministra DHS za infrastrukturno zaščito o informacijskih analizah obveščevalnih zahtev.

3. Zbiranje, integracija in poročanje informacij, povezanih s terorizmom, ki jih posredujejo članice DHS-a, druge agencije zvezne vlade, agencije lokalnih vlad in entitet privatnega sektorja; postopek zahtev po informacijah RFI (*Request for Information*) od DHS-a, zvezne vlade, agencij lokalnih vlad in entitet privatnega sektorja; razširjanje informacij in obveščevalnih podatkov o grožnjah in zahtev po informacijah od RFI in od članic DHS-a, drugih agencij zvezne vlade, agencij lokalnih vlad in entitet privatnega sektorja (vse po www.intelligence.gov/1.who.shtml).

3.5.1.2. Varnostno-obveščevalna dejavnost Obalne straže CGI (Coast Guard Intelligence)

V sestavi ameriških rezervnih sil je, poleg Nacionalne garde in zveznih rezervnih sil, tudi Obalna straža ZDA. V mirnem času je formalno vezana na ministrstvo za transport, medtem ko ob večjih nesrečah in vojni preide v pristojnost ameriške mornarice (Grizold, 2000: 73). To je veljalo vse do 11. septembra 2001 oz. do 28. decembra 2001, ko je predsednik George W. Bush z amandmajem dopolnil Nacional Security Act iz leta 1947 in s tem je član Obveščevalne skupnosti ZDA postala tudi Obalna straža ZDA oz. CGI (*US Coast Guard Intelligence*) v okviru Ministrstva za domovinsko varnost DHS.

CGI kot član Obveščevalne skupnosti IC bo za IC zagotavljal pomembne obveščevalne podatke. CGI je posebnost v tej smeri, da je edini član IC, katerega osnovna agencija združuje oboje; oborožene sile in organizirano službo, z uzakonjenimi širokimi pooblastili obveščevalnega delovanja (www.intelligence.gov/1-memebers_coastguard.shtml).

Glavne naloge CGI so zaščita prebivalstva, okolja in ameriških gospodarskih in varnostnih interesov v katerikoli obmorski regiji, v katerih bi bili ti interesi na preizkušnji, vključujoč mednarodne vode in celotno ameriško obalo, pristanišča in notranje-kopenske vodne poti

(varnost pristanišč, iskanje in reševanje, obalna varnost, preprečevanje trgovanja z drogami, nadzor vdora tujih nezakonitih migrantov, zaščita živih obalnih virov itd).

Obalna straža zagotavlja enotne koristi ameriškemu narodu, saj je zanjo značilno prepletanje vojaških, humanitarnih in civilnih zakonskih zmožnosti. Da bi dosegla te številne in različne naloge, se višji voditelji in operacijski poveljniki Obalne straže zanašajo na učinkovitost obveščevalne dejavnosti Obalne straže CGI (ibidem).

3.5.1.3. Integracijski center pred terorističnimi grožnjami TTIC (Terrorist Threat Integration Center)

Pri obravnavanju in analiziranju komponent Obveščevalne skupnosti IC, moram nujno omeniti in pojasniti tudi pomen ene izmed njenih novo nastalih komponent po 11. septembru 2001. In sicer, oblikovanje t.i. Integracijskega centra pred terorističnimi grožnjami TTIC, ki ga je ustanovil predsednik George W. Bush 1. maja 2003:

"Nalagam voditeljem CIA, FBI, Ministrstvu za domovinsko varnost in obrambnemu ministrstvu, da oblikujejo in razvijejo Integracijski center pred terorističnimi grožnjami TTIC, ki bo združeval in analiziral vse informacije o grožnjah na enem mestu. Vlada mora imeti najboljše možne podatke, ki jih bo uporabila in zagotovila, da bodo pravi ljudje, ob pravem času, na pravem mestu, da bodo tako lahko zaščitili vse naše (ameriške) državljane" (Daly, 2003: 4).

TTIC analizira obveščevalne podatke, ki jih zbere CIA, FBI, DIA, NRO in DHS. TTIC upravlja višji vladni uradnik, ki ga imenuje direktor DCI, njemu pa je tudi odgovoren in mu poroča. Osebe TTIC sestavljajo najvišji uradniki za protiteroristične zadeve iz vseh prej omenjenih agencij. Vir sredstva iz katerih se financira TTIC še ni določen, verjetno pa njegov program ne bo potreboval kongresne odobritve in bo mišljen kot širitev CIA (ibidem).

Poslanstvo TTIC je združevanje dnevnih groženj ZDA za predsednika in da analize groženj izmenjuje s številnimi vladnimi varnostno-obveščevalnimi službami. Med njimi je DHS njihov večji uporabnik. Ali drugače, primarna naloga TTIC je, da dokončno odpravi praznino med domačo teroristično obveščevalno dejavnostjo in obveščevalno dejavnostjo o terorizmu na tujem. TTIC ima namreč dostop do vseh obveščevalnih podatkov, ki so na voljo vladi (od grobih informacij do končnih obveščevalnih podatkov) (Daly, 2003: 4).

Kot že omenjeno je TTIC neposreden produkt terorističnega napada na ZDA 11. septembra 2001, zato so notranja nesoglasja in rivalstvo med agencijami IC so raje vodila v nastanek nove entiteta, kot pa da bi si agencije delile pomembne podatke zunaj svojih meja agencij Obveščevalne skupnosti (ibidem).

Vloga in funkcija TTIC ter IAIP so dopolnjujoče ter presegajo nacionalna prizadevanja za odkrivanje, preučevanje in preprečevanje terorizma. TTIC oblikuje popolno uporabo vseh informacij, povezanih s terorističnimi grožnjami in veščin dostopnih vladi ZDA in zagotavlja obširne in vsesplošne analize groženj predsedniku, DHS in drugim zveznim agencijam. IAIP pa zagotavlja obveščevalne analize za TTIC in sodeluje z analitiki iz drugih zveznih agencij pri analiziranju vsesplošnih terorističnih informacij. IAIP prav tako zagotavlja TTIC zbrane informacije o grožnjah, ki so pridobljene od članic DHS, drugih agencij zvezne vlade, agencij lokalnih vlad in entitet privatnega sektorja itd. (www.intelligence.gov/1.who.shtml).

3.6. Vodstveno-upravljalna struktura Obveščevalne skupnosti ZDA

Na vrhu vodstvene strukture ameriške Obveščevalne skupnosti IC je predsednik ZDA s svojimi odbori ter Svet za nacionalno varnost NSC. Temu sledi Direktor Obveščevalne skupnosti DCI, ki je hkrati tudi direktor Osrednje obveščevalne agencija CIA. DCI je predsedniku ZDA neposredno podrejen.

3.6.1. Direktor Obveščevalne skupnosti (DCI)

DCI je torej neposredno odgovoren predsedniku ZDA in je njegov najvišji svetovalec za tuje obveščevalne zadeve, ki se nanašajo na nacionalno varnost. DCI statutarno vodi IC in kot takšen je zadolžen za: svetovanje predsedniku ZDA in NSC o obveščevalni aktivnosti v tujini; koordinacijo in nadzor obveščevalnih aktivnosti ameriških varnostno-obveščevalnih agencij; usklajevanje in pripravo proračuna IC; skrbi za izvrševanje tajnih (prikritih) operacij; usklajuje obveščevalno aktivnost s posameznimi tujimi obveščevalnimi organizacijami; spodbuja razvoj zadev, ki so skupnega pomena za celotno IC, vključno z razvijanjem analitičnih metod; zbira obveščevalne podatke na nacionalni ravni (Tovornik, 1992: 114, www.odci/cia/publications/factell/textonly.htm#6).

Za izvajanje tako obširnega programa in nalog ima DCI na razpolago več podrejenih namestnikov in posvetovalnih teles in pomočnikov, ki bodo predstavljeni v nadaljevanju (glej tudi Shemo 3.4. na str. 72).

3.6.2. Namestnik direktorja osrednje obveščevalne agencije DDCI (*Deputy Director of Central Intelligence*)

DDCI nadomešča direktorja DCI v zadevah, ki se nanašajo na splošne zadeve. Imenuje ga predsednik ZDA, potrdi Senat. DDCI je pomočnik direktorja DCI in izvaja takšne naloge, ki mu jih naroča ali odredi DCI. DDCI nadomešča direktorja DCI in izvaja njegova polna pooblastila v času njegove odsotnosti ali nezmožnosti za njihovo izvajanje (www.odci.gov/cia/publications/factell/textonly.htm#6).

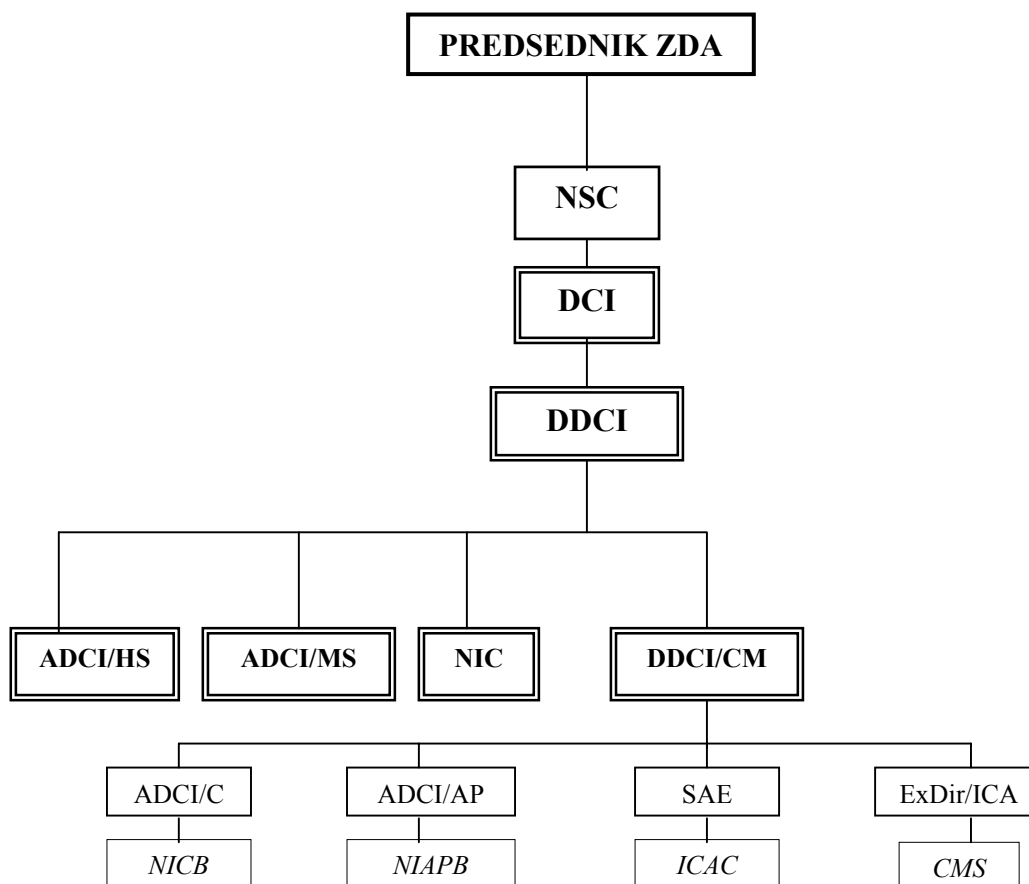
Glavna pomočnika DCI oz. DDCI sta:

1) Pomočnika DCI za vojaško podporo ADCI/MS (*Associate Director of Central Intelligence for Military Support*); To mesto ADCI/MS je bilo ustanovljeno leta 1995 in je glavni svetovalec in predstavnik DCI za vojaške zadeve. Naloga ADCI/MS je, da koordinira prizadevanja IC in zagotovi poveljnikom skupnih sil JFC (*Joint Force Commanders*) pravočasne in natančne varnostno-obveščevalne podatke. ADCI/MS podpira tudi uradnike obrambnega ministrstva, ki nadzirajo vojaško obveščevalno urjenje in nabavo obveščevalnih sistemov in tehnologije. Višji glavni častnik zagotavlja ADCI/MS koordinacijo politik IC, načrtov in zahtev, ki se nanašajo na podporo vojaškim silam v varnostno-obveščevalnem proračunu (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm).

2) Pomembno je tudi mesto Pomočnika DCI za domovinsko varnost ADCI/HS (*Associate Director of Central Intelligence for Homeland Security*); ADCI/HS je glavni svetovalec DCI in DDCI glede podpore IC pri razvoju nalog Vlade ZDA pri oblikovanju koncepta domovinske varnosti po 11. septembru 2001. ADCI/HS pospešuje in kadar je potrebno tudi določa samostojno obveščevalno podporo dosežkov, ki jih izvajajo Urad za domovinsko varnost OHS, sedaj Ministrstvo za domovinsko varnost DHS in druge zakonite agencije, za prepoznavanje, preprečevanje in motenje tujih terorističnih groženj v ZDA. ADCI/HS tesno sodeluje tudi z DDCI/CM (več o slednjem v nadaljevanju) in tako ADCI/HS v skladu z najvišjimi pooblastili DCI pregleduje in oblikuje priporočila o

razdelitvi obveščevalnih virov za potrebe domovinske varnosti, načrtovanja, politike, programiranje in razdelitev proračunskih sredstev.

Shema 3.4.: Vodstveno-upravljaljska struktura IC



Legenda:

- NSC – Nacionalno varnostni svet;
- DCI – Direktor Centralne obveščevalne agencije; DDCI – Namestnik DCI;
- NIC – Nacionalni obveščevalni svet;
- ADC/MS – Pomočnik DCI za vojaško podporo;
- ADC/HS – pomočnik DCI za domovinsko varnost
- DDCI/CM – Namestnik DCI za upravljanje obveščevalne skupnosti; ExDir/ICA – Izvršilni direktor za zadeve obveščevalne skupnosti;
- CMS – Štab za upravljanje skupnosti; ADCI/C – Pomočnik DCI za zbiranje; NICB – Nacionalni obveščevalni odbor za zbiranje;
- ADCI/AP – Pomočnik DCI za analize in proizvodnjo; NIAPB – Nacionalni obveščevalni odbor za analize in proizvodnjo; SAE – Višja izvršilna pridobitev; ICAC – Svet obveščevalne skupnosti za pridobitve.

Vir: Tovornik, 1992: 111, Sarkesian in drugi, 2002: 166, Richelson, 1995/1999: 15/19, Masleša, 2002: 362, www.fas.org/irp/cia/ciaorg.htm, www.intelligence.gov/1who.shtml, www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm.

ADCI/HS tesno sodeluje tudi z ADCI/MS za koordinacijo politike in virov IC v vojaške namene pri novo oblikovanem severnem poveljstvu ameriških sil NORTHCOM (www.odci.gov/cia/publications/factell/textonly.htm#6).

3.6.3. Nacionalni obveščevalni svet NIC (*National Intelligence Council*)

NSC je analitična organizacija, podrejena DCI, sestavlja pa jo predsednik in podpredsednik in obsega 12 nacionalnih obveščevalnih uslužbencev in višje strokovnjake, ki prihajajo iz vseh elementov Obveščevalne skupnosti, akademij in privatnega sektorja. Uslužbenci NIC se osredotočajo na bistvene probleme določene geografske regije in določene funkcionalne sfere (npr. ekonomska sfera in širjenje jedrskega in drugega orožja) in so odgovorni za koordinacijo in pripravo ocen znotraj določenega področja, za katerega so zadolženi (www.fas.org/irp/offdocs/iret023.html).

NIC služi DCI kot voditelj Obveščevalne skupnosti tako, da zagotavlja center za srednjeročna in dolgoročna strateška mnenja in dokazila, znotraj ameriške vlade. NIC zagotavlja DCI tudi informacije, ki jih le ta potrebuje za podporo politikom (policymakerjem), s tem ko sledijo spreminjajočim se interesom in prioritetam zunanje politike. NIC je torej analitična služba (osrednji analitični organ), ki zbira podatke vseh varnostno-obveščevalnih služb Obveščevalne skupnosti in je podrejena direktorju DCI (www.odci.gov/NIC_home.html).

3.6.4. Namestnik direktorja osrednje obveščevalne agencije za upravljanje skupnosti DDCI/CM (*Deputy Director of Central Intelligence for Community Management*)

DDCI/CM naj bi tako dopolnil delo DDCI. Predlaga ga predsednik ZDA, potrdi Senat. Urad DDCI/CM je bila ustanovljena z Obveščevalnim avtorizacijskim zakonom za proračunsko leto 2004 (*Intelligence Authorization Act for FY 2004*), vodi ga DCI, sicer pa je DDCI/CM pristojen za upravljanje celotne Obveščevalne skupnosti ZDA, ki mora biti usposobljena za zagotavljanje ključnih in koristnih informacij predsedniku ZDA, vojaškim strukturam, sodstvu, diplomatom in kongresu (www.intelligence.gov/1who.shtml).

Pri izvajanju omenjenih nalog pa DDCI/CM oz. DCI pomagajo trije pomočniki, odgovoren pa mu je tudi Izvršilni direktor za zadeve obveščevalne skupnosti ExDir/ICA (*Executive Director for Intelligence Community Affairs*), ki vodi Štab za upravljanje skupnosti CMS (*Community Management Staff*), vendar o slednjemu več v nadaljevanju, najprej pa pogledjmo pomočnike DDCI/CM:

1) Pomočnik DCI za zbiranje podatkov ADCI/C (*Assistant DCI for Collection*) je odgovoren DCI preko DDCI/CM in mu pomaga pri izvajanju obveščevalnega zbiranja, za zagotovitev najbolj učinkovitih in uspešno zbranih nacionalnih varnostno-obveščevalnih podatkov. ADCI/C je tudi končni razsodnik DCI, da izbere najboljši vir nacionalnega zbiranja obveščevalnih podatkov. ADCI/C pa je tudi izvršilni zastopnik za razvoj načrtov za izboljšanje pobud, ki so bile osnovane v Strateških usmeritvah za zbiranje v Obveščevalni skupnosti SDICC (*Strategic Direction for Intelligence Community Collection*). ADCI/C posreduje obveščevalne podatke Odboru za nacionalno obveščevalno zbiranje NICB (www.intelligence.gov/1who.shtml).

2) Pomočnik DCI za analize in proizvodnjo ADCI/AP (*Assistant DCI for Analysis and Production*) je odgovoren za upravljanje analiz in proizvodnje Obveščevalne skupnosti. ADCI/AP predseduje Nacionalnemu obveščevalnemu odboru za analizo in proizvodnjo NIAPB (*National Intelligence Analysis and Production Board*), ki ga sestavljajo vodje analitične organizacije NFIP. NIAPB deluje skupaj z ADCI/AP pri razvoju skupne strategije, ki bo izboljšala kvaliteto analiz, ustregla zahtevam uporabnikov, posvetila pozornost analitičnim prazninam in pomanjkljivostim in ustanovila postopek za analitične potrebe za upravljanje zbiranja (www.intelligence.gov/1who.shtml).

3) Višja izvršilna pridobitev SAE (*Senior Acquisition Executive*) zagotavlja neodvisen nadzor večjih sistemov pridobitev in upravljanja pridobitev znotraj NFIP. Poleg tega pa SAE predseduje tudi Svetu obveščevalne skupnosti za pridobitve ICAC (*Intelligence Community Acquisition Council*), ki je v bistvu forum za izmenjavo najboljšega prakticanja in izboljšav v pridobitvenem upravljanju, nanaša pa se tudi na področje skupnih zadev (*common concern*) (www.intelligence.gov/1who.shtml).

4) Štab za upravljanje skupnosti CMS (*Community Management Staff*) je ustanovil DCI leta 1992 in je nadomestil Osebo obveščevalne skupnosti ICS (*Intelligence Community*

Staff). CMS je neodvisen element Obveščevalne skupnosti, njen izvršilni direktor ExDir/ICA pa je neposredno odgovoren direktorju centralne obveščevalne agencije DCI. Naloga CMS je pomoč DCI in DDCI/CM pri izvrševanju njune koordinacije in upravljalnih odgovornosti Obveščevalne skupnosti. CMS je zadolžen za razvoj, koordinacijo in izvrševanje odgovornosti DCI do skupnosti za upravljanje z viri; program obdavčenja in ocena političnih prispevkov; predvsem pa skrbi za delovanje procesa proračunskega programa celotne IC, vključno z ovrednotenjem programov ter predložitvijo proračunskega zahtevka Obveščevalne skupnosti predsedniku ZDA in kongresu. CMS izvaja tudi druge funkcije in dolžnosti, določene s strani DCI, federalnih statutih ali izvršilne akcije (www.odci.gov/ic/icroll.html).

Sledi deskripcija vodstveno-upravljalne strukture CIA in prikaz delitve pristojnosti ter vlog, saj je na vrhu hierarhične piramide CIA direktor DCI, ki je hkrati tudi direktor celotne Obveščevalne skupnosti ZDA in ki, kot že omenjeno, preko svojih direktorjev (namestnikov) vodi in upravlja celotno Obveščevalno skupnost ZDA.

3.7. Vodstveno-upravljalna struktura CIA

Na vrhu CIA je Izvršilni direktor EXDIR (*Executive Director*), ki je Višji operativni poveljnik CIA. Imenuje ga DCI za izvrševanje svojih ukazov in direktiv. Funkcije, ki so pod pristojnostjo EXDIR vključujejo proračunsko, strateško načrtovanje, načrtovanje virov, naloge višjega osebja in teme, ki vplivajo na operacije celotne CIA. V primeru, ko DCI ali DDCI predstavljata IC pred kongresom, pa EXDIR predstavlja agencijo CIA. EXDIR dnevno upravlja s CIA, sprejema in izvaja politike ter programe, ki vplivajo na interese agencije in osebje v imenu DCI, pri tem pa mu pomagajo trije njegovi direktorji namestniki (*Deputy Directors*) in vodje petih Uradov za podporo nalog MSO (*Mission Support Offices*) (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm). Glej tudi Shemo 3.5. na strani 77.

1) Urad za podporo nalog MSO (*Mission Support Offices*) sestavlja pet uradov, s centraliziranimi odgovornostmi, kar omogoča upravljalcem nalog (*Deputy Directors*) treh direktoriatov CIA, da dosežejo njihove skupne cilje obveščevalnega zbiranja, analiz in proizvodnje obveščevalnih podatkov. Te urade vodijo: Načelnik finančne službe (*Chief Information Officer*), Načelnik službe za informiranje (*Chief Information Officer*), sledi

urad za Človeške vire (*Human Resources*), Varnost (*Security*) in Globalno podporo (*Global Support*).

S tem, ko delujejo v konkurenčnem in na uporabnike usmerjenem okolju, MSO zagotavljajo širok obseg storitev: informacijsko tehnologijo, komunikacije, logistiko, usposabljanje, upravljanje finančnih sredstev, zdravstvenih storitev, človeških virov, upravljanje posnetkov, ter zaščito osebja CIA, informacij in pripomočkov (www.odci.gov/cia/publications/factell/textonly.htm#6).

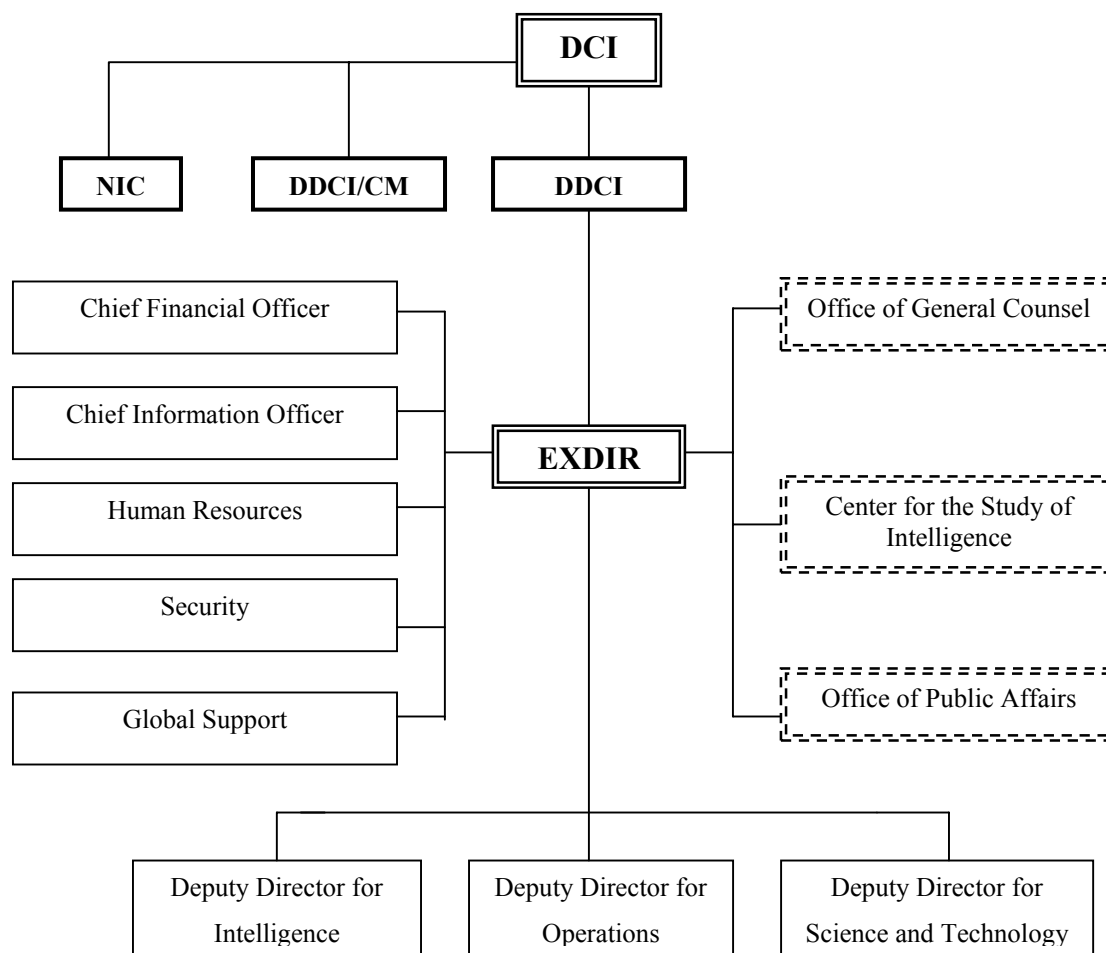
2) Namestnik direktorja za obveščevalno dejavnost DDI (*Deputy Director for Intelligence*) vodi Direktorat za obveščevalno dejavnost CIA ter s tem upravlja proizvodnjo in širjenje vseh virov obveščevalnih analiz o ključnih problemih, ki se nanašajo na tujino. DDI je odgovoren za pravočasnost, točnost in pomembnost obveščevalnih analiz, ki zadevajo nacionalnovarnostne policymakerje in druge obveščevalne uporabnike (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm).

3) Glavna naloga namestnika direktorja za operacije DDO (*Deputy Director for Operations*) je odgovornost za tajno zbiranje obveščevalnih podatkov iz tujine, vključno s človeškim zbiranjem obveščevalnih podatkov HUMINT. Je tudi vodja Direktorata za operacije CIA (www.odci.gov/cia/publications/factell/textonly.htm#6).

Na domačem področju (znotraj ZDA) pa je DDO odgovoren za javno zbiranje obveščevalnih podatkov iz tujine, ki jih prispevajo prostovoljci in organizacije v ZDA (*ibidem*).

4) Namestnik direktorja za znanost in tehnologijo DDST (*Deputy Director For Science and Technology*) vodi Direktorat za znanost in tehnologijo CIA in je odgovoren za pripisovanje tehnoloških in tehničnih uslug najbolj ključnim in kritičnim varnostno-obveščevalnim problemom. DDST je vključen v vse faze obveščevalnega procesa. Razvija tehnologije in analitična orodja za zblíževanje preprek in dostopov, obdelavo in izrabo informacij. DDST pomaga širiti občutek zmožnosti, z omogočanjem zbiranja operacij z inovativnimi tehnologijami. DDST sodeluje tako z DDI kot tudi z DDO, kateremu zagotavlja tehnično podporo kjerkoli in kdajkoli in v kakršnikoli operaciji jo le ta potrebuje (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm).

Shema 3.5.: Vodstveno-upravljalna struktura CIA



Legenda:

- vloga v IC
 - vloga v CIA
 - vloga v IC in v CIA

DCI – Direktor Centralne obveščevalne agencije;

DDCI – Namestnik DCI; MSO – Uradi za podporo misij (*Chief Financial Officer* – Višji poveljnik za finance; *Chief Information Officer* – Višji poveljnik za informacije; *Human Resources* – Urad za človeške vire; *Security* – Urad za varnost; *Global Support* – Urad za globalno podporo);

NIC – Nacionalni obveščevalni svet;

DDCI/CM – Namestnik DDCI za upravljanje obveščevalne skupnosti s CMS – Štab za upravljanje skupnosti;

EXDIR – Izvršilni direktor CIA; *Office of General Counsel* – Urad glavnega svetovalca; *Office of Public Affairs* – Urad za javne zadeve; *Center for the Study of Intelligence* – Center za obveščevalne študije;

DDI – Namestnik direktorja za obveščevalno dejavnost; DDO – Namestnik direktorja za operacije; DDST – Namestnik direktorja za znanost in tehnologijo.

Vir: Tovornik, 1992: 111, Sarkesian in drugi, 2002: 166, Richelson, 1995/1999: 15/19, Masleša, 2002: 362, www.fas.org/irp/cia/ciaorg.htm, www.intelligence.gov/1who.shtml, www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm.

Vodstveno-upravljalno strukturo CIA pa poleg uradov in direktorátov, ki opravljajo izključno vlogo CIA, sestavljajo tudi uradi, ki imajo vlogo in pomen tako za CIA kot za celotno Obveščevalno skupnost ZDA.

5) Urad generalnega svetovalca GC (Office of General Counsel). Generalnega svetovalca predlaga predsednik ZDA, potrdi pa ga Senat, kar je v skladu z Obveščevalnim avtorizacijskim zakonom za fiskalno leto 1997 (*Intelligence Authorization Act FY 1997*). Generalni svetovalec deluje kot zakonodajni svetovalec DCI in je odgovoren za vodenje vseh zadev CIA, ki so z njo povezane. Urad generalnega svetovalca zagotavlja tudi legalno interpretacijo katerega koli statuta, pravila ali izvršilnega ukaza, ki je pomemben za DCI (www.odci.gov/cia/publications/factell/textonly.htm#6).

6) Urad za javne zadeve (Office of Public Affairs) svetuje DCI o medijih, javni politiki in se ukvarja s komunikacijskimi temami, ki se nanašajo na njegovo vlogo in vodenje CIA in Obveščevalne skupnosti. Urad za javne zadeve je osrednja in glavna komunikacijska točka CIA za medije, splošno javnost in zaposlene v CIA (www.cia.gov/cia/index.html).

7) Center za obveščevalne študije (Center for the Study of Intelligence) vsebuje zgodovinski material CIA in vzpodbuja študije varnostno-obveščevalne dejavnosti, kot zakonite in resne discipline. Hkrati s tem, pa poskuša pojasniti tudi vlogo Obveščevalne skupnosti ZDA v ameriški družbi (www.cia.gov/csi/index.html).

3.7.1. Vloga in pomen CIA v Obveščevalni skupnosti ZDA

CIA je najpomembnejša varnostno-obveščevalna agencija znotraj obveščevalne skupnosti ZDA. Ustanovljena je bila leta 1947 z Zakonom o nacionalni varnosti. Je zelo velika in razvejana (birokratska) organizacija.

Z zakonom o CIA ji je dovoljena le obveščevalna dejavnost v tujini¹⁵, vendar se ukvarja tudi s prikritimi, tajnimi akcijami in tudi akcijami znotraj ZDA. CIA naj ne bi imela nobene notranje preiskovalne vloge ali moči, da izvaja policijske naloge znotraj ZDA.

¹⁵ Z ukazom Ronalda Reagana leta 1981 je bila CIA sicer pooblašena, da izvaja tudi posebne naloge znotraj ZDA, kadar ne gre pri tem za vpliv na ameriško politiko, javno mnenje in medije (Krunić, 1994: 139).

Značilnost CIA je, da je tipična ofenzivna obveščevalna služba, saj zbira podatke vseh vrst. CIA pa izvaja poleg obveščevalnih tudi protiobveščevalne (prikrite) naloge v tujini (Krunić, 1994: 139).

V skladu z zakonom iz leta 1947 ima CIA naslednje ključne naloge: zbiranje, analizo in posredovanje obveščevalnih podatkov in informacij za organe zvezne vlade (zbira podatke vseh vrst (politične, gospodarske znanstvene, vojaške itd.); podpira predsednika ZDA; podpira NSC (svetuje NSC glede obveščevalnih razsežnosti nacionalno-varnostne problematike, daje predloge NSC glede usklajevanja različnih, opravlja druge naloge po naročilu NSC) (Grizold in drugi, 2000: 36, Krunić, 1994: 140).

Da bi uresničila te naloge CIA tesno sodeluje z drugimi organizacijami v Obveščevalni skupnosti ZDA z namenom, da bi bili uporabniki in naročniki obveščevalnih podatkov kar se da dobro in kvalitetno obveščeni ter informirani (sodeluje pri raziskavah, razvoju in širjenju tehnologije v obveščevalni namen). Kot samostojna agencija pa CIA služi kot neodvisni vir analiz tematik, ki zadevajo te uporabnike, da dobijo najboljši možni obveščevalni podatek (Richelson, 1995: 12-15, www.intelligence.gov/1.who.shtml).

S spremembo globalnih realnosti, ki so reorganizirale nacionalnovarnostno agendo (delovanje), se je tudi CIA soočila z novimi izzivi tako, da je (po ibidem):

- ustanovila posebne multidisciplinarne centre, s katerimi se je posvetila prednostnim temam kot so širjenje protiterorizma, protiobveščevalni dejavnosti, mednarodno organiziranemu kriminalu, trgovanju z mamili, okoljevarstveni obveščevalni dejavnosti in kontroli oboroževanja;
- oblikovala tesnejše sodelovanje med številnimi disciplinami zbiranja in vsesplošni analizi obveščevalnih podatkov;
- zavzela pomembno vlogo pri doseganju analitičnih dosežkov IC in proizvodnji analiz vseh virov, ki se nanašajo na vse teme, ki zadevajo nacionalno varnost;
- prispevala k učinkovitosti celotne IC z upravljanjem služb skupnega namena pri analizi slikovnih predstav (*Imagery*) in zbiranju informacij odprtih virov in s sodelovanjem v strateških odnosih z drugimi varnostno-obveščevalnimi agencijami na področju raziskovanja in razvoja ter tehničnega zbiranja obveščevalnih podatkov.

S poudarjanjem prilagojenosti obveščevalnega zbiranja lahko CIA kroji svojo podporo s strani ključnih varnostno-obveščevalnih uporabnikov, ko jim pomaga uresničiti zahteve, s čigar temami se soočajo v obdobju po koncu hladne vojne in predvsem po terorističnih napadih 11. septembra 2001 (www.intelligence.gov/1.who.shtml).

Poslanstvo CIA torej je, da podpira predsednika, NSC in politične uradnike, ki oblikujejo izvršilno nacionalnovarnostno politiko ZDA tako, da: zagotavlja natančne, obširne in pravočasne obveščevalne podatke o nacionalni varnosti iz tujine; vodi protiobveščevalne aktivnosti, posebne aktivnosti in druge funkcije, ki so povezane z varnostno-obveščevalno dejavnostjo v tujini in nacionalno varnostjo, ki jo narekuje sam predsednik ZDA (www.intelligence.gov/1.who.shtml).

3.8. FBI in novodobna protiobveščevalna dejavnost

V skladu z zbiranjem in obdelavo obveščevalnih podatkov o sovražnikih ZDA in poročanju o le teh uporabnikom, je Obveščevalna skupnost ZDA soočena s strani tujih sil tudi s problemom identificiranja, razumevanja, prioritiziranja in protidelovanja obveščevalnih groženj.

Protiobveščevalna dejavnost CT (*Counterintelligence*) pomeni več kot samo odkrivanje t.i. vohunov. Nanaša se na razumevanje in verjetno nevtraliziranje vidikov obveščevalnih operacij tujih držav. Vendar, kot je določeno v Izvršilnem ukazu EO 12333, iz leta 1981 protiobveščevalna dejavnost vključuje oboje: *zbiranje informacij* kot tudi *vodenje aktivnosti* za zaščito pred vohunstvom, drugimi obveščevalnimi dejavnostmi, sabotажami, umori, ki jih izvajajo in vodijo tuje države, organizacije, osebe ali pa so plod mednarodnih terorističnih aktivnosti, pri čemer osebe, dokumenti ali varnost komunikacij v to niso vključeni (Richelson, 1995: 236-327, www.intelligence.gov/counterintelligence.shtml).

Protiobveščevalna dejavnost ZDA je danes v nezavidljivem položaju. Namreč, po koncu hladne vojne je v Obveščevalni skupnosti prišlo do reorganizacije, pri čemer pa je CT bila bolj ali manj zanemarjena in pozabljena. Do resnih premikov v smeri dejanskega reorganiziranja je prišlo šele po 11. septembru 2001.

Protiobveščevalna dejavnost ima danes decentralizirano strukturo. V njej je Zvezni preiskovalni urad FBI (*Federal Bureau of Investigation*) vodilna agencija (druga ministrstva in agencije, ki se prav tako ukvarjajo s protiobveščevalno dejavnostjo, ni pa to njihova primarna domena, so: CIA, DIA, NSA, Ministrstvo za energijo - OI, Ministrstvo za obrambo - AI, NI, AFA, MCI (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html)), predvsem pa naj bi šlo za sodelovanje in večno rivalstvo¹⁶ med FBI in CIA. Vendar številne napake, ki temeljijo na tujih vdorih, so vodile v resno zaskrbljenost o ameriških zmožnostih organiziranja protiobveščevalne dejavnosti. Številni problemi se nanašajo na neprimerno sodelovanje¹⁷ znotraj in med agencijami, predvsem FBI in CIA sta dokaz izredno slabe delitve informacij (Corera, 2003: 44-47).

Številne napake iz preteklosti so pripeljale do ustanovitve Clintonovega nacionalnega protiobveščevalnega centra (*National Counterintelligence Center*) leta 1994, ki pa je deloval le na papirju, to pa je vodilo v ustanovitev Urada za nacionalno protiobveščevalno izvrševanje NCIX (*Office of the National Counterintelligence Executive*) (Corera, 2003: 44-47). Predsednikova direktiva o protiobveščevalnem delovanju za 21. stoletje t.i. *The United States Counterintelligence Executive for 21th Century* je ustanovila januarja 2001 NCIX, ki je določen, da služi kot nacionalni koordinacijski mehanizem za izdajanje groženj Obveščevalni skupnosti in se ukvarja z načrtovanjem, analizami, proračunom in operacijami za zbiranje informacij¹⁸ (Corera, 2003: 44-47).

NCIX naj bi tako začrtal osnovo za boljše izvrševanje ameriške protiobveščevalne dejavnosti (www.intelligence.gov/counterintelligence.shtml). Primarna naloga NCIX torej je, da vodi tvegane ocene, identificira ključne vrednosti, ki jih je potrebno zaščititi pred tujimi obveščevalnimi grožnjami, kakor tudi pred potencialno ranljivostjo ZDA (Corera, 2003: 44-47).

¹⁶ Če protiobveščevalna sled izhaja iz tujine, kot je to običaj, bi ta informacija morala biti posredovana FBI, če seveda sled vodi v ZDA (Corera, 2003: 44-47). Če je CIA ofenzivna, ker ima primarno nalogo delovanje v tujini in njena izvršilna pooblastila opravlja FBI potem iz tega sledi, da je FBI defenzivna obveščevalna agencija znotraj ministrstva za pravosodje, ki deluje predvsem znotraj ozemlja ZDA. EO 12333 iz leta 1981 namreč dovoljuje FBI spremljanje in vodenje dejavnosti glede zbiranja obveščevalnih podatkov o tujih obveščevalnih službah ali podpore zbiranja obveščevalnih podatkov o tujih obveščevalnih dejavnostih le znotraj ZDA, kadar to zahtevajo uradniki Obveščevalne skupnosti, imenovani s strani predsednika ZDA (Richelson, 1995: 140).

¹⁷ Gre predvsem za obtožbe, namigovanja in špekulacije, da so za teroristični napad 11. septembra krive predvsem protiobveščevalne službe ZDA, ki niso bile sposobne delitve in prepuščanja obveščevalnih informacij (Corera, 2003: 44-47).

¹⁸ Nekateri protiobveščevalni ukrepi so: varnost komunikacij, računalniška varnost, fizična in osebna varnost, tajne operacije, prevare, dezinformiranje itd. (www.intelligence.gov/counterintelligence.shtml).

FBI, ki spada pod Pravosodno ministrstvo pa je odgovoren predvsem za protiobveščevalno dejavnost. Pod pravosodno ministrstvo pa sodi tudi Urad proti drogam DEA (*Drug Enforcement Administration*), ki opravlja nekatere varnostno-obveščevalne dejavnosti v okviru svoje dejavnosti kot policijske sile (zbiranje podatkov o proizvodnji in trgovanju z mamili doma in v tujini, itd.). V nadaljevanju bom pozornost posvetila le FBI (Krunić, 1994: 142).

Naloge in pristojnosti FBI so: odkrivanje kriminala; zvezni statut pa narekuje FBI pristojnosti in odgovornosti pri raziskovanju določenih zločinov (ima pristojnost nad 200 kategorijami kršitev na zvezni ravni zakonov); v preiskavah dobljene informacije se posredujejo odvetnikom ZDA in drugim službam pravosodnega ministrstva; FBI je odgovoren za odkrivanje in proti-delovanje tujih obveščevalnih aktivnosti, ki zbirajo informacije, ki bi lahko ogrožale nacionalne interese in varnost ZDA; v skladu s protiterorizmom pa je naloga FBI, da identificira in nevtralizira grožnje, ki jih izvajajo teroristi in njihovi zavezniki (www.odci.gov/ic/icroll.htm).

Celostna naloga FBI torej je, da podpira zakone ZDA preko preiskav kršitev zveznih kazenskih statotov; da ščiti ZDA pred tujimi obveščevalnimi aktivnostmi in terorizmom; da zagotavlja podporo zveznim, državnim in mednarodnim agencijam; in da izvaja odgovornosti v skladu s tem, da deluje v okvirih zakonov, ustave ter se odziva na potrebe javnosti. Kot stranski produkt FBI je tudi zbiranje obveščevalnih in protiobveščevalnih podatkov o tujini (www.intelligence.gov/1who.shtml).

Nacionalnovarnostna enota NSD (*National Security Division*) FBI je vladna, primarna protiobveščevalna organizacija. Zagotavlja podporo IC preko preiskav, spremljanja in analiz protiobveščevalnih groženj iz tujine in z vodenjem operacij proti sovražnim obveščevalnim delovanjem znotraj ZDA. Osnovna odgovornost FBI pa je preiskovanje terorističnih groženj znotraj ZDA (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html).

Za FBI so značilne tudi mnoge reorganizacije, ki so posledica določenih kriz ali imenovanja novega direktorja. Sedanje reforme naj bi bile poskus moderniziranja agencije, ki je v številnih vidikih še vedno rezultat hladne vojne, skrajni čas pa je, da se tudi FBI formira tako, da bo kos novodobnim izzivom. Tako je direktor FBI, Robert Mueller, leta 2002 predstavil peti letni načrt za izboljšanje operacij, kot tudi povečanje števila

zaposlenih v uradih po državi. Povečalo naj bi se število najetih ljudi¹⁹, ki znajo arabsko, jezik Farsi in Paštunski jezik. Krovni urad Pravosodno ministrstvo pa je preusmerilo 10 % celotnega proračuna k protiterorističnim prizadevanjem FBI (ibidem).

Robert Mueller je že od začetka načrtoval samostojno strukturalno reformo. Glavni elementi te reorganizacije naj bi bili prenova in preusmeritev strateškega načrta FBI, modernizacija upravljalške in informacijske tehnološke infrastrukture in restrukturiranja ljudi na terenu (obveščevalcev). Prvi del načrta je obsegal izvajanje prestrukturiranja osrednjih uradov²⁰ ter asimilacijo sprememb na razdeljenih in lokalnih uradih. Večja pozornost je bila namenjena tudi odvrčanju podvajanja nalog, ki so nastale z delitvijo uradov (tak proces naj bi trajal najmanj 12 mesecev). Sprejeta pa je bila tudi nova upravljalška struktura, s štirimi novimi pomožnimi izvršilnimi direktorji (*Executive Assistant Directors*), ki poročajo namestniku direktorja ali neposredno direktorju FBI. Zadolženi so za kriminalne preiskave (*Criminal Investigations*), protiterorizem in protiobveščevalno dejavnost (*Counter-terrorism and Counterintelligence*), zakonsko preganjanje (*Law Enforcement*) in administrativne zadeve (*Administration*) (Galeotti, 2002b: 21).

Takšna struktura FBI naj bi zagotavljala večje združevanje tematik kot je protiterorizem in namenila večjo pozornost upravljalским problemom, s katerimi se je FBI soočal že več let. Vsak od 11 oddelkov FBI bo od sedaj poročal enemu od teh štirih, zgoraj omenjenih, direktorjev (ibidem).

V procesu ustvarjanja nove organizacijske strukture, ki se bo usmerjala k boju proti terorizmu, pa bo FBI odstranil svoj preiskovalni oddelek (*Investigative Services Division*),

¹⁹ FBI, ki nadzoruje Al-keido znotraj ZDA, so kritizirali zaradi pomanjkanja globokih stikov z Muslimani. Pri prodiranju v radikalne skupine naj bi se preveč ozirali na upoštevanje kršenja Prvega amandmaja državljskih pravic. Uradniška politika pa naj bi pred 11. septembrom 2001 odpustila večino izobraženih protiterorističnih agentov (Calabresi, 2001: 50). Več kot 1600 analitikov in agentov bodo rekrutirali (sedaj) kot del prizadevanj za podporo vojne proti terorizmu, s 5 milijardnim proračunom s katerim pričakujejo večjo prilagoditev širjenju. Večina rekrutov bo lingvistov, poznavalcev srednje-vzhodnih jezikov in tehničnih ekspertov (<http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-297865,00.html>).

²⁰ FBI je bil ustanovljen leta 1909 in imel vse do reorganizacije 2002 tri glavne oddelke: *za protiobveščevalno delo* (protiobveščevalno delo znotraj ZDA, razen tistih segmentov, ki jih protiobveščevalno varujejo vojaške obveščevalne službe; zadolžen je za odkrivanje in preprečevanje vohunstva, sabotaž, subverzije in drugih nezakonitih dejavnosti, ki jih izvaja druga država ali ki se izvajajo na račun druge države; pri svojem delu sodeluje s CIA, ki svoje operacije za protiobveščevalno zaščito ZDA izvajajo predvsem v tujini); *za nadzor političnih nasprotnikov* (lahko ga obravnavamo tudi kot politično policijo); *oddelek za preprečevanje kriminalitete* (odkrivanje kriminalnih dejanj, usmerjenih proti ZDA) (Krunić, 1994: 142).

katerega naloga bo preusmerjena k ostalim novo oblikovanim oddelkom in uradom. Vse te spremembe stremijo k zmanjšanju prejšnje velike nadzorne verige in povečanju odgovornosti, pregleda in učinkovitosti (Galeotti, 2002b: 21).

Direktor Robert Mueller je torej ustvaril novo skupino za boj proti terorizmu, ki bo nadzorovala vse teroristične preiskave po svetu. Načrt naj bi prispeval k centralizaciji boja proti terorizmu in zagotovil vse obveščevalne podatke. Cilj reorganizacije je sprememba strukture boja proti terorizmu znotraj FBI. Nov načrt je ustvaril skupino strokovnjakov v Washingtonu, ki bo usmerjala vse teroristične preiskave po svetu, načrt pa bo centraliziral tudi vrednotenje obveščevalne dejavnosti, groženj in zagotovil, da ne bo vodstvo izgubljeno v vladni birokraciji (ibidem).

3.9. Sistem financiranja Obveščevalne skupnosti ZDA

Celotna ameriška Obveščevalna skupnost je porazdeljena v tri programe iz katerih se financirajo posamezne varnostno-obveščevalne službe in obveščevalne komponente posameznih ministrstev. V Obveščevalni skupnosti ZDA obstajajo trije takšni programi proračunskega financiranja.

3.9.1. Obveščevalni program za obveščevalno dejavnost v tujini NFIP (*National Foreign Intelligence Programme*)

NFIP je sestavljen iz proračunov za vse elemente IC, ki so odgovorni za zbiranje in analiziranje obveščevalnih podatkov, da izpolnijo primarne zahteve na nacionalni ravni. Varnostno-obveščevalne agencije IC, ki so deli programa NFIP so: CIA, NSA, DIA, NRO, NGA, obveščevalni elementi zvrsti oboroženih sil, INR, FBI, DEA, OI, OIS, CGI in IAIP. Iz NFIP se financirajo tudi NIC, CMS in drugi centri DCI.

Direktor DCI zagotavlja vodenje za razvoj vseh sestavnih delov programa NFIP, pregled nad programom in odobrava proračunska predloge, ki mu jih posredujejo tvorci NFIP in končno, odobrava proračun NFIP in ga predstavi kongresu in predsedniku ZDA (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html).

3.9.2. Združeni vojaški obveščevalni program JMIP (*Joint Military Intelligence Programme*)

JMIP nastaja pod vodstvom obrambnega ministra, tako da JMIP obsega vojaške varnostno-obveščevalne aktivnosti, ki podpirajo širše obrambne cilje, v nasprotju z zahtevami obveščevalnih elementov posameznih zvrsti oboroženih sil. Obveščevalni podatki, pridobljeni s temi aktivnostmi, lahko podpirajo tudi nacionalne zahteve. Kljub temu, da obveščevalna sredstva, ki se financirajo iz JMIP in pripadajo določeni službi, se lahko uporabljajo za podporo združenih operacij služb v posamezni zadevi.

JMIP je sestavljen iz štirih obrambnih programov: obveščevalnega programa za zveze; obveščevalnega programa za predstave; obveščevalnega programa za kartografijo, načrtovanje in geodetiko ter splošnega obrambno-obveščevalnega in pridobitvenega programa. Namestnik ministra za obrambo služi kot programski upravljalec JMIP, le temu pa pomaga pomočnik obrambnega ministra za poveljevanje, nadzor, komunikacije in obveščanje C³I (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html).

3.9.3. Taktične obveščevalne in sorodne aktivnosti TIARA (*Tactical Intelligence and Related Activities*)

Taktične obveščevalne in sorodne aktivnosti so prav tako pod vodstvom obrambnega ministra in pomenijo skupek obveščevalnih dejavnosti, ki se financirajo s strani posameznih zvrsti oboroženih sil, da se zadosti posebnim taktičnim zahtevam. Ker so sredstva TIARA namenjena posameznim službam, ne obstaja programskega upravjalca. Službe letno predložijo listo aktivnosti, ki jih nameravajo financirati znotraj skupnosti. Pomočnik obrambnega ministra za C³I pa mora zagotoviti njihovo ustreznost z obveščevalnimi programi, ki se financirajo znotraj JMIP in NFIP (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html).

Ne nazadnje pa je potrebno dodati, da podatki o obsegu, kadrovski zasedenosti in financiranju obveščevalne skupnosti ZDA niso jasno določeni, še manj znani širši javnosti. Tako naj bi v času predsednikovanja Busha starejšega celotni proračun za celotno IC znašal okoli 30 milijard ameriških dolarjev, samo v prvih dveh letih Clintonove administracije pa je proračun dosegel 28 milijard ameriških dolarjev. Največji delež

proračuna IC predstavlja Obrambno ministrstvo, ki naj bi za celotno IC porabljal okoli 2/3 do 3/4 zveznega proračuna (Grizold in drugi, 2000: 35). V času predsednikovanja Georga W. Busha pa je proračun IC za leto 1998 znašal 28 milijard ameriških dolarjev, pri čemer pa naj še enkrat poudarim, da z redkimi izjemami, proračun agencij obveščevalnih agencij ZDA ni javno oznanjen, obstajajo le približne ocene in ugotovitve (www.fas.org/irp/agency/budget1.htm).

V zvezi s financiranjem, CIA predstavlja petino celotnega proračuna obveščevalne skupnosti ZDA (proračun za leto 1994 naj bi znašal koli 3 milijarde US \$). Zaposlenih naj bi CIA imela okoli 22.000 ljudi, za potrebe analiz in drugih nalog pa občasno angažirajo tudi strokovni kader iz univerz, raziskovalnih inštitutov itd. (Grizold in drugi 2000: 36).

4. NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO SKUPNOSTJO ZDA

V predhodnima poglavjima sem v skladu s sprejetimi normativnimi določili analizirala ameriški predsedniški politični sistem, predstavila v njem moč predsednika (njegove naloge, funkcije, pristojnosti itd.) in njegovega kabineta, opisala vlogo Obveščevalne skupnosti ZDA (s poudarkom na vodstveno-upravljalni strukturi) v policymaking procesu in jo umestila v trenutno nacionalnovarnostno strukturo ter varnostno okolje ZDA.

V tem poglavju pa bom, kot je razvidno že iz samega naslova, podrobneje razčlenila koordinacijo, predvsem pa oblike nadzora nad delom varnostno-obveščevalnih služb ZDA in njene celotne Obveščevalne skupnosti. Največ pozornosti bo namenjene izvršilnemu, strokovno-zakonodajnemu nadzoru, ki ga izvajajo predsednik s svojimi odbori, NSC in druge agencije ter načinu njegovega izvajanja (zakonske osnove in regulative, smisel in cilj nadzorstva, vsebina, funkcija, nujnost, učinkovitost in strokovnost nadzorstva) ter tudi način doseganja usklajenosti mehanizmov nadzora izvršilne in zakonodajne veje oblasti.

4.1. Pojem in oblike nadzora

Preden pa sploh preidem na obravnavo teme tega poglavja, moram pojasniti sam pojem nadzora, nadzorovanja oz. nadzorstva.

Nadzorstvo je pojem in fenomen, ki se v dnevnem življenju pojavlja v različnih zvezah in pomenih. Glagol nadzorovati ponuja pri razčlembi možnost opravljanja nadzora, pregledovanja in nadzorovanja. Poleg tega proučevanje nadzora opozarja na dva pomena: na določeno dejavnost in na organizacijo, ki to dejavnost opravlja. Nadzor je v bistvu proces, v katerem sodelujeta dve strani, dva subjekta. Nadzorstveni proces je tisto, kar ju povezuje in vzpostavlja medsebojne relacije. Ena stran nadzor opravlja, druga stran je nadzoru izpostavljena in ga prenaša (Tomić, 1987: 9-10).

Nadzorstvo je sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti. Pomeni tudi opazovanje in pregledovanje zaradi ugotavljanja položaja, stanja nečesa (SSKJ, 1994: 598).

Pojmu nadzorstva pa je blizu tudi pojem *kontrolne* (kontrolirati) in pojem *inšpekcije*: ugotavljati skladnost kake dejavnosti z določenimi pravili, predpisi (nadzirati,

nadzorovati); prizadevati si, skrbeti za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga ali česa, ugotavljati pravilnosti; ugotavljati dejansko stanje, položaj česa, pregledovati; obvladovati, imeti v oblasti (SSKJ, 1994: 429-430, 305).

Pomembno pri nadzoru je tudi, da ne sme biti samo enkratno in usmerjeno na posamične primere. Vgrajen mora biti v sistemske mehanizme, ki bodo avtomatično, samodejno in kontinuirano delovali. Pri nadzoru ne sme biti pomemben le motiv ugotavljanja nepravilnosti, kajti z njim se ne ugotavlja samo ali je bilo delo nekega organa zakonito, temveč tudi ali je objekt nadzora pravilno organiziran ali so pravi ljudje na pravem mestu itd. Lahko rečemo, da je nadzorstvena dejavnost izrazita oblika intervencije. Hkrati pa je nadzorstvo tudi sestavina načela odgovornosti, brez katere ni mogoče razviti in utrditi nobene oblike učinkovitosti. Obenem pa je tudi pomemben del vodenja, zato resnično ni vseeno, kdo usmerja in strokovno nadzira nadzorovalce in kakšne so njegove etične in strokovne vrednote in lastnosti (Anžič, 2000: 142).

Ne nazadnje, nadzorstvo lahko povzroči tudi negativne posledice. Psihološke posledice pri nadzoru so med drugim tudi nagrade ali sankcije. Sankcije so lahko izražene v pravnih, statusnih, materialnih in drugih posledicah. Nagrajevanje pa je oblika izražanja zahvale za opravljeno delo. Sociološke posledice vzpostavljajo in zagotavljajo red, omogočajo razvoj in utrditev avtoritete ter v marsičem omogočajo doseganje postavljenih ciljev (ibidem).

4.2. Nadzor varnostno-obveščevalne dejavnosti ZDA

Nadzorstvena dejavnost je vsekakor izrazita oblika državne intervencije, s katero poskuša država vzpostaviti svoj stik in vpliv na varnostno-obveščevalne službe. V tej dejavnosti se prepletajo elementi trajanja, podrejenosti in moči. Moč²¹ pa je ključnega pomena, ker z njo lahko tisti, ki nadzor opravlja, uveljavi svoj vpliv in voljo (Anžič, 1996a: 56-58).

Pri nadzorstvu se ne ugotavljajo le nepravilnosti, ampak tudi, če služba kot upravna organizacija pravilno funkcionira, je pravilno organizirana in ali so pravi ljudje postavljeni na pravo mesto (ibidem).

²¹ Moč je skoncentrirana v eliti oblasti, ki kontrolira, ocenjuje in izvaja ustrezne zaključke o načinu delovanja Obveščevalne skupnosti, pri čemer uveljavlja svojo voljo in vpliv. Vendar pa je hkrati tudi sama izpostavljena nadzoru (če govorimo o pravni državi), tisti, ki jo ocenjuje, pa mora imeti potrebno družbeno moč (Anžič, 1996a: 55).

Pri ameriških varnostno-obveščevalnih službah lahko govorimo o štirih vrstah nadzorstva (predhodnega *a priori* in naknadnega *ex post facto*) in sicer (glej tudi Tabelo 4.1. spodaj):

- *Nadzor zakonodajnega organa*: izvaja politični (predhodni) nadzor, pri katerem je v ospredju varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin (TČPS) ter poraba finančnih sredstev. Politični nadzor izvajajo posebna delovna telesa, preiskovalne komisije in parlamentarne preiskave;
- *Nadzor izvršilne oblasti (upravno-izvršilna oblast)*: izvaja (naknadni) nadzor iz praktično vseh vidikov, najbolj pa iz vidika strokovnosti in učinkovitosti;
- *Nadzor sodne oblasti*: izvaja predvsem varovanje zakonitosti (dovoljenja za uporabo posebnih metod in sredstev);
- *Nadzor preko civilne družbe*: izvajajo ga predvsem množični mediji, ombudsman, računsko sodišče itd. (Purg, 1995: 142, Anžič, 1996a: 54-59 in Anžič, Golobinek, 2003: 1062).

Tabela 4.1.: Oblike nadzora nad Obveščevalno skupnostjo ZDA

Oblika nadzora	Izvajalec nadzora in njegova pooblastila ter odgovornosti
ZAKONODAJNA	- Kongresna nadzorna odbora (SSCI - 19 članov in HPSCI - 16 članov), ki delujeta v skladu z Zakonom o nadzoru nad obveščevalno dejavnostjo (1980) in Obveščevalnimi avtorizacijskimi zakoni.
IZVRŠILNA	- Varnostno-obveščevalne službe poročajo pristojnemu resornemu ministru; direktor DCI poroča predsedniku ZDA; - IGs znotraj vsake agencije poročajo direktorjem agencij. Odstopanja IGs variirajo (glede na statut), primarno pa so IGs osredotočeni na skladnost z zakoni/pravili. IGs prepoznavajo razsipnost, prevare in zlorabe (poročanje kongresu in AG); - Inšpekcijski oddelki/nadzorni uradi znotraj agencij z odstopanjem od pregledovanj "vprašljivih" aktivnosti; - IOB poroča predsedniku o aktivnostih, ki naj bi bile nezakonite – prejema poročila od IGs in agencij (ne poroča kongresu, poroča AG); - PFIAB ocenjuje kvaliteto, količino in primernost obveščevalnega zbiranja. Zagotavlja zasebne nasvete predsedniku države (ne poroča kongresu, poroča AG).
SODNA	- AG (med drugim; varnostno-obveščevalne službe se lahko toži zaradi izvajanjih akcij, ki so bile izpeljane v skladu s službeno dolžnostjo); - FIS sodišče garantira sodne naloge.
CIVILNA DRUŽBA	- Zakon o svobodi informacij omogoča posameznikom oz. civilni družbi, da ima pogled v datoteke varnostno-obveščevalnih služb. Vendar pa imajo agencije na izbiro, da ne potrdijo ali ne zanikajo, da datotek ne dajo v pogled; - Javnost lahko da pobudo nadzornemu odboru kongresa, vendar ta odbor ni obvezan, da se vmešava v individualne primere.

Vir: Oversight and Accountability Issues – Country Comparisons, www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4073/appndx-5.htm (8. 4. 2003).

Skratka, varnostno-obveščevalne službe je potrebno nadzorovati iz vidika zakonitosti, učinkovitosti, strokovnosti, iz vidika porabe finančnih sredstev ter iz vidika izvajanja strateških usmeritev dela (Purg, 1995: 142 in Anžič, 1996a: 54-59). Različne oblike nadzora tako povečujejo raven njihove legitimnosti ter služijo varstvu človekovih pravic (Anžič, 1999: 10).

Z namenom pravnega urejanja, usmerjanja in izvajanja strokovnega nadzora sorazmerno zapletenih ter obsežnih – nekateri med njimi so zelo občutljive narave ter zahtevajo odobritev najvišje ravni uradnikov – obveščevalnih aktivnosti je bil v ameriški Obveščevalni skupnosti IC v širšem vzpostavljen sistem izvršilnih ukazov, direktiv in drugih predpisov, ustreznih odborov, uradov in posameznikov ter načrtov in programov, ki bi ga lahko razdelili v tri osnovne kategorije (po Richelson, 1995: 384):

- Z izvršilnimi ukazi in direktivami predsednika ZDA, z direktivami NSC ter direktivami in drugimi predpisi (navodili, pravili itd.) agencij in ministrstev je opredeljena osnovna vloga in struktura IC;
- Posamezniki, odbori in uradi nadalje operacionalizirajo zgornje predpise, skušajo razrešiti nastale konflikte, svetujejo in določajo varnostno-obveščevalne in analitične prioritete;
- Z načrti in programi pa se določajo cilji ali finančna sredstva za doseganje obveščevalnih analitičnih ciljev.

V nadaljevanju sledi podrobnejša analiza izvršilnega, strokovno-zakonodajnega nadzora nad delom varnostno-obveščevalnih služb in celotne ameriške Obveščevalne skupnosti, ki ga izvaja predsednik ZDA s svojimi odbori, uradi in službami. Nenazadnje pa bodo predstavljeni tudi ostali mehanizmi nadzora varnostno-obveščevalnih služb, kot so predstavljeni v Tabeli 4.1. na prejšnji strani.

Poleg tega pa je potrebno na tem mestu poudariti, da bo sledila predvsem deskripcija in predstavitev nadzornih izvršilnih organov, ki se nanašajo na izvršilno oblast oz. neposredno na samega predsednika države, v povezavi z mehanizmi, ki jih oblikujejo druge veje oblasti. Namreč, upravljaljsko-vodstvena struktura in delitev pristojnosti znotraj Obveščevalne skupnosti ZDA je bila podana že v prejšnjem poglavju diplomskega dela.

4.3. Izvajanje nadzora izvršilne oblasti

Vloga predsednika je v celotni ameriški obveščevalni dejavnosti ključnega pomena, saj se v njegovi osebi poleg tega, da izdaja vrsto podzakonskih predpisov, predsedniških direktiv PD (*Presidential Directive*) in izvršilnih ukazov EO (*Executive Order*), ki odločilno zaznamujejo obveščevalno dejavnost, in v soglasju s Senatom imenuje vodilne posameznike tudi za ustrezna telesa, nekaterim med njimi tudi sam predseduje, stekajo vsi najpomembnejši varnostno-obveščevalni mehanizmi in temu primerno tudi sprejemajo ustrezne odločitve (Tovornik, 1992: 110). Predsednik ima tako številna telesa²², ki mu pomagajo pri nadzoru Obveščevalne skupnosti ZDA. Vsa nadzorna telesa pa so omejena, kar bo razvidno v nadaljevanju tega poglavja, na različne načine, v: neodvisnosti, virih, strokovnem znanju, trajnosti, kontinuiranosti vodenja in pregledovanja računov in preiskav ter odgovornosti in poročanju pred predsednikom ZDA in kongresom (Kaiser, 2002: 360).

Poleg že omenjenega, pa so ameriške varnostno-obveščevalne službe omejene še z ustavo, sporazumi, smernicami generalnega državnega tožilca AG in s številnimi notranjimi direktivami. Zaposleni, ki kršijo te zakone in politike so lahko kazensko odgovorni ali podvrženi administrativnim sankcijam, kot katerikoli drugi zaposleni in delujoči v administraciji ameriške zvezne vlade (www.access.gpo.gov/intelligence/int/int018.html).

4.3.1. Svet za nacionalno varnost NSC (*National Security Council*)

NSC je bil ustanovljen v času Trumanovega predsednikovanja z Zakonom o nacionalni varnosti leta 1947 in je bil dopolnjen z amandmaji sprejetimi leta 1949. Njegova glavna vloga je svetovati predsedniku ZDA glede nacionalnovarnostnih vprašanj, povezanih z nacionalno notranjo, zunanjo in vojaško politiko, ter drugim resorjem in vladnim agencijam za njihovo učinkovitejše medsebojno koordiniranje v zadevah, ki zadevajo nacionalno varnost (www.whitehouse.gov/nsc).

²² Eden izmed predsednikovih izvršilnih teles, popularen zlasti v sedemdesetih letih 20. stoletja, je bil tudi Odbor 40, ki je bil mehanizem izvršilne oblasti, predvsem za nadzorovanje CIA. Postopki Odbora 40 so bili na splošno nagnjeni k temu, da ugodno vplivajo na položaj CIA, vendar hkrati zahtevajo, da vse velike tajne operacije (razen vohunske dejavnosti) CIA odobrijo na najvišji ravni – največkrat sam predsednik. Po Zakonu o nacionalni varnosti iz leta 1947 je CIA podrejena NSC in prek NSC poroča predsedniku in dobiva od NSC tudi ukaze. Ker pa je v času predsednikovanja predsednika Nixona bila vloga NSC obstranska je CIA poročala neposredno predsedniku, v skladu s tem pa je moral vsak predlog CIA za kakšno večjo tajno operacijo (finančno podpora tujih politikov, političnih strank in publikacij, vmešavanje v volitve, velike propagandne dejavnosti, paravojaške operacije ipd.) vedno odobriti predsednik ali Odbor 40 (Marchetti, Marks, 1976: 350).

NSC je po Zakonu o nacionalni varnosti najvišja izvršilna ustanova, ki je pristojna tako za pregledovanje že opravljenih, kot za usmerjanje in dajanje navodil za vodenje vseh (aktualnih in bodočih) nacionalnih varnostno-obveščevalnih dejavnosti v tujini ter protiobveščevalne dejavnosti. NSC je tako vojaško-politično telo na področju varnosti in obrambe ter je koordinator in usmerjevalec varnostno-obveščevalne dejavnosti, hkrati pa je tudi posrednik med Obveščevalno skupnostjo in predsednikom ZDA (Tovornik, 1992: 113).

NSC je del Izvršilnega urada predsednika (EOP) in zato običajno ni predmet kongresnega nadzora, kar predsedniku ZDA omogoča, da ga lahko po svoji volji uporablja za različno svetovanje in temu primerno tudi spreminja njegovo strukturo (ibidem).

4.3.1.1. Struktura Sveta za nacionalno varnost (NSC)

Struktura in delovanje NSC je odvisno od medsebojnega zaupanja in razumevanja med predsednikom ZDA in njegovimi glavnimi svetovalci in vodji ministrstev. Kljub temu, da z zakonom določena osnovna struktura NSC ostaja bolj ali manj enaka, pa si vsak predsednik vzame pravico do njegove spremembe s t.i. Nacionalnovarnostno predsedniško direktivo NSPD (*National Security Presidential Directive*) oz. na podlagi osebnostnih predstav daje prednost pri svetovanju ali Svetovalcu za nacionalno varnost ali Svetu za nacionalno varnost NSC²³ (www.cia.gov/cia/publications/factell/exeover.htm).

S statutom določeni stalni člani NSC so: predsednik ZDA, podpredsednik ZDA, Minister za obrambo, Minister za zunanje zadeve, Minister za finance in Pomočnik predsednika za nacionalno varnost (v nadaljevanju Svetovalec za nacionalno varnost). Direktor osrednje obveščevalne agencije DCI in Predsednik skupnih poveljniških sil JCS (*Joint Chiefs of Staff*) pa sodelujeta kot svetovalca (www.cia.gov/cia/publications/factell/exeover.htm).

²³ Zgodovinsko gledano so Kennedy, Johnson, Nixon in Carter pri oblikovanju politike in političnem odločanju raje sodelovali s svojim svetovalcem za nacionalno varnost, kot pa z zunanjim ali obrambnim ministrom (Bowles, 1998: 386). Sedanji predsednik Bush pa poleg svoje svetovalke za nacionalno varnost (Condoliza Rice), precej upošteva tudi mnenje obrambnega ministra Donalda Rumsfelda, medtem ko minister za zunanje zadeve Collin Powel pri predsedniku Bushu s svojimi 'miroljubnimi' predlogi o sankcioniranju Iraka, ki naj bi posedoval orožje za množično uničevanje, izgubi kredibilnost (omenjena situacija se je pripetila jeseni 2002 med pogajanja o morebitnem napadu in sankcioniranju Iraka) (povzeto po Washington Post 16-19. november 2002, št. 345-348, Washington, ZDA). Ali drugače, obrambni in zunanji minister zagovarjata svoj pogled in imata svojo vizijo nacionalne varnosti, medtem ko predsednikov svetovalec za nacionalno varnost zgolj in predvsem svetuje predsedniku in ga podpira; gre za t.i. *politično triado*, ki je središče, okoli katerega se odvija politični proces (Sarkesian in drugi, 2002: 105-107).

Glede na omenjeno ima NSC v Bushevi administraciji naslednjo strukturo (glej tudi Shemo 4.6. na str. 95). Poleg že omenjenih stalnih članov, ima NSC tudi povabljene člane npr. Šefa predsednikovega osebja, Pomočnika predsednika za gospodarsko politiko. Po potrebi in v skladu s pristojnostmi ali na povabilo predsednika ZDA, pa so na zasedanjih NSC prisotni tudi Generalni državni tožilec AG in Direktor predsednikovega urada za upravljanje in proračun (OMB). Svet za nacionalno varnost se sestaja na zahtevo predsednika ZDA, v času njegove odsotnosti pa mu predseduje podpredsednik ZDA (www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm).

Sistem Sveta za nacionalno varnost (*NSC System*) je proces za koordinacijo izvršilnih oddelkov in agencij za učinkovit razvoj in uresničevanje politik nacionalne varnosti. NSC ima tako še dva organa, ki mu pomagata pri izvrševanju njegovih funkcij in nalog:

1) Odbor vodilnih v NSC/PC (*National Security Council/Principals Committee*) je višji medagencijski forum za obravnavo političnih tem, ki se nanašajo na nacionalno varnost. Stalni člani so: Minister za zunanje zadeve, Minister za obrambo, Minister za finance, Šef predsednikovega osebja in Svetovalec za nacionalno varnost. Zasedanj NSC/PC se udeležita tudi Direktor CIA (DCI) in Predsednik združenega štaba poveljnikov (JCS), če gre za zadeve iz njune pristojnosti. Na povabilo se udeležita zasedanj NCS/PC tudi Generalni državni tožilec in Direktor urada za upravljanje in proračun (OMB). Po potrebi pa so na zasedanjih NSC/PC prisotni tudi Minister za trgovino, predstavniki ameriških trgovinskih združenj, Pomočnik predsednika za gospodarsko politiko ali celo Minister za kmetijstvo. Šef predsednikovega osebja in Podpredsednikov svetovalec za nacionalno varnost sta prisotna na vseh zasedanjih NSC/PC, kakor tudi Svetovalec predsednika za nacionalno varnost in Namestnik svetovalca za nacionalno varnost, ki pa hkrati služi tudi kot Izvršilni sekretar NSC/PC (*Executive Secretary of the NSC/PC*). NSC/PC se sestane na poziv Svetovalca predsednika za nacionalno varnost, v skladu s posvetovanjem s stalnimi člani NSC/PC (www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm).

2) Odbor namestnikov vodilnih v NSC/DC (*National Security Council/Deputies Committee*) služi kot višji pod-kabinetni forum za obravnavo političnih tem, ki se nanašajo na nacionalno varnost. NSC/DC določa in ocenjuje delo političnih koordinacijskih odborov (PCC) ter pripravlja, obravnava in analizira teme za odločanje o njih v NSC/DC. Stalni člani so: Namestnik zunanjega ministra za politične zadeve, Namestnik obrambnega

ministra za obrambno politiko, Namestnik generalnega državnega tožilca, Namestnik direktorja OMB, Namestnik direktorja CIA (DDCI), Podpredsednik JCS, Namestnik šefa predsednikovega osebja za politiko, Šef osebja podpredsednika ZDA, Svetovalec podpredsednika ZDA za nacionalno varnost, Namestnik pomočnika predsednika za mednarodne gospodarske zadeve, Svetovalec za nacionalno varnost in Namestnik predsednikovega svetovalca za nacionalno varnost, ki je hkrati tudi predsedujoči (*Chairman*) NCS/DC in na čigar poziv se NSC/DC tudi sestaja (www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm). Predsednik in podpredsednik ZDA se lahko udeležita kateregakoli zasedanja NSC/PC in NSC/DC.

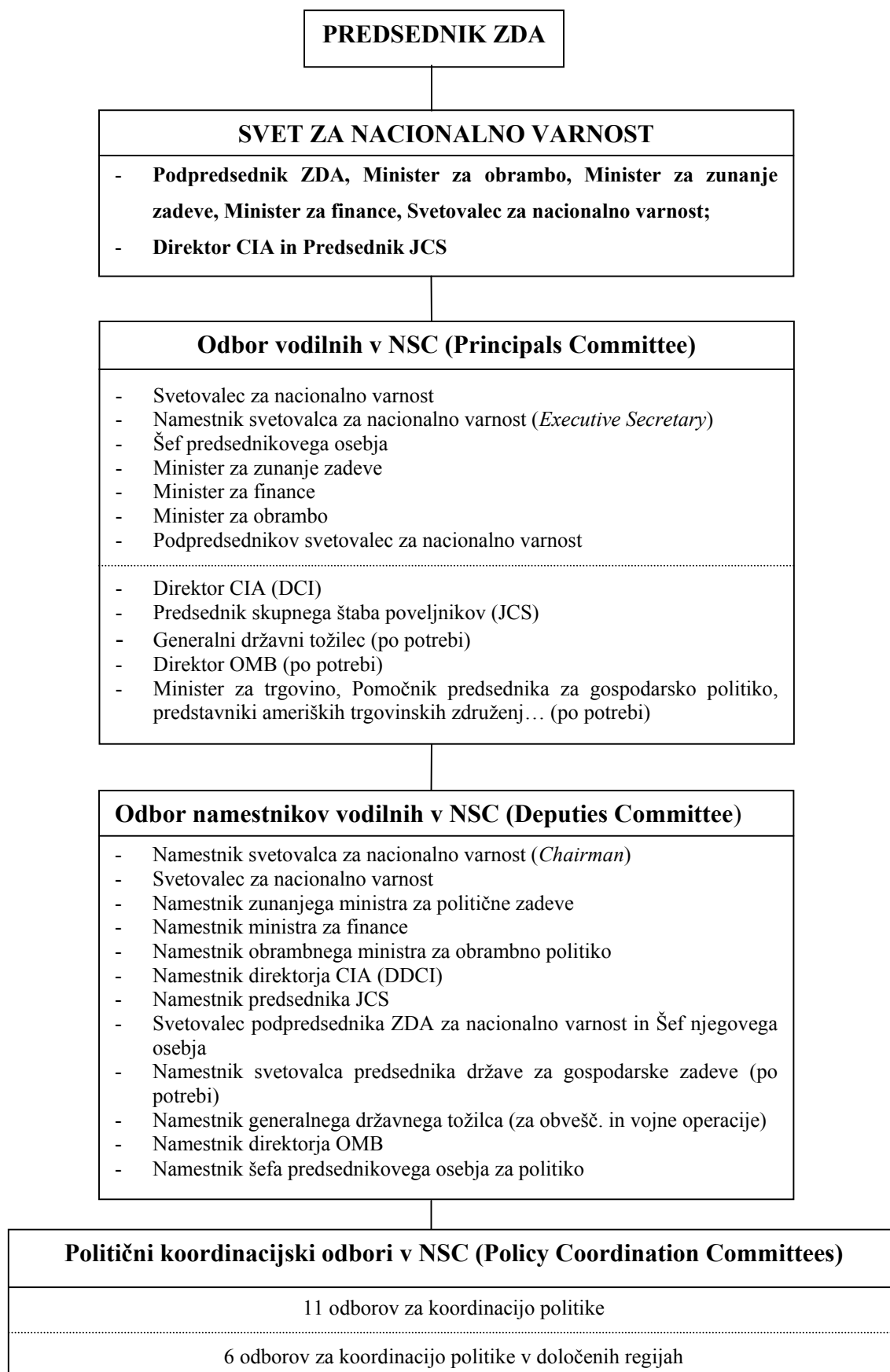
Upravljanje razvoja in uresničevanje politik nacionalne varnosti preko številnih agencij Vlade ZDA pa je dosežen s t.i. **Političnimi koordinacijskimi odbori Sveta za nacionalno varnost NSC/PCCs** (*NSC Policy Coordination Committees*), ki zagotavljajo politične analize za obravnavo v višjih odborih Sistema NSC in omogočajo zagotovitev pravočasnih odzivov na odločitve predsednika ZDA. V skladu s tem obstaja šest regionalnih političnih koordinacijskih odborov in 11 funkcionalnih koordinacijskih odborov²⁴. Vsak NSC/PCC ima svojega Izvršilnega sekretarja iz osebja NSC, ki ga določi predsednikov Svetovalec za nacionalno varnost (www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm).

Če torej povzamem, NSC je bil ustanovljen z namenom, da svetuje predsedniku glede na integracijo domače, zunanje in vojaške politike v nacionalno varnost. NSC je najvišje telo izvršilne oblasti, ki zagotavlja pregled, vodstvo in usmerjanje vodenja nacionalne varnostno-obveščevalne dejavnosti v tujini in protiobveščevalne dejavnosti (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/exeover.htm).

NSC vodi, načrtuje in usmerja obveščevalne aktivnosti varnostno-obveščevalnih služb. Pri tem uporablja spoznanja in ugotovitve, do katerih prihajajo posamezne agencije. Na osnovi teh spoznanj v konkretnih primerih odloča, kako naj se vodi politika (Šefić, 1994: 42).

²⁴ Regionalni odbori so za področje Evrope in Evroazije, Zahodno Hemisfero, Vzhodno Azijo, Južno Azijo, Bližnji Vzhod in Severno Afriko ter Afriko. Funkcionalni odbori pa pokrivajo naslednja področja: demokracija, človekove pravice in mednarodne operacije; humanitarni razvoj in človekoljubna pomoč; globalno okolje; mednarodne finance; transnacionalne gospodarske teme; protiterorizem in nacionalna pripravljenost; obrambna strategija, struktura sil, načrtovanje; kontrola oboroževanja; razoroževanje in domovinska obramba; dostop do informacij in informacijska znanost (www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm). Ti odbori so nadomestili oz. ukinili Sistem medagencijskih delovnih skupin (NSC/IWGs) iz časa predsednikovanja B. Clintona.

Shema 4.6.: Struktura Sistema NSC



Vir: NSPD, www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm (20.11.2003).

4.3.2. Urad za upravljanje in proračun OMB (*Office of Management and Budget*)

Zgodovinsko gledano je bil Urad za upravljanje in proračun formiran že leta 1921. Ustanovil ga je kongres znotraj Ministrstva za finance pod imenom Urad za proračun BOB (*Bureau of Budget*), ker kongres ni želel, da bi predsednik imel neposreden nadzor nad oblikovanjem proračuna. Z Reorganizacijskim zakonom leta 1939 oz. z EO 8248 pa BOB postane del Izvršilne pisarne predsednika EOP, s čimer je BOB postal politično orodje predsednika, kar pa je tudi bil namen tedanjega predsednika Roosevelta (Bowles, 1998: 125).

BOB je tako povečal predsedniški vpliv nad izvršilno oblastjo, saj je BOB: bil pomočnik predsednika pri pripravi proračuna in oblikovanju vladne proračunske politike; nadziral je proračunsko administracijo; podpiral učinkovito administracijo v vladi; razjasnjeval in koordiniral zakonodajne predloge, ki so jih oblikovala ministrstva in agencije; in svetoval predsedniku države o svoji pomembnosti za njegovo celotno politiko. BOB je bil idealistično strukturiran tako, da je služil predsedniku države. Leta 1970 pa predsednik Nixon reorganizira BOB in ga preimenuje v sedanji Urad za upravljanje in proračun OMB. OMB tako postane urad, ki ne služi samo in izključno predsedniku kot tak, ampak postane agencija političnega zagovarjanja, ki služi predsedniku²⁵. Poveča se politična kontrola, saj OMB ne obstaja več samo kot enota nevtralne konkurence. Odzval se je tudi kongres – direktorja OMB je potrjeval Senat – in leta 1974 ustanovil Kongresni urad za proračun COB (*Congress Office of Budget*) ter s tem zagotovil vzporedne, nepristranske proračunske analize, saj ni več zaupal OMB (Bowles, 1998: 125-127).

OMB danes pregleduje varnostno-obveščevalni proračun v luči predsednikovih politik in prioritete, pojasnjuje predložene dokaze in odobrava osnutke varnostno-obveščevalne zakonodaje za predložitev kongresu (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html). OMB nadzoruje porabo sredstev vseh vladnih služb in s tem tudi porabo varnostno-obveščevalnih služb, da zmanjša izdatke posameznih vladnih oddelkov ali celo zavrne cele programe (Marchetti, Marks, 1976: 361). Člani kabineta lahko pri odločitvah OMB vplivajo na predsednika, vendar je razumljivo, da se temu upira zavrniti dvojega "proračunskega psa čuvaja". Njegov Oddelek za mednarodna vprašanja, ki teoretično

²⁵ V času predsednika Reagana je direktor OMB postal nacionalna osebnost, saj je deloval kot protagonist predsednikovega proračuna (Bowles, 1998: 127).

nadzoruje finance varnostno-obveščevalnih služb, šteje pet ljudi: vodjo oddelka in po enega revizorja za CIA, NSA, NRO in DIA, poleg varnostno-obveščevalnih služb zvrsti oboroženih sil (Tovornik, 1992: 112).

Direktor CIA (DCI) je tako odgovoren za predložitev proračuna Obveščevalne skupnosti OMB. Posebno pozornost pa se daje načrtovanju, usmerjanju in nadzoru porabe sredstev, ki so namenjena za izvajanje posebnih/specialnih operacij in obveščevalnih tajnih aktivnosti v tujini. Namreč, tveganost globalnih razmer ter ostali izzivi in grožnje nacionalni varnosti ZDA zahtevajo znatno večja sredstva. To pa povečuje moč denarja, še posebej v rokah obrambe, varnosti in v varnostno-obveščevalni sferi, pa tudi na področju zunanje politike. V skladu z izdajanjem potrebnih sredstev raznim agencijam je tako OMB dobil naziv "odobrena nacionalnovarnostna moč". Vsekakor je pri tem prisotna tudi izredna moč predsednika ZDA, ki v skladu z Ustavo in razširjenimi pooblastili vzpostavlja antagonizem kongresu, ki skuša vzpostaviti protiutež predsednikovim iniciativam in predlogom tako, da si prizadeva pridobiti pomen pri sprejemanju nacionalnovarnostnih odločitev (Masleša, 2001: 346-347).

V primeru funkcij, nalog in v končni fazi tudi pooblastil OMB gre za cinizem brez primere. Dejstvo je, da je OMB zadolžen za uresničevanje kontrole in nadzora o porabi denarnih sredstev vladnih agencij in služb ter ima pooblastila, da se vpleta v podrobnosti sprejetih odločitev o stroških dejavnosti posameznih vladnih agencij (Masleša, 2001: 346-347). To pa vsekakor ni v skladu z dogmatiko državne varnosti, s težiščem na tajnosti in zavajanju, ki omejuje učinkovitost predsednikovih revizorjev proračuna, ki jih varnostno-obveščevalne službe označujejo za svoje "sovražnike" (Marchetti, Marks, 1976: 361-363).

Zaradi tega je bilo v preteklosti veliko zavajanj teh revizorjev (predvsem s strani CIA), menim pa da jih bo v prihodnje še več. Namreč, glede na trenutne varnostne razmere v ZDA je vse več informacij v zvezi z nacionalno varnostjo tajne, zaupne narave. Tajnih/prikritih operacije, ki jih odobri sam predsednik ZDA in za katere ve le peščica njegovih najtesnejših sodelavcev, pa vedno več, kar se rezultira v zelo omejeno in okrnjeno delo OMB. To pa že nakazuje, da OMB izgublja pomen v začaranem krogu odvisnosti od predsednikove moči.

4.3.3. Svetovalni odbor predsednika za obveščevalno dejavnost v tujini PFIAB (*President's Foreign Intelligence Advisory Board*)

PFIAB je zbor prominentnih (strokovno in politično izkušenih) zasebnih in neodvisnih ameriških državljanov, ki v času službovanja v PFIAB niso člani drugih vej oblasti (zakonodajne ali sodne). Število članov PFIAB ne sme biti večje od 16, člani pa za opravljanje svoje funkcije niso plačani (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/exeover.htm). Večino članov PFIAB sestavljajo ljudje, ki imajo tesne stike s Pentagonom in dobavitelji opreme in ki vedno zahtevajo večje in dražje sisteme za zbiranje informacij (Marchetti, Marks 1976: 357-360).

Predsednika in podpredsednika PFIAB določi predsednik ZDA, PFIAB pa uporablja tudi polno zaposleno osebje in svetovalce, ki jih vodi *Izvršni direktor*, ki ga določi predsednik ZDA (glej Prilogo C ali www.fas.org/irp/offdocs/eo12863.htm).

Nekateri PFIAB označujejo kot "nevidno telo", ki ga predsednik imenuje z namenom svetovanja o bodočih trendih obveščevalne dejavnosti. Ustanovljen je bil februarja 1956 z izvršilnim ukazom predsednika Eisenhowerja, sedanje ime pa je pridobil leta 1961 (Masleša, 2001: 345).

PFIAB je entiteta znotraj EOP in deluje kot nestalno in nevladno telo ter je oblikovan z namenom, da "ocenjuje kvaliteto, količino in ustreznost" varnostno-obveščevalnega zbiranja, analiziranja, protiobveščevalnih dejavnosti in drugih aktivnosti ameriške Obveščevalne skupnosti IC (www.fas.org/irp/cia/product/fact97/exeover.htm).

PFIAB se praviloma sestaja enkrat mesečno v Washingtonu, da bi kot nadzorno in svetovalno telo predsednika pregledal tekočo aktivnost varnostno-obveščevalnih služb in vseh vladnih agencij, ki se ukvarjajo z obveščevalno aktivnostjo, ocenil izvrševanje varnostno-obveščevalne politike in predsedniku ZDA, glede na ugotovitve, svetoval ustrezne pripombe ter priporočil morebitne spremembe (Tovornik, 1992: 112).

PFIAB poroča neposredno predsedniku ZDA in mu zagotavlja poročila za akcije, da bi se tako lahko izboljšala in povečala učinkovitost varnostno-obveščevalnih dosežkov; preverja

teme, ki jih zbere predsednik ZDA ali DCI; predlaga neposredna priporočila DCI ipd. (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html).

V ta namen mu CIA in druge varnostno-obveščevalne agencije posredujejo ustrezne obveščevalne podatke in ocene. PFIAB se redkeje ukvarja s tajnimi operacijami ali specialnimi operacijami, razen s tistimi, ki so že bile in so bile neuspešne ter je potrebno podrobneje pregledati napake (Tovornik, 1992: 112).

PFIAB je, poleg že omenjenih nalog, odgovoren predsedniku ZDA za spremljanje in pravočasno zaznavanje vseh kršitev. Na tej osnovi PFIAB predlaga koristne ukrepe za oblikovanje ustreznih organizacijskih, kadrovskih, materialno-tehničnih predpostavk, z namenom povečati obveščevalno in protiobveščevalno raziskovanje vladnih agencij in služb (Masleša, 2001: 345-346).

PFIAB pa ima kot nadzorni odbor omejeno vrednost; pri delu ga ovira s statutom določeni značaj predsednikove posvetovalne skupine in iz tega izhajajoče pomanjkanje upravno-politične oblasti. Na splošno vidijo razni člani Obveščevalne skupnosti v tem odboru nekakšno breme, kot pa pravo orodje nadzora. PFIAB dejavnost tajnih služb, še posebej prikritih operacij, skoraj de ne upošteva²⁶ ali šele potem, ko je katera od operacija že bila izpeljana (običajno neuspešno) (Marchetti, Marks, 1976: 357-360).

Ne nazadnje, pa je ob vseh dejstvih o pomembnosti urada PFIAB, njegovih nalogah in funkcijah, potrebno polemizirati tudi o njegovi učinkovitosti oz. ali PFIAB dejansko služi svojemu namenu svetovanja predsedniku ZDA o občutljivih varnostno-obveščevalnih zadevah ali izvaja številne preiskave v zvezi s kontroverznostjo v Obveščevalni skupnosti ZDA in označuje specifične slabosti in v končni fazi ali predlaga možne rešitve v delovanju varnostno-obveščevalnih služb ali pa je zgolj orodje v rokah predsednika, da opere svojo krivdo in dokaže svojo neodgovornost s tem, ko zahteva preiskavo neuspele tajne operacije ene izmed varnostno-obveščevalnih služb, ki jo je sicer sam (predsednik) odobril.

²⁶ Predsedniki si prizadevajo, da uporabljajo PFIAB največkrat v primerih, ko predsednik ni zadovoljen s kakovostjo dobljenega varnostno-obveščevalnega gradiva. Vedno, kadar posumi, da je neuspeh določene varnostno-obveščevalne službe povezan s kakšnim zunanjepolitičnim neuspehom, predsednik pozove PFIAB, da razišče to zadevo (Npr. predsednik Kennedy po neuspehu v Praščjem zalivu-zakaj CIA ni odkrila nameščanje Sovjetskih raket na Kubi; predsednik Johnson-zakaj CIA ni uspela predvideti Sovjetsko invazijo na Češko-Slovaško ipd.) (Marchetti, Marks, 1976: 357-360).

Poleg tega pa zadnje čase v zvezi z uradom PFIAB moti dejstvo, da njegovi člani niso znani za javnost, kar se v zgodovini tega urada še ni zgodilo. Temu ostro nasprotujejo ugledni znanstveniki, ki menijo, da PFIAB ni varnostno-obveščevalna služba, niti ni del Obveščevalne skupnosti, še manj, člani PFIAB ne zbirajo varnostno-obveščevalnih podatkov in ne delujejo tajno, zato ni razloga, da je identifikacija članov neznana.

Nekateri novinarji, med njimi David Core (*The Nation*), pa odkrivajo morebitno spornost vodje PFIAB-a, Brenta Scowcrofta. Ta naj bi bil, ne samo bivši Svetovalec za nacionalno varnost Busha starejšega, ampak naj bi še sedaj, ko vodi in upravlja PFIAB, združeval številne funkcije npr. je svetovalec v naftni industriji, pomemben član *Qualcomm*, je bivši direktor *Global and Power Pipelines*, ima pa tudi svoje podjetje t.i. *The Scowcroft Group*²⁷. Kot vodja PFIAB-a ima tako Scowcroft dostop do tajnih informacij, ki bi bile lahko koristne za njegove stranke in njegove osebne poslovne koristi. Scowcroftova kredibilnost je vsekakor vprašljiva tudi zaradi njegove povezanosti z Bushevo družino, kar gotovo vpliva na neodvisnost in objektivnost nadzorovanja varnostno-obveščevalnih aktivnosti v ameriški administraciji (www.thenation.com/capitalgames/index.mhtml?bid=3&pid=96).

4.3.4. Nadzorni odbor za obveščevalno dejavnost IOB (*Intelligence Oversight Board*)

Je stalno nestransko telo in deluje v okviru EOP. Dejansko je bil IOB ustanovljen leta 1981 z Reagonovim EO 12334 in je nasledil in razširil Fordovega iz leta 1976, ki se je nanašal na dejavnost ameriških varnostno-obveščevalnih služb, njihova medsebojna razmerja in položaj v državnem institucionaliziranem varnostno-obveščevalnem mehanizmu (govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports.intel106.html). IOB od leta 1997 deluje kot stalni odbor PFIAB-a. Sestavlja ga pet²⁸ članov, ki jih izbere predsednik ZDA in kateremu so člani IOB neposredno podrejeni. Predsednik PFIAB-a je lahko hkrati tudi predsednik IOB (Priloga E; www.worldnetdaily.com/resources/govdocs/eos/eo13070.html in Priloga D; www.fas.org/irp/offdocs/eo12863.htm).

²⁷ To podjetje se ukvarja s prodajo obveščevalnih podatkov in nudi še druge usluge globalnim korporacijam v telefoniji, zavarovalništvu, energetiki, financah, elektroniki, prehrabeni industriji... (www.thenation.com/capitalgames/index.mhtml?bid=3&pid=96).

²⁸ Reaganov Izvršilni ukaz EO 12334 iz leta 1981, je predvideval 3 člane IOB. Clintonov EO 12863 iz leta 1993 je preklical Reaganov EO 12334, s čimer so bili postavljeni novi okvirji PFIAB-u in IOB, ter med drugim določil 4 člane IOB (www.fas.org/irp/offdocs/eo12863.htm). Predsednik W. Bush pa je leta 2003 z EO 13301 dopolnil EO 12863 in EO 13070 ter s tem povečal število članov IOB na pet (glej tudi Prilogo D in Prilogo E ali www.worldnetdaily.com/resources/govdocs/eos/eo13070.html, www.fas.org/irp/offdocs/eo13301.htm).

Naloge in funkcije IOB so (povzeto po www.fas.org/irp/offdocs/eo12863.htm):

- priprava poročil predsedniku ZDA o varnostno-obveščevalnih dejavnostih, za katere IOB meni, da so morda nezakonite ali v nasprotju s predsedniškimi EO ali PD;
- posredovanje prejetih poročil, ki se nanašajo na varnostno-obveščevalno dejavnost, generalnemu državnemu tožilcu AG, za katere IOB meni, da so morda nezakonita ali v nasprotju s predsedniškimi EO ali PD;
- pregledovanje notranjih usmeritev in aktivnosti (tudi tajnih operacij) ter notranjih linij vodenja vsake varnostno-obveščevalne službe in agencije znotraj IC, ki se nanašajo na nezakonnosti obveščevalnih dejavnosti;
- pregledovanje prakse in postopkov generalnih inšpektorjev (IGs) in generalnega svetovalca za ugotavljanje in poročanje o obveščevalnih dejavnostih GC (*General Counsel*), ki bi morebiti bila nezakonita ali v nasprotju s predsedniškimi EO ali PD;
- vodenje preiskav v primeru, ko IOB meni, da je to potrebno, za izvajanje svojih funkcij in nalog v skladu z EO 12386.

Vodje agencij in varnostno-obveščevalnih služb IC pa morajo v obsegu, ki jim ga dovoljuje zakon, zagotoviti IOB podatke, za katere IOB meni, da so nujni za izvajanje svojih nalog in odgovornosti. IGs in generalni svetovalec GC pa poročata IOB na četrto leta ter občasno, po potrebi, o zadevah, ki se nanašajo na varnostno-obveščevalno dejavnost, za katere se resno dvomi v njihovo zakonitost in skladnost s predsedniškimi EO ali PD (Tovornik, 1992: 112).

Skratka, člani IOB vodijo neodvisne nadzorne preiskave in so zadolženi za odkrivanje in poročanje o vsaki obveščevalni aktivnosti, ki je vprašljiva s stališča zakonitosti ter v nasprotju z ustavo, zakoni ali predsedniškimi izvršilnimi ukazi in direktivami (Masleša, 2001: 346).

Vendar pa ne glede, da ima IOB nadzorno oblast nad celotno ameriško IC, pa je omejen pri svojem delovanju in izvrševanju svojih funkcij, v zmožnostih in v neodvisnosti. Namreč, nima pooblastil za pregledovanje računov, ne more neodvisno izvajati pooblastil organov pregona ter nima moči sodnega poziva (Kaiser, 2002: 367).

4.3.5. Generalni inšpektor IG (*Inspector General*)

V reformah po koncu hladne vojne leta 1994 je bil ustanovljen tudi institut Generalnega inšpektorja IG (*Inspector General*), ki ga imenuje predsednik, odgovoren pa je kongresu (Krunić, 1994: 147). Vsak element Obveščevalne skupnosti ZDA pade v področje dela generalnega inšpektorja IG, ki izvršuje inšpekcije, nadzorne preiskave in revizije obveščevalnih dejavnosti (Golob, 2001: 30).

Generalni inšpektor predstavlja notranjo obliko nadzora nad varnostno-obveščevalnimi službami. In sicer, vsak element IC je podvržen oblasti Generalnega inšpektorja IG (ali znotraj organizacije ali izven nje). Civilni del IC je tako podvržen nadzoru Generalnega inšpektorja (npr. INR nadzira IG Ministrstva za zunanje zadeve, Nacionalnovarnostni oddelek FBI pa nadzira Generalni inšpektor FBI). Generalnega inšpektorja CIA postavlja predsednik države, potrdi pa ga Senat, odgovoren pa je za preiskovanje katerekoli domnevne nepravilnosti ali slabo upravljanje programa znotraj CIA. Generalni inšpektor CIA tako predloži polletna poročila svojih aktivnosti dvema kongresnima obveščevalnima odboroma SSCI in HPSCI ter mora neposredno poročati tema odboroma v določenih okoliščinah (www.access.gpo.gov/intelligence/int/int018.html).

Ministrstvo za obrambo ima tudi svojega Generalnega inšpektorja, ki je ustanovljen na podlagi statuta in na podlagi le-tega IG poroča Ministru za obrambo. Pristojnost IG sega nad vse varnostno-obveščevalne elemente DoD, poleg tega pa imajo nekateri od teh elementov še svojega Generalnega inšpektorja (NSA, DIA, NRO, itd.), ki ni določen s statutom, ampak ga določi vodja agencije (www.fas.org/irp/offdocs/int023.html).

4.3.5.1. Generalni inšpektor CIA (*IG CIA*)

Generalni inšpektor CIA predstavlja samostojno in najpomembnejšo entiteto izvršilnega nadzora nad CIA. Obveščevalni avtorizacijski zakon za proračunsko leto 1990 (*The Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1990*) je ustanovil pri CIA s statutom določen Urad generalnega Inšpektorja OIG CIA (*Office of Inspector General*), ki je nadomestil administrativno določenega IG iz leta 1956. CIA je bila zadnja med

nacionalnimi varnostno-obveščevalnimi službami, ki je zavlačevala sprejetje z zakonom določenega IG²⁹ (Kaiser, 2002: 366).

Novi OIG CIA ima sedaj večjo avtonomijo, oblast in zmožnosti, agencijske odgovornosti pregledovanja računov, preiskovanj in inšpekcijske odgovornosti ter specifične obveze poročanja DCI in kongresu (HPSCI in SSCI). Ta, običajno zaupna poročila, so kongresnima odboroma posredovana preko DCI, ki lahko doda komentarje, vendar naj ne bi spreminjal vsebine poročil IG. Generalni inšpektor CIA pa je s statutom zavezan tudi o tem, da neposredno obvešča generalnega državnega tožilca AG o sumih nezakonitih dejanjih, nad katerimi IG CIA nima pooblastil (Kaiser, 2002: 367).

Urad generalnega inšpektorja CIA, katerega velikost in proračun ostajata tajna, se zanaša na rotacijo osebja iz drugih delov CIA, da dopolni svoje glavno osebje. IG določi tudi agendo svojega urada; prioritete pregledovanj računov, preiskav in projektov. Kot potencialna omejitev IG pa je pravica DCI, da ustavi ali prepove pregledovanje računov, inšpekcij ali preiskav z namenom zaščite vitalnih nacionalnovarnostnih interesov ZDA (podobno funkcijo imajo ministri DoD, DoJ, DoT) (Kaiser, 2002: 360, 367).

4.4. Nadzor zakonodajne oblasti

V zvezi s kongresnim zakonodajnim nadzorom nad delom ameriških varnostno-obveščevalnih služb lahko jasno razlikujemo dve večji obdobji: prvo je delovanje kongresa do afere Watergate (1973), drugo pa je obdobje po njem.

Prvo obdobje je obdobje posebne samoizločitve kongresa iz nadzorstvenih dejavnosti. Sicer je delovalo kongresno telo, *Komisija za proučitev organizacije izvršne oblasti*, ki je poleg proučevanja organizacije izvršilne oblasti hkrati proučevala tudi aktivnosti varnostno-obveščevalnih služb. Ustanovljen je bil tudi *Mešani odbor za obveščevalno dejavnost*. Obe telesi sta sicer opravljali svoje delo skladno z ustanovitvenimi akti, toda pri nadzorstveni dejavnosti nista dali posebnih rezultatov. Še več, Mešani odbor je ugotovil, da službe ne morejo doseči postavljenih ciljev, če so podvržene javnemu proučevanju in preverjanju (Anžič, 1996a: 196).

²⁹ Ministrstvo za zunanje zadeve DoS je svojega IG uzakonilo leta 1980, Ministrstvo za obrambo DoD leta 1982, Ministrstvo za pravosodje DoJ leta 1988, Ministrstvo za finance pa je svojega IG prav tako uzakonilo leta 1988 (Kaiser, 2002: 366).

Razloge za neučinkovito parlamentarno nadzorstvo pa je vsekakor potrebno iskati v tedanjih mednarodnih okoliščinah, ki so jih označevale vse značilnosti hladne vojne. V takšnih razmerah je ameriška vlada morala veliko zunanje političnih odločitev sprejemati na povsem tajen, hiter in učinkovit način. Del razlogov pa je ležal tudi znotraj kongresa in se izražal v njegovi organizacijski šibkosti, različnih lobiranjih ter poskusih izolacionizma (ibidem).

Po aferi Watergate³⁰ pa so stekle prve nadzorstvene dejavnosti kongresa v zvezi s tajnimi operacijami (*covert actions*). Ugotovitve nadzorstvenega procesa so pokazale, da ameriške varnostno-obveščevalne službe delujejo tudi znotraj ozemlja ZDA ter da gre pri njihovem delovanju za vrsto nezakonnosti. Objavljena poročila so zamajala nezaupanje tako javnosti, kot kongresa v te službe. Kasnejša kongresna nadzorstvena dejavnost ni bila javno objavljena. Toda pritiski javnosti ter mnogih senatorjev so povzročili nove preiskave, katerih rezultati so se ponovno objavili. Na dan so prišle nove ugotovitve o nezakoniti dejavnosti CIA in drugih varnostno-obveščevalnih služb (Anžič, 1996a: 196).

Sedanjo kongresno nadzorstveno dejavnost nad ameriško Obveščevalno skupnostjo ne opravlja le eno telo, temveč več stalnih odborov in pododborov. Potrebno je vedeti, da ima kongres po ustavi pristojnost organiziranja izvršne oblasti. To pooblastilo pa je že samo po sebi močno sredstvo političnega nadzora nad izvršno oblastjo. Kongres preko senata in predstavniškega doma nadzoruje delo vlade ter s tem tudi delo varnostno-obveščevalnih služb. Ta telesa so: Odbor za proračun (v obeh domovih; kot paralela k izvršnemu OMB), Odbor za zunanje zadeve (v obeh domovih), Skupni odbor za atomsko energijo, Pododbor za oborožene sile (v obeh domovih, Obrambni pododbor, pododbori za nadzor CIA), Senatni nadzorni odbor za obveščevalno dejavnost SSCI ter Stalni odbor za obveščevalno dejavnost v predstavniškem domu HPSCI. En del omenjenih teles nadzoruje posredno ali neposredno le en del varnostno-obveščevalnih služb. Drugi del teles nadzoruje le

³⁰ Do afer Watergate ni bilo važno, kakšne dokaze so navajali za strožji kongresni nadzor nad IC oz. CIA. Dejansko ni bilo nikakršne možnosti, da bi večina izmed obeh domov glasovala za pomembno spremembo. Leta 1973, ko je izbruhnila afera, pa so se začeli sestajati odbori, da bi preverili, v kolikšni meri je bila CIA vpletena v nezakonite akcije, ki sta jih podpirala Bela hiša in Odbor za ponovno izvolitev predsednika. Očitna zloraba oblasti v vladi in njenih privržencih je pripravila celo konservativne zakonodajalce do tega, da so zahtevali konkretne ukrepe. S tem je CIA kot zavestno orodje predsednika postala ranljiva. John Stennis, takratni predsednik Odbora za oborožene sile je celo predlagal zakon, s katerim bi potrebno spremeniti pravno podlago CIA – omejiti dejavnost CIA v lastni državi na takšne primere, ki so nujni in primerni za njene obveščevalne naloge v tujini ter oživiti strožje postopke kongresa pri nadzorovanju CIA, pri čemer naj bi priznali bistvene varnostne zahteve (Marchetti, Marks, 1976: 371-373).

posamezne dejavnosti posameznih varnostno-obveščevalnih služb, tretji del nadzornih teles pa proučuje le tajne operacije in porabo sredstev (Anžič, 1996a: 197).

Parlamentarni nadzor nad Obveščevalno Skupnostjo ZDA ima, kot že omenjeno, primarno dva odbora, ki izvajata rutinski nadzor nad dejavnostmi IC zunaj izvršilne veje oblasti. Nikakor pa ta dva odbora s svojima nadzornima funkcijama nista kopija nadzornih teles izvršilne veje oblasti, ki izvajajo nadzor nad ameriškimi varnostno-obveščevalnimi službami (www.access.gpo.gov/intelligence/int/int018.html).

4.4.1. Senatni odbor za obveščevalno dejavnost SSCI (*Senate Select Committee on Intelligence*)

SSCI je bil ustanovljen 1976 z namenom, da nadzira letne proračunske zahtevke in tekoče aktivnosti varnostno-obveščevalnih služb. Poleg te vloge SSCI izvaja tudi nadzorne funkcije in po potrebi tudi preiskave, prav tako pa se ukvarja (potrjuje) predsedniške nominacije za položaje DCI, namestnika DCI in generalnega inšpektorja CIA (IG CIA). SSCI pregleduje in ocenjuje tudi pogodbe, ki so namenjene Senatu v potrditev in se nanašajo na Obveščevalno skupnost ZDA (Golob, 2001: 30).

4.4.2. Stalni odbor za obveščevalno dejavnost predstavniškega doma HPSCI (*House Permanent Select Committee on Intelligence*)

HPSCI pa je bil ustanovljen leta 1977. Podobno kot SSCI tudi HPSCI opravlja nadzorne funkcije in preiskave, sodeluje pa tudi pri odobritvi letnega proračuna za varnostno-obveščevalne dejavnosti (Golob, 2001: 31).

Po zakonu mora predsednik ZDA zagotoviti obema odboroma popolno neodvisnost in samostojnost ter pravočasno informiranost glede dejavnosti IC. Zakon pa ne določa kategorijo informacij, ki naj bi bile posredovane, kar omogoča agencijam, da jih ignorirajo ali napačno razložijo. Predsednik je prav tako zavezan, da obvesti oba odbora (v posebnih primerih tudi vodstvo kongresa) o vseh tajnih operacijah, ki so bile že odobrene s strani predsednika – odbora pa nimata pooblastila za neodobritev teh akcij, vendar pa lahko ovirata financiranje takšnih operacij v naslednjih letih (Kaiser, 2002: 361-363).

Oba kongresna odbora pa prejemata tudi poročila od DCI in IG CIA, vključno o preiskavah in pregledih računov, kot je določeno v Zakonu o nadzoru obveščevalne dejavnosti IOA (*The Intelligence Oversight Act*). Poleg vsega pa IOA tudi določa, da morata oba kongresna odbora oblikovati postopke, s katerimi bosta zavarovala zaupne informacije, ki se nanašajo na varnostno-obveščevalne vire in metode, pred nezakonitim razkritjem (ibidem).

Obseg in število nastopov direktorja CIA (George Tanet) ali njegovega namestnika pred kongresnima odboroma (poleg predstave letnih proračunov) se še posebej poveča ob zaostritvi mednarodnih odnosov, spodleteli ali neuspešni varnostno-obveščevalni ali drugi ameriški subverzivni aktivnosti v tujini (Tovornik, 1992: 115) ali celo ob neljubih dogodkih na domačih tleh, kot se je zgodilo ob terorističnih napadih na ZDA 11. Septembra 2001³¹.

Pred ustanovitvijo stalnih kongresnih odborov (SSCI in HPSCI) za nadzor obveščevalnih dejavnosti je bil kongresni nadzor nad IC minimalen, če je sploh obstajal; bil je izoliran in razdeljen med različne zakonodajalce. Nova nadzorna obveščevalna odbora (HPSCI in SSCI) pa tako združujeta pristojnosti za IC, zagotovljen pa jima je tudi specifičen nadzor, ki predstavlja posebno zakonodajno oblast nad CIA in DCI (Kaiser, 2002: 361-363).

HPSCI in SSCI letno poročata v svojih zbornicah o upoštevanju zakonodaje s strani IC. Glavni namen teh dveh odborov je, da izvajata natančen, "buden" zakonodajni nadzor nad obveščevalnimi dejavnostmi IC (ibidem).

Vsekakor nadzor na Obveščevalno skupnostjo zahteva previdno ravnanje s strani kongresa. Varnostno-obveščevalna dejavnost je namreč del vladne dejavnosti, kjer sta tveganost in

³¹ Februarja 2002 sta SSCI in HPSCI začela skupno preiskavo o varnostno-obveščevalnih temah, ki so se nanašale na dogodke izpred 11. septembra 2001. Skupno preiskovalno osebje JIS (*Joint Inquiry Staff*) je zaslišalo na stotine obveščevalcev, preiskovalcev, diplomatskih uradnikov in pregledalo na tisoče obveščevalnih dokumentov in sporočil. Rezultati zaslišanj in intervjujev so razkrili dolgoročno kampanijo Al-keide proti ZDA, ki ni bila razumljena v pogojih svoje kompleksnosti in strateške globine. Preiskovalni rezultati JIS so pokazali, da so ameriške varnostno-obveščevalne agencije spremljale posameznike, ki so sodelovali v terorističnih napadih; da so bila prejeta specifična opozorila o tipu napada na ZDA; da so bila predlagana pregledovanja vzorca ljudi, ki so se udeleževali tečajev letenja, vendar se ni ukrepalo; in da je šlo za pomanjkanje strateških analiz informacij, ki so bile dostopne varnostno-obveščevalnim agencijam. JIS je zaključila, da informacije niso bile primerno deljene iz različnih zakonitih in birokratskih razlogov in da v ameriški vladi še vedno obstajajo institucionalne in kulturne ovire ter rivalstvo med varnostno-obveščevalnimi agencijami. Poleg tega pa so opazna tudi zakonodajna nerazumevanja o pristojnostih pomembnih zveznih zakonov, npr. FISA je prav tako zavlačevala z izdajanjem preiskovalnih nalogov (Smith, 2002: 20-21).

inovativno mišljenje, znotraj meja sprejetih zakonov in politik, spodbujeni. Je območje, ki je zelo močno odvisno od profesionalnih presoj in nepristranskosti zaposlenih ter sodelovanja drugimi vladami (www.access.gpo.gov/intelligence/int/int018.html).

Oba kongresna odbora, HPSCI in SSCI si tako prizadevata prikazati, da je njun nadzor učinkovit, vendar morata pri tem upoštevati tudi možne negativne posledice svojih dejanj za varnostno-obveščevalne agencije, ki jih nadzorujeta. Odbora naj bi tako zagotovila, da je v javnosti prikazana uravnovešena podoba varnostno-obveščevalnih služb. Namreč, varnostno-obveščevalne službe, zaradi njihove narave same, same sebe pred javnostjo ne morejo dostojno zagovarjati (www.access.gpo.gov/intelligence/int/int018.html).

Varnostno-obveščevalni elementi IC, še posebej pa CIA, pa so deležni tudi drugih oblik kongresnega nadzora, ki ga izvajajo posebne komisije s pomembno nadzorno močjo. Od ustanovitve SSCI in HPSCI sta pomembna predvsem t.i. začasna posebna odbora, ustanovljena, da preverita različne sumljive zadeve (npr. Iran-Contra affair), pri svojem delu pa sta povsem samostojna in neodvisna. Dodaten, izreden nadzor - npr. nad CIA lahko odredijo tudi kongresni uradi, vključno s člani samimi in tudi različne notranje organizacije - ki je sicer zelo redek, spontan, natančno usmerjen, vendar običajno tudi neformalen (Kaiser, 2002: 364-365).

Bistvo parlamentarnega nadzorstva je v ugotavljanju ali izvršilna veja oblasti ostaja v okvirih politike, določene z zakoni. Gre torej za to, da se s to obliko in vsebino preverja, če vlada, ki je znotraj svojih pristojnosti odgovorna za delo varnostno-obveščevalnih služb, deluje (Anžič, Golobinek, 2003: 1061).

Ne glede na vse, pa še vedno ostaja skrb zbujujoče dejstvo, da na nadzorno vlogo kongresa še vedno vplivajo različni partikularni interesi njihovih članov in od najvišjih političnih vrhov opredeljene vloge ameriških varnostno-obveščevalnih služb pri ohranjanju in zaščiti (ogroženih) ameriških nacionalnovarnostnih interesov v svetu (in vse bolj tudi doma) ter je formalna. Na drugi strani pa so predsedniki ZDA izpopolnili svoje nadzorne mehanizme v strukturi izvršilne oblasti, katerih vloga, pristojnost in struktura so prvenstveno odvisne od odločitev posameznega predsednika ZDA. Neizpodbitno dejstvo je, da je celotna ameriška varnostno-obveščevalna dejavnost skoncentrirana v rokah predsednika ZDA, njegovih

svetovalnih, koordinativnih in nadzornih teles, organizacijsko umeščenih v njegov izvršilni urad EOP oz. v območje Bele hiše (Tovornik, 1992: 117).

4.5. Nadzor sodne oblasti - Vrhovno sodišče

Pomembni so tudi odnosi predsednika z Vrhovnim sodiščem. Le temu pripada končna vloga pri kontroli ustavnosti. Vrhovno sodišče si je v vseh zgodovinskih obdobjih prizadevalo, da bi kar najbolj omejilo kvazi zakonodajo izvršilne oblasti. Pri tem pa je bilo le deloma uspešno. Njuni medsebojni odnosi se gibljejo v razponu od kooperativnosti preko tolerantnosti pa vse do konfliktnosti. Vrhovno sodišče je vsekakor samostojna institucija, ki ima velik politični in družbeni pomen ter praviloma uživa velik ugled v javnosti. Sicer osnovnih družbenih tokov ne more spremeniti niti jih preusmeriti, lahko pa del teh procesov ali upočasni ali pa pospeši (Anžič, 1996a: 190).

Sodna veja oblasti mora biti pooblaščen za izvajanje obseženega predhodnega (*a priori*) in naknadnega (*ex post facto*) nadzora. To vključuje izdajanje ustreznih dovoljenj (odredb) za izvajanje dejavnosti, s katerimi te službe posegajo v človekove pravice, ki uživajo visoko ustavno pravno varstvo (Anžič, Golobinek, 2003: 1062).

Sodni nadzor nad obveščevalno skupnostjo se v ZDA tako izvaja preko generalnega državnega tožilca AG (*Attorney General*), ki mora odobriti določene akcije, aktivnosti ter metode in sredstva varnostno-obveščevalnih služb (več o tem pa v petem poglavju). Ameriška Obveščevalna skupnost in njeni zaposleni so predmet zakonodajnega procesa, kar pomeni, da so lahko zaradi neupravičenih ukrepov tudi sodno preganjani (Golob, 2001: 31).

4.6. Nadzor preko medijev in civilne družbe

Za javnost je ena najbolj motečih stvari pri Obveščevalni skupnosti zaznano pomanjkanje odgovornosti. Številno delovanje ameriških varnostno-obveščevalnih služb je vidno ne samo kot zelo skrivnostno, ampak pogosto tudi za zelo nekontrolirano in nenadzorovano. V primerjavi z drugimi državnimi institucijami, varnostno-obveščevalne službe predstavljajo problem, ko gre za zagotavljanje odgovornosti. Dejstvo je, da ne morejo razkriti svojih aktivnosti javnosti, ne da bi jih pri tem razkrili svojim tarčam. Zato tudi niso

na tak način predstavljene in označene v javnosti in medijih; njihov proračun je tajen, njihove operacije so tajne in prikrite, njihova določila so skrita za javnost (www.access.gpo.gov/intelligence/int/int018.html).

Nadzorstvo nad varnostno-obveščevalnimi službami ima tako lahko trojen pomen (po Anžič, 1996b: 18):

- na eni strani opredelitev različnih oblik in subjektov nadzorstva (parlament oz. kongres in njegova telesa, vlada, svet za nacionalno varnost itd.) zagotavlja političnemu sistemu ustrezno stopnjo legitimnosti, kar povečuje zaupanje ljudi v sistem in varnostno-obveščevalne službe;
- na drugi strani pa je to številčno nadzorstvo lahko razumljeno kot svojevrstna oblika nezaupanja v varnostno-obveščevalne službe ali kot medsebojno nezaupanje med subjekti nadzora ipd.
- na tretji strani pa se nadzorstvo nad varnostno-obveščevalnimi službami mora dojeti preko funkcij varnostno-obveščevalnih služb. Dejstvo je, da varnostno-obveščevalne službe vplivajo na (krepijo ali ogrožajo) politične odnose in procese.

V obdobju oblikovanja ameriškega varnostno-obveščevalnega sistema pa do izbruha nekaterih ključnih afer pa se je dokaj malo pisalo in govorilo o različnih napakah in anomalijah, ki so se pojavljale pri delu varnostno-obveščevalnih služb. Anomalije so dosegle celo takšen obseg, da je prihajalo do vse večjih kršenj človekovih in državljanskih pravic v ZDA, tako da so odkritja v tisku o aferi Watergate in drugih sredstvih javnega informiranja izzvala revolt v javnosti, kakor tudi pri vodilnih politikih, senatorjih, kongresnikih. Ta afera je v bistvu pomenila mejnik, saj je javnost postala mnogo bolj kritična do aktivnosti CIA in drugih varnostno-obveščevalnih služb. Takrat je namreč tisk zavrnil razlago o zaščiti državne tajnosti in s tem varnosti, s katero je najpogosteje operirala izvršilna veja oblasti, da bi opravičila svoja dejanja.

Po drugi strani pa je potrebno dodati, da je imela (in še vedno ima) CIA v svojih rokah, bodisi kot lastnica ali preko vplivnih in pomembnih novinarjev, močan vpliv na tisk. Zlasti ta del tiska tako skuša CIA braniti, zagovarjati in opravičevati njihova dejanja (Šefic, 1994; 128-129).

5. VARNOSTNO-PРАВNA ZAŠČITA PRAVIC POSAMEZNIKA IN VPLIV OBVEŠČEVALNE DEJAVNOSTI NA IZVAJANJE DRŽAVNE DEMOKRACIJE V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE

V četrtem poglavju diplomskega je bilo predstavljeno, da je ameriška Obveščevalna skupnost nadzorovana iz vidika zakonitosti, učinkovitosti, strokovnosti ter porabe finančnih sredstev in pravilnosti izvajanja strateških usmeritev dela, s poudarkom na izvršilnem, strokovno-zakonodajnem nazoru. V tem poglavju pa se bom osredotočila predvsem na tisti drugi vidik delovanja varnostno-obveščevalnih služb, ki se nanaša na spoštovanje in varovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin TPČS, ki jih te službe največkrat lahko kršijo ali celo ogrožajo, pri izvajanju tajnih operacij in ko se pri svojem delu poslužujejo uporabe posebnih operativnih metod in sredstev, ki pomenijo z zakonom in pod zakonsko določenimi pogoji dovoljen poseg v z ustavo določene človekove pravice, da bi s tem zavarovale državne interese in zagotovile nacionalno varnost. Ali drugače, učinkovito izvajanje, zbiranje obveščevalnih podatkov za uporabnike varnostno-obveščevalnih služb ter ob tem hkratno spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, je pred velikim izzivom.

5.1. Kršitve in ogrožanje TČPS nasproti varnosti, svobodi in demokraciji

Varnost je družbeno relevantna samo kot odnos med ljudmi. Do varnosti mora imeti dostop vsak človek, prav tako kot do katere koli druge dobrine v okviru pravnega reda države. Potrebe po varnosti pa naraščajo hitreje, kot pa bi morala država s svojim načinom delovanja zadostiti povpraševanje po tej dobrini, s tem pa tudi javnem interesu (Bučar v Anžič, 2001: 254-255).

Za presojo nadzorovalcev o tem ali je njihova dejavnost ne le zakonita, temveč tudi ali celo povsem skladna in v soglasju s pojmom dobrega, pa je nujno pojmovati svobodo posameznika kot gibalo v razvoju demokratične družbene ureditve. Večno je torej protislovje med veliko vrednoto človeka (zasebnost in vse njegove pravice) ter nad hkratno nujnostjo posegov vanjo z namenom varovanja pravic drugih. (Anžič, 2000: 142-143). Nadzor nad varnostno-obveščevalnimi službami je namreč pomemben indikator demokratičnosti države (Pavšič, 2001: 66).

V okvirih vladavine prava in pravne države sta varnost in človekova svoboda v medsebojni odvisnosti, se dopolnjujeta in dograjujeta in sta lahko celo v konfliktu. V demokratični državi ali v odnosu do nje pa obstajajo tudi kriminalne združbe ter grožnje in dejanja teroristov, ki pravnega reda države ne spoštujejo. Takrat mora država z vsemi svojimi institucijami, da bi zavarovala ljudi in njihovo premoženje ter ohranila človeško dostojanstvo, represivno in preventivno delovati. Tudi tako, da posega v sicer ustavno varovane človekove pravice, med njimi v zasebnost, ki sodi v fizično in duhovno sfero posameznika. Pri tem varnostni interes ni v hierarhičnem odnosu do človekove svobode. Vendar ne glede na vse, sklicevanje organov na učinkovitost odkrivanja in pregona, ne more biti opravičilo za kršenje TČPS (Anžič, 2002: 457).

Da pa bi država vendarle zaščitila svoj pravni red, demokratično ureditev in varstvo človekovih pravic, mora ustanoviti telesa, ki so del njenega aparata (policijo, varnostno-obveščevalne službe, vojsko, sodišča itd.). Seveda se je s tem država znašla v svojevrstnem protislovnem položaju: zaradi zaščite demokratičnih in pravnih vrednot se je prisiljena opirati na subjekte varnostnega sistema v ožjem smislu, ki imajo veliko pravno, fizično in strokovno moč in potencialno ogrožajo demokracijo. Demokratična država je tako soočena s stanjem brez alternativne rešitve oz. rešitvijo brez izhoda. Njeno opravičilo, s tem pa tudi največja legalnost in legitimnost za varnostno-obveščevalne službe (tudi policijo) je dejstvo, da je potrebno zavarovati enako zaščitene ter neposredno ogrožene pravice drugih državljanov, družbe in države. Gre za soočanje različnih pravic, ki si večkrat medsebojno nasprotujejo. Skratka, država zaradi svojih demokratičnih dosežkov pri uveljavljanju in varovanju individualnih vrednot ne more dopustiti kaosa in uveljavljanje zakona močnejšega (Anžič, 2001: 255 in Anžič, 2002: 456).

Človekove pravice pa najbolj krši in ogroža mednarodni terorizem - teroristični napad na ZDA 11. septembra 2001 ni bil le napad na državo, ampak tudi napad na temeljne človeške vrednote. (Anžič, 2002: 457). ZDA so v tem boju proti terorizmu³² uspele oblikovati široko protiteroristično koalicijo. Pridobile so si široko politično podporo (še zlasti njenih tekmič,

³² Enotne definicije terorizma ni! Vlada ZDA je oblikovala naslednjo definicijo terorizma: terorizem je naklepno, politično motivirano nasilje, storjeno nad civilnimi in neoboroženimi tarčami s strani etničnih skupin ali tajnih agentov, v večini primerov namenjeno vplivanju na širšo javnost. Terorizem je tudi dejanje napada na vojaške baze in oboroženo osebje, če tam, kjer se je to zgodilo, ni vojaških spopadov. Teroristično dejanje postane mednarodni terorizem tedaj, če je vanj vpletena več kot ena država ali več državljanov različnih vrst (Malvesti v Anžič, 2001: 85-99).

RF in LR Kitajske), podporo Organizacije združenih narodov, s čimer je samoobramba postala legitimna oblika boja proti terorizmu (Anžič, 2001: 258).

Dejstvo pa je, da je potrebno mednarodni terorizem kot sodobni vir ogrožanja obravnavati kot globalno sistemski in nacionalnovarnostni pristop. Pri izgradnji sistema globalne zaščite pa je ključnega pomena upoštevanje določenih vrednostnih izhodišč: varstvo zasebnosti, varnosti kot individualne in kolektivne vrednote, realno ocenjevanje tveganja, uravnotežen odnos med svobodo in varnostjo ter opredeljevanje vzrokov, ki predstavljajo zunanje okolje terorizma (Anžič, 2001: 255).

Kljub vsemu pa bo še naprej obstajala tanka črta med kršitvami in ogrožanju človekovih pravic, med deklarativno enakostjo in dejansko neenakostjo, med tanko črto meje represije in varstvom človekovih pravic, med svobodo in varnostjo, med zasebnostjo (tudi državno) in med javnostjo (Anžič, 2001: 260).

5.1.1. Temeljni razlogi za kršitev TČPS s strani varnostno-obveščevalnih služb

Delovanje varnostno-obveščevalnih služb vedno ostro posega v svet temeljnih človekovih pravic in svoboščin (TČPS), hkrati pa izpostavlja vso protislovnost njihove narave. Brez poseganja v TČPS, varnostno-obveščevalne službe ne bi bile v funkciji institucionaliziranega državnega nadzorstva. Dejstvo je, da v vseh političnih sistemih zagotavljajo politični oblasti moč in avtoriteto, v pravnih državah pa prispevajo še k legitimnosti te oblasti ter tudi k varovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin (Anžič, 1996b: 26).

Ena od temeljnih oblik ogrožanja posameznikove varnosti, ki izhaja iz okrepljenega položaja in vloge države danes, je ogrožanje TČPS s strani državnih varnostno-obveščevalnih služb. Zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic morajo varnostno-obveščevalne službe imeti svojo legitimnost tako v odnosu do politične oblasti, kakor tudi v odnosu do civilne družbe (Grizold, 1996: 108-111). Ali drugače, ne sme se dopustiti, da postane sklicevanje na človekove pravice le politično sredstvo (tudi strankarski interes) in ne cilj (Anžič, 1999: 9).

Z vidika posameznika je dilema ne/učinkovitosti napram ne/kršenju TČPS sodobnih državnih varnostno-obveščevalnih umetna in neutemeljena. Dejstvo je, da je potrebno obstoj in delovanje varnostno-obveščevalnih služb urediti tako, da ne bo prihajalo do sistemske kršitve posameznikovih pravic in svoboščin, posamezne pojave teh kršitev pa bo mogoče preprečevati in kaznovati. Zato razvijajo demokratične države na ravni sistema poleg pravnih regulativ tudi druge oblike institucionaliziranega (zunanjega – političnega in notranjega – strokovnega) nadzora nad državnimi varnostno-obveščevalnimi službami (o čemer sem podrobneje govorila že v prejšnjem poglavju) (ibidem).

Ne glede na vzpostavljen učinkovit državni in civilni nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih služb pa vseeno prihaja do kršitev TČPS. Za to obstajajo številni vzroki za kršitve teh pravic. Kot prvo je potrebno poudariti, da je sistemski in znanstveni pristop omenjene teme nemogoč, zaradi narave večine dela varnostno-obveščevalnih služb, ki je tajen in tako je dostopna le tista literatura, ki obravnava primere kršitve TČPS s strani državnih varnostno-obveščevalnih služb, ki so izbruhnile kot politične afere. Iz slednjega je mogoče sklepati, da so temeljni razlogi za ogrožanje varnosti posameznika oz. kršenje njegovih TČPS s strani državnih varnostno-obveščevalnih služb objektivni in subjektivni (ibidem).

Objektivni izhajajo iz same narave politične skupnosti ter položaja, vloge in poslanstev sodobnih varnostno-obveščevalnih služb in se jih v realnem svetu ne da odpraviti, temveč le do neke mere omejiti njihovo negativno delovanje z zakonodajo.

Subjektivni razlogi pa temeljijo v delovanju nosilcev politične moči v državi. Varnostno-obveščevalne službe sodelujejo pri svojem delu z različnimi organi državne oblasti. V interesu nosilcev politične oblasti je čim večja uspešnost državnih varnostno-obveščevalnih služb, zato jih največkrat branijo tudi v akcijah, v katerih se kršijo TČPS. Če pa seveda pridejo tovrstne kršitve v javnost, se politiki ponavadi od njih distancirajo in zagovarjajo zamenjavo v ožjem vrhu državne varnostno-obveščevalne službe (ibidem).

Pomanjkljiva ali/in nejasna zakonodaja prav tako dopušča varnostno-obveščevalnim službam svoje interpretacije zakonodaje, do kršitve TČPS pa pogostokrat prihaja tudi zaradi rivalstva med temi službami ter prevladujoče miselnosti članov teh služb o njihovi superiornosti in višjem poslanstvu, ki je najbolj opazno in izostreno v času kriznih razmer

v državi. Ne nazadnje pa prihaja do kršitve TČPS iz razlogov, ki izhajajo iz profesionalne etike varnostno-obveščevalnih služb, ki izpostavlja prepričanje pripadnikov, da je za doseg državnih (nacionalnovarnostnih) ciljev dovoljena uporaba vseh sredstev oz. da cilj opravičuje sredstva (ibidem).

Do kršitev TČPS pa lahko prihaja tudi v primeru, ko se varnostno-obveščevalne službe zaradi različnih razlogov povežejo z velikimi korporacijami in/ali nosilci mednarodnega terorizma (Grizold, 1996: 112-113).

5. 2. Posebne operativne metode in sredstva

Varnostno-obveščevalne službe so v demokratičnih državah strokovni servis za državno politiko, ki pri odločanju in strateških vprašanjih (varnosti, obrambe, razvoja) potrebuje pravočasne in celovite podatke o dogajanjih v lastni in drugih državah ter strokovne ocene njihovega pomena. S tega vidika so varnostno-obveščevalne službe del državne uprave. Zaradi takega položaja in vloge varnostno-obveščevalnih služb v državi, se v njih koncentrira velika politična moč. Zato se jim z zakoni določa obseg, vrsta in metode dela (Grizold, 1996: 111).

Glede na to je metoda varnostno-obveščevalnih služb skupek karakterističnih postopkov in specifičen način zbiranja varnostno-obveščevalnih podatkov, kateri so v funkciji zaščite osnovnih vrednot te družbe (Masleša, 2002: 252-253).

Metode varnostno-obveščevalnih služb bi lahko ločili na *metode obveščevalne dejavnosti* in na *metode neobveščevalne dejavnosti*, vendar je boljša razvrstitev metod varnostno-obveščevalnih služb v tri osnovne skupine (po Grizold, 1996: 111):

- metode *tajnega* zbiranja podatkov s posebnimi operativnimi metodami in sredstvi (npr. informativni pogovor, preverjanje oseb, sledenje, dezinformacija, tajna preiskava prostora, tajno prisluškovanje v prostoru, tajne preiskave stanovanj, tajno prisluškovanje telefonskim pogovorom, tajna kontrola pisemskih pošilk, tajni nadzor in odkup predmetov ipd.);
- metode *prikritega* zbiranja podatkov (npr. prikrito anketiranje in opazovanje) in
- metode *legalnega* zbiranja podatkov iz javno dostopnih dokumentov, sredstev javnega obveščanja, preko diplomatskih predstavnikov idr.

V ustavnem in kazenskopravnem sistemu ZDA instituta ali termina "posebne operativne metode in sredstva", ki bi bilo enotno in celotno urejen, ni moč zaslediti. Postopki organov pregona, ki pomenijo odmik od tradicionalnih preiskovalnih tehnik in zahtevajo uporabo posebnih ukrepov, se v ZDA delijo najmanj na dve veliki skupini: prisluškovanje in elektronsko nadzorovanje (*wiretapping and electronic surveillance*) na eni strani ter vprašanje policijske provokacije (*entrapment*). Leta 1968 je Kongres sprejel Zakon (*Omnibus Crime Control and Safe Streets Act*), ki prisluškovanju in elektronskemu nadzorovanju namenja precej prostora in velja (še vedno) za najpomembnejši sistemski zakon, ki se ukvarja s to problematiko. V primeru vprašanja nacionalne varnosti, ko prisluškovanje opravlja varnostno-obveščevalna služba, ji zgoraj omenjeni akt dopušča nekatere dodatne odstopne od zahtev po predhodni sodni presoji utemeljenosti takih ukrepov. Zaradi nerestriktivne razlage teh izjem se različne državne varnostno-obveščevalne službe bolj ali manj nenadzorovano prisluškujejo organizacijam (objektom), ki imajo oznako "nevarne za nacionalno varnost" (Klemenčič, 1996: 116-130).

Za potrebe operativnega nadzora nad delom tujih obveščevalnih služb na ozemlju ZDA je Kongres leta 1978 sprejel *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)*³³, ki te ukrepe veže na sodno kontrolo posebne skupine sodnikov FIS Sodišča FISC³⁴ (*Foreign Intelligence Surveillance Court*), takšno nadzorovanje pa lahko traja do 90 dni. Samo v nekaterih izjemnih primerih, ko gre za izključno nadzorovanje komunikacij med dvema tujima silama, pa lahko ob soglasju pravosodnega ministra in brez sodne odredbe takšno nadzorovanje odredi kar sam predsednik ZDA (Klemenčič, 1996: 116-130). Sicer pa je ureditev uporabe posebnih operativnih metod in sredstev državnih varnostno-obveščevalnih služb v demokratičnih državah izključna domena sodne oblasti (Grizold, 1996: 114).

Ne glede na vse do sedaj omenjene trditve glede ne/uporabe posebnih operativnih metod in sredstev, pa ne smemo pozabiti, da demokratična in pravna država namenja posebno

³³ USA Patriot Act 2001 je bil sprejet z namenom spremeniti oz. dopolniti FISA zakon iz leta 1978. Namreč, ko je FISA uzakonila terorizem je bil le ta veliko bolj drugačen, kot pa je danes-bolj smrtonosen in ubojen in nediskriminatoren. Statutu FISA je bil dodan tretji element: "Če oseba, ki ni državljan ZDA in tudi sicer ima država verjeten razlog verjeti, da ta oseba načrtuje dejanja za izvajanje akcij terorizma, zato ima država pravico, da zahteva nalogo na FIS sodišču, da to osebo preišče, nadzira oz. stori vse kar nalogo lahko obsega" (www.fas.org/irp/congress/2003_cr/s050803.html).

³⁴ FISC je ustanovljen s FISA zakonom leta 1978. Prvotno ga je sestavljalo 7 sodnikov, s sprejetjem US Patriot Act 2001 pa se to število poveča na 11 (www.fas.org/irp/agency/doj/fisa/court2003.html).

pozornost varovanju in spoštovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin, hkrati pa mora za varovanje teh pravic vanje tudi posegati. To še posebej velja za uporabo posebnih operativnih metod in sredstev v boju zoper organiziran kriminal (Klopčič, Klemenčič, 1996: 133) in navsezadnje v primeru ZDA tudi v boju proti domačemu in mednarodnemu terorizmu.

5.3. Tajne in prikrite operacije

Tajne ali prikrite operacije so del aktivnosti ameriške zvezne vlade, določene za vmešavanje v notranje zadeve drugih vlad, vplivanje na dogodke, organizacije ali osebe, v podporo ameriški zunanji politiki, za doseganje nacionalnovarnostnih ciljev (Sarkesian in drugi, 2002: 170-172). Bistvo tajnih operacij je, da je njihova tajnost in izvajanje pod okriljem varnostno-obveščevalnih služb in najvišjega državnega vodstva (Mihajlović, Arsić, 2003: 14).

Tajne akcije lahko vključujejo politične, gospodarske, propagandne ali para-vojaške aktivnosti (Executive Order 12333). Po ameriških zakonih mora vse prikrite akcije odobriti ameriški predsednik v pisni obliki in jih predložiti obema kongresnima odboroma za obveščevalne zadeve (HPSCI in SSCI). Ko so enkrat odobrene, jih izvede Direktorat CIA za operacije, z morebitno podporo Ministrstva za obrambo ali drugih članic Obveščevalne skupnosti, seveda po odredbi predsednika ZDA (Sarkasian in drugi, 2002: 170-172; www.fas.org/irp/offdocs/int023.html).

Nekateri primeri takih operacij iz ameriške zgodovine so: operacije proti Kubi 1960 (sabotaže in poskusi atentatov na F. Castra), drugi poskusi rušitve vlad v Južni Ameriki, Aziji ter številne para-vojaške operacije v Afganistanu po 11. septembru 2001 in tudi v Iraku³⁵.

³⁵ Specialne sile SOF (Special Operation Forces) – elitne vojaške enote in paravojaške sile CIA SA t.i. Special Activities Division, ki izvajajo tajne operacije imajo danes pomembno vlogo v boju proti terorizmu. Te sile izvedujejo o balističnih raketah; sumljiva področja, kjer se morebiti nahaja orožje za množično uničevanje; nadzirajo naftne vrtine; iščejo potencialne (iraške) ubežnike v primerih oboroženega konflikta itd. CIA SA so bile prve ameriške sile, ki so bile poslana v Afganistan. Vendar pa je prihodnost SA dvomljiva. Namreč, ameriški obrambni minister Donald Rumsfeld si vse bolj prizadeva, da bi celotno vlogo tajnih oz. specialnih operacij prevzele SOF, kajti dosedanja praksa, da določeno področje najprej prevzamejo in pripravijo za SOF sile SA, je zamudna, poleg tega pa največkrat sile SA same niso zmožne končati morebitnega izbruha spopada. Tako naj bi reformirane SOF povečale obseg in sposobnosti, bile sposobne bojevanja prikrite vojne, motenja, napovedovanja, zajetja ali uboja teroristov ipd. (Koch, 2003a: 22-27).

Da pa tajnost operacij, kot oblika skrivanja znanega ter njegovega varovanja, ne bi bila politizirana, mora služiti univerzalnim, splošnim in posebnim interesom ter preprečevati možnost škodovanja le tem. Ker je tajnost mogoče zlorabiti in ker lahko služi kot možnost za obvladovanje ali za izkoriščanje že znanega, ker je v monopolni posesti ozkega kroga ljudi oz. politične elite, proti javnosti, za katero znano obstoji kot neznan, mora demokratična država ustanoviti in oblikovati številne kongresne (HPSCI, SSCI) kot tudi vladne nadzorne agencije in odbore (PFIAB, IOB, OMB) ter v končni fazi tudi pravosodne (AG), ki skušajo tako z notranjim strokovno-zakonodajnim ter tudi zunanjim zakonodajnim nadzorom dosledno izpolnjevati norme demokratične in pravne države ter navsezadnje tudi doseči državni ugled v mednarodni skupnosti (Anžič, 1997: 157).

Kljub vsemu pa še vedno obstaja trajno in nepomirljivo medsebojno nasprotje med posameznikom in državo. Oba imata namreč pravico do tajnosti, pri čemer načelo koristnosti za državo naj ne bi prevladovalo nad načelom ustavnosti in zakonitosti (ibidem).

5.4. Normativne spremembe na področju nacionalne varnosti (po 11.09.2001) in varstvo človekovih pravic

Neposredno po 11. septembru 2001 in tudi še sedaj prevladuje mnenje, da največji obveščevalni sistem na svetu, ki potroši na leto več kot 30 milijard dolarjev, ni mogel preprečiti skupini fanatikov izvedbe uničujočih terorističnih napadov. Vendar pa so nasprotno glede na vtis, ki je ostal po uničenju, varnostno-obveščevalne službe ZDA in sorodne službe, na splošno zelo veliko naredile za zaščito družbe. Pozabilo se je, kako so varnostno-obveščevalne službe preprečile prejšnje predvidene teroristične napade. V New Yorku so v tuneloma Lincoln in Holland preprečile bombne napade, leta 1995 so preprečile zrušenje 11 ameriških potniških letal v Aziji, poleti 2001 pa so preprečile napade na ameriške sile na Srednjem Vzhodu. Resnica je, da ima lahko celo najboljši varnostno-obveščevalni sistem velike napake. Teroristi, ki jih morajo varnostno-obveščevalne službe odkriti in jim slediti niso negibni objekti, so živi, potuhnjeni strategji. Protiterorizem je zato tekmovalna igra (Galeotti, 2002b: 50).

Narod, ki je bil navajen razumeti notranjo varnost kot zajamčeno se nenadoma počuti ranljivega in takojšen rezultat se vidi v genezi trdnjave Amerike in povečanju stopnje

notranje varnosti. Do neke mere se to vidi v reorganizaciji in reorientaciji obstoječih varnostno-obveščevalnih služb in agencij, tudi varnostnih in obrambnih struktur ter v sprejetju številnih novih zakonov, ki se nanašajo na domovinsko varnost. ZDA so tako postavljene v nezavidljiv položaj pripravljenosti ogrožanja svoje tradicionalne svobode v imenu varnosti. Namreč, morale bodo uravnotežiti tudi stroške in koristi, svobodo proti varnosti.

Eden od prvih zakonov sprejetih neposredno po 11. septembru je bil *USA Patriot Act I*³⁶, ki je postavil norme za poenotenje in okrepitev Amerike z zagotavljanjem primernih sredstev, zahtevanih za razlaganje in zaustavitev terorizma. Predvsem pa je povečal pristojnosti in moč zvezne vlade. Ta zakon predstavlja velik razpon moči in zagotovil, od katerih imajo nekateri velik vpliv na človekove pravice (Galeotti, 2002b: 50).

V začetku leta 2003 je bil sprejet tudi *USA Patriot Act 2*, ki v prvi vrsti pomeni še dodatno povečanje pooblastil vlade in njenih agencij; tako nadzorstvene, kot tudi izvršilne moči (writ.news.findlaw.com/ramasastry/20030217.shtml). Uzakonil je program Popolne informacijske osveščenosti (*Total Information Awareness*) in s tem sta vlada in Pentagon dobila podatkovne profile vseh Američanov. Vlada bo tako zbirala tudi genetske informacije o teroristih in tistih, ki jih sumijo za teroriste in v ta namen se bo oblikovala Teroristična identifikacijska baza (*Terrorist Identification Database*), ki pa ne bo vsebovala samo DNK dejanskih ali morebitnih teroristov ampak tudi tistih, ki so ali še bodo v prihodnosti v kakršnemkoli prekršku ameriškega zveznega zakona (writ.news.findlaw.com/ramasastry/20030217.shtml).

Novi zakon pa predvideva tudi večji nadzor nad državljani z ustanovitvijo Zunanjega obveščevalnega nadzornega sodišča FISC (*Foreign Intelligence Surveillance Court*), ki se nanaša predvsem na mednarodni terorizem in vključuje nedržavljane ZDA, vendar pa ne razlikuje med notranjimi in mednarodnimi teroristi. Patriot Act 2 pa poleg nadzorovanja

³⁶ USA Patriot Act 1 je nasledil in dopolnil FISA zakon iz leta 1978 tudi v tej smeri, da formalizira koordinacijo delitve informacij med pravosodnimi organi oz. organi pregona ter obveščevalno skupnostjo IC, agencijami domovinske varnosti in drugimi zveznimi organi, ki se nanašajo na varnostno-obveščevalno dejavnost v tujini, na protiobveščevalno dejavnost in ki so pridobljena preko elektronskega, telegrafskega ali ustnega prestrežanja ali v postopkih zaslišanja velike porote. Novi zakon pa tudi omogoča IC in drugim zveznim uradom, da pridobijo obveščevalne podatke o tujini ter protiobveščevalne podatke v postopkih kriminalističnih preiskav (www.fas.org/irp/agency/doj/fs092302.html).

ameriških državljanov in kratenja njihovih pravic (kršitev 4. ustavnega amandmaja) pomeni tudi zaščito pred nalegalnim vohunjenjem proti ameriškim državljanom (ibidem).

Medtem ko ima trenutna vlada pravico vedeti vse o svojih državljanih, pa imajo le ti zelo malo vpogleda o delovanje svoje vlade, še več, vlada je omejila tudi izvajanje Zakona o svobodnem informiranju FOIA (*Freedom of Information Act*): ogrožen je tako prvi kot četrti amandma ameriške ustave, prav tako pa si vlada pod okriljem novega zakona pridržuje pravico odvzema državljanstva, če sumijo, da državljan ZDA tako ali drugače sodeluje s teroristi in ga tako ne obravnavajo za državljana ZDA (writ.news.findlaw.com/ramasastry/20030217.shtml).

Jasno je, da medtem ko ZDA nameravajo okrepiti svojo Obveščevalno skupnost, obstaja tudi zaznavanje potreb po reformiranju strukture, ki je v veliki meri produkt hladne vojne in zato slabo "opremljena" z novo generacijo razpršenih, mrežnih, nadsacionalnih groženj. Decembra 2001 je zato Predstavniški dom soglasno sprejel novo obveščevalno listino, ki je postavila izpopolnjen poudarek na tradicionalne HUMINT operacije in predvidela povečanje porabe finančnih sredstev obveščevalne dejavnosti kot celote za 8%, več kot je predsednik Bush zahteval (Galeotti, 2002b: 50).

Boj proti terorizmu je postal po 11. septembru 2001 prioriteta ameriške nacionalnovarnostne politike, obveščevalna skupnost pa deluje tesno z DHS in sledi predsednikovim usmeritvam: "*Izvajanje največjih možnih ukrepov proti terorizmu z zbiranjem najboljših informacij in obveščevalnih podatkov. V vojni proti terorizmu je znanje – moč!*" (www.intelligence.gov/1who.shtml).

V skladu s tem in v težnji po čim večji zaščiti ameriškega ozemlja pa skuša Busheva administracija nameniti tudi večjo vlogo ameriškemu obrambnemu ministrstvu in CIA. Namestnik obrambnega ministra za obveščevalne zadeve Richard Haver se namreč zavzema za večjo obveščevalno vlogo obrambnega ministrstva pri zaščiti vojaških sil na domačih tleh, saj so teroristi izkoriščali mejo med t.i. tujim zbiranjem obveščevalnih podatkov in med pooblaščenimi agencijami, ki so obveščevalne podatke zbirale doma. Po novem naj bi obrambno ministrstvo imelo zakonska pooblastila za vključevanje v obveščevalno dejavnost tudi znotraj ZDA, s tem pa bi se povečala tudi "informiranost" celotne vlade.

Da pa bi se izboljšala tudi sama delitev informacij t.i. *information-sharing*, ki ga narekuje sprejeta Obveščevalna listina za fiskalno leto 2004 (*The Fiscal Year 2004 Intelligence Autharization Bill*) so v ZDA ustanovili tudi Center za integracijo terorističnih groženj TTIC (*Terrorist Threat Integration Center*), ki bo združeval in analiziral vse prejete grožnje na enem mestu in je uradno začel z delovanjem 1. maja 2003 (Koch, 2003b: 9).

Osnutek predvideva tudi vzpostavitev obsežne teroristične opazovalne liste (*Terrorist watch list*), standardizacijo obveščevalnih podatkovnih baz in ustanovitev pilotskega programa, ki bo določal dostop obveščevalnim analitikom drugih agencij do občutljivih in grobih obveščevalnih podatkov (ibidem).

Iz opisanega je razvidno da so za obdobje po 11. septembru 2001 značilne številne reforme nacionalnovarnostne politike in večanje vladnih pristojnosti, kakor tudi številna reorganiziranost vladnih služb in agencij, še posebej Obveščevalne skupnosti ZDA, ki se je skoraj popolnoma preusmerila in osredotočila na protiteroristično dejavnost (odkrivanje, preprečevanje, odpravljanje, ipd.) z izvrševanjem številnih predsedniških ukazov, direktiv in novo sprejetih zakonov, v ta namen pa je bilo ustanovljeno, kot že večkrat omenjeno, tudi novo Ministrstvo za domovinsko varnost DHS in Teroristični center za integracijo groženj TTIC. Vendar ne nova zakonodaja, ne boj proti mednarodnemu terorizmu ne bi smela posegati v že dosežene in zagotovljene standarde človekovih pravic, z namenom doseganja in zagotavljanja večje nacionalne varnosti.

6. ZAKLJUČEK IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ

Glede na navedene argumente in dejstva lahko svoje diplomsko delo sklenem z naslednjimi zaključki in ugotovitvami ter verificiram v uvodu postavljene posebne ter glavno hipotezo.

1. Dejstvo je, da se je v ZDA po 11. septembru 2001 močno povečala intenziteta delovanja varnostnih podsistemov, med njimi tudi Obveščevalne skupnosti IC. Oblikovali so se novi uradi in agencije, sprejeta je bila nova zakonodaja, da bi se država kar se da najhitreje prilagodila novemu varnostnemu okolju in virom ogrožanja ameriške nacionalne varnosti. Reforme IC so bil sicer predvidene že v času predsednikovanja Billa Clintona, toda dejansko se je v smeri reorganizacije IC premaknilo šele po terorističnih napadih. Sprejet je bil Homeland Security Act, s katerim je bilo ustanovljeno Ministrstvo za domovinsko varnost DHS, ustanovljen je bil tudi Center za preprečevanje terorističnih groženj TTIC, reorganizirale so se tudi naloge in funkcije obalne straže CG.

Res, da je CIA najpomembnejša varnostno-obveščevalna agencija znotraj ZDA, saj podpira predsednika, NSC in druge politične uradnike, ko jim zagotavlja obširne, natančne in pravočasne obveščevalne podatke, vodi protiobveščevalne aktivnosti itd., vendar se je morala tudi ona soočiti z globalnimi varnostnimi izzivi, kar je v realnosti pomenilo njeno reorganizacijo – predvsem tesnejšega sodelovanja z ostalimi službami, ki izvajajo varnostno-obveščevalno dejavnost – in večji poudarek na protiobveščevalni dejavnosti. Kljub vsemu pa ni odveč zaskrbljenost, da bo CIA morda izrinjena iz položaja osrednje varnostno-obveščevalne organizacije. Glede na predvidevanja nekaterih analitikov ter doslej sprejete zakonodaje na tem področju, bi lahko njeno vlogo zamenjalo novoustanovljeno Ministrstvo za domovinsko varnost DHS.

Podobno kot za CIA, pa so tudi za FBI, kot vodilno agencijo, ki izvaja protiobveščevalno dejavnost, značilne številne reforme in reorganizacije. Vsekakor pa je ustanovitev Urada za nacionalno protiobveščevalno izvrševanje NCIX leta 2001, ki je zadolžen za koordinacijo in vodenje tveganih ocen in identifikacijo ključnih vrednosti, pomenila velik korak v smeri razvoja ameriškega protiobveščevalnega sistema.

Hkrati z zgoraj navedenimi ukrepi pa se je povečal dvom v obstoj demokracije na eni strani ter zagotavljanje varnosti nad drugi strani. Namreč, eden izmed protiukrepov v boju proti terorizmu je bil tudi sprejetje Patriotskega zakona (1,2), ki je močno povečal pristojnosti vseh varnostnih in zaščitnih institucij znotraj ZDA, ki so pristojne za zagotavljanje varnosti države in njenih državljanov, med drugim tudi pristojnosti in pooblastila varnostno-obveščevalnih služb. Ker zagotavljanje varnosti s strani varnostno-obveščevalnih služb in varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin TČPS nista premosorazmerno odvisna procesa, je še kako potreben učinkovit strokovno-zakonodajni nadzor nad pravilnim funkcioniranjem, organiziranjem, učinkovitostjo ter zakonitostjo delovanja teh služb.

Skratka, sodobni varnostno-obveščevalni sistem, če hoče biti učinkovit, mora biti organiziran in oblikovan tako, da se kar najhitreje odzove na nove varnostne izzive v okolju, ki ga obdajajo ter da pravočasno oskrbi policymakerje oz. zvezno vlado z različnimi podatki o drugih državah ter o gospodarskih, političnih in drugih gibanjih v ZDA, ki bi lahko pomenila resno grožnjo za varnost države in njenih državljanov. Obveščenost policymakerjev in decisionmakerjev namreč zahteva ustrezne podatke in analize.

V skladu z zgoraj navedenimi dejstvi lahko **potrdim** svojo **prvo hipotezo**, in sicer tisti del, ki pravi, da *položaj, organiziranje in delovanje varnostno-obveščevalnih služb v političnem sistemu izhaja iz ustavne ureditve in veljavne zakonodaje in da je politična teža varnostno-obveščevalnih služb odvisna od stopnje ogrožanja varnosti države, zaostritev razmer v mednarodnih odnosih pa krepi položaj Obveščevalne skupnosti ZDA v procesu oblikovanja političnih odločitev.*

Ker obstaja povezanost med ameriškim predsedniškim političnim sistemom ter Obveščevalno skupnostjo pa lahko potrdim tudi drugi del svoje prve hipoteze, da *na organiziranje in delovanje varnostno-obveščevalnih služb vplivajo tudi zahteve politične elite in družbene potrebe.*

Ameriške varnostno-obveščevalne službe pridobivajo informacije in obveščevalne podatke za državo kot tudi za druge državne institucije (gospodarsko področje, znanstveno-

tehnološko področje, varstvo okolja, poslovne sisteme ipd.) in so tako nesporno kompleksno povezane z državo in civilno družbo.

Varnostno-obveščevalni sistem ZDA je sestavljen iz dveh sestavin; iz vodstvene strukture in ustrezne strukture varnostno-obveščevalnih organizacij. In med njima, uporabnikom in proizvajalcem obveščevalnega produkta se vzpostavi posebno razmerje, ki pa lahko zaradi spleta različnih okoliščin vodi tudi do nezaupanja policymakerjev v učinkovitost delovanja varnostno-obveščevalnega sistema. Obveščevalna skupnost ZDA je z izvršilno vejo oblasti povezana preko t.i. obveščevalnega procesa. Uporabnik pa obveščevalni podatek lahko uporabi ali ga celo ignorira. Posledično tako prihaja do favoriziranja določenih obveščevalnih uporabnikov, ki izhajajo iz vpliva politične elite na delovanje varnostno-obveščevalnih služb.

Ameriška Obveščevalna skupnost je kompleksen, integralen in komplicirano organiziran sistem. Na vrhu vodstveno-upravljalne strukture IC je predsednik ZDA s svojimi odbori in uradi ter Svet za nacionalno varnost NSC. Temu sledi direktor Obveščevalne skupnosti DCI, ki je neposredno odgovoren predsedniku ZDA in je njegov najvišji svetovalec za tuje obveščevalne zadeve, ki se nanašajo na nacionalno varnost. Za izvajanje obširnega programa in nalog ima DCI na razpolago več podrejenih namestnikov in posvetovalnih teles; Namestnik DCI je DDCI, ki ima dva pomočnika. Direktorju DCI pa pri delu pomaga tudi Nacionalni obveščevalni svet NIC, ki zagotavlja center za dolgoročno strateška mnenja in dokazila znotraj ameriške vlade, saj zbira podatke vseh varnostno-obveščevalnih služb celotne IC. Delo DDCI pa dopolnjuje še Namestnik DCI za upravljanje skupnosti DDCI/CM, ki je s svojimi pomočniki odgovoren za zagotavljanje ključnih in koristnih informacij vsem strukturam oblasti. Ključna pomočnika DDCI/CM sta Štab za upravljanje skupnosti CMS ter njegov izvršilni direktor ExDir/ICA, ki pomagata koordinirati in upravljati Obveščevalno skupnost ZDA.

Ker je na vrhu hierarhične piramide Osrednje obveščevalne agencije CIA direktor DCI, ki je hkrati tudi direktor IC, dejansko dnevno vodi in upravlja CIA njen Izvršilni direktor EXDIR. Tako v primeru, ko DCI ali DDCI predstavljata Obveščevalno skupnost pred kongresom, EXDIR predstavlja CIA. EXDIR pomagajo trije direktorji namestniki ter vodje petih uradov in direktoriatov za podporo nalog MSO. Vodstveno-upravljalno strukturo CIA pa poleg uradov in direktoriatov, ki opravljajo izključno vlogo CIA, sestavljajo tudi

uradi, ki imajo vlogo in pomen tako za CIA kot tudi za celotno Obveščevalno skupnost. Izpostavila bi predvsem urad generalnega svetovalca GC, ki deluje kot zakonodajni svetovalec DCI in je hkrati odgovoren za vodenje vseh zadev CIA, ki so z njo povezane.

Glede na v tretjem poglavju predstavljena dejstva lahko sklepam, da so ameriške varnostno-obveščevalne službe, kot del državne uprave in v funkciji politične oblasti, hierarhične, vertikalno povezane s centralizirano organizacijsko strukturo. Upravljanje le te pa zahteva visoke normativne in druge standarde pri organiziranju celotne obeveščevalne dejavnosti, ki mora temeljiti na znanju, strokovnosti, profesionalnosti, specializiranosti, izkušnjah, tehnološkem razvoju itd.

2. Država pa mora, če želi biti spoznana kot pravna in demokratična, imeti vzpostavljen strokoven, učinkovit ter zakonodajni nadzor, ki ga morajo izvajati vse oblike oblasti, tako izvršilna, zakonodajna kot sodna. Pomembno vlogo pa igra tudi nadzor medijev in civilna družba.

Z veliko gotovostjo lahko **sprejemem** tudi svojo drugo **hipotezo**, da *nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih služb izvaja predvsem vrh izvršilne oblasti – predsednik s pomočjo posvetovalnih organov in osebja v svojem Izvršilnem uradu in Beli hiši*, kljub nekaterim manjšim pomanjkljivostim, ki bodo predstavljene v nadaljevanju pri dokazovanju omenjene hipoteze.

Izvršilni, strokovno-zakonodajni nadzor izvaja predsednik s svojimi odbori (OMB, IOB, itd.) in posvetovalnimi organi (NSC, PFIAB). Svet za nacionalno varnost NSC, kot najvišja izvršilna ustanova, je odgovoren za določanje varnostne in obveščevalne politike celotnega nacionalnovarnostnega sistema, za usmerjanje in koordinacijo dela vseh varnostno-obveščevalnih služb ter za proučevanje strategije o zadevah, ki so skupnega interesa za vse subjekte, ki so odgovorni za nacionalno varnost ZDA. Postal je ključni dejavnik pri določanju ameriške nacionalnovarnostne politike.

Urad za upravljanje in proračun OMB pregleduje varnostno-obveščevalni proračun v luči predsednikovih politik in prioritet, pojasnjuje predložene dokaze in odobrava osnutke varnostno-obveščevalne zakonodaje za predložitev kongresu. Ker pa kontrola in nadzor vladnih denarnih sredstev ni v skladu z dogmatiko državne varnosti, s poudarkom na

tajnosti in zavajanju, OMB izgublja učinkovitost in pomen. Vse to pa nakazuje na velik pomen zakonodajnega nadzora nad porabo sredstev Obveščevalne skupnosti, ki ga izvaja kongresni odbor za proračun, ki je nastal kot paralela k izvršilnemu OMB, predvsem pa zaradi njegovega položaja začaranega kroga odvisnosti od predsednika ter varnostno-obveščevalnih služb.

Svetovalni odbor predsednika za obveščevalno dejavnost v tujini PFIAB, kot del predsednikove izvršilne pisarne EOP, je telo, ki naj bi nadziralo tekočo aktivnost varnostno-obveščevalnih služb in svetovalo predsedniku o bodočih trendih obveščevalne dejavnosti. Predlagalo pa naj bi tudi neposredna priporočila DCI. Člane PFIAB imenuje predsednik, njemu pa so tudi neposredno odgovorni. Sicer pa Obveščevalna skupnost vidi PFIAB kot breme, kot pa pravo orodje nadzora, saj prikritih/tajnih operacij ne more nadzirati oz. jih ne upošteva, če pa že, se to zgodi le v primeru, ko se izkažejo za neuspešne in ko so bile že izvedene. Lahko bi torej označila PFIAB za orodje v rokah predsednika.

Podobno kot PFIAB, tudi Nadzorni odbor za obveščevalno dejavnost IOB deluje znotraj Izvršilne pisarne predsednika, od leta 1997 pa celo v okviru PFIAB, kot njegov stalni odbor. Šteje pet članov, ki jih izbere predsednik ZDA, njemu pa so člani tudi neposredno odgovorni. Njegove naloge so, da poroča predsedniku o morebitnih nezakonitih obveščevalnih dejavnostih, po potrebi pa ta poročila posreduje tudi generalnemu državnemu tožilcu AG. Poleg tega pa IOB pregleduje in nadzoruje tudi notranje linije vodenja ter aktivnosti in notranje usmeritve varnostno-obveščevalnih služb in njihovo zakonsko spornost preda v presojo AG. Naloga IOB pa je tudi, da pregleduje prakse in postopke generalnih inšpektorjev IGs ter generalnih svetovalcev GC. IGs in GC poročajo IOB na četrto leto, varnostno-obveščevalne službe pa so dolžne IOB zagotoviti podatke, ki so nujni za izvajanje njihovih nalog. Ne glede na to, da ima IOB nadzorno oblast nad vso Obveščevalno skupnostjo, pa je omejen pri svojem delu in pri izvrševanju svojih funkcijah, v zmožnostih in neodvisnosti.

Generalni inšpektor IG izvršuje inšpekcije in nadzorne preiskave, pregleduje račune ter opravlja revizije obveščevalne dejavnosti. Določi ga predsednik ZDA. Vsak element IC torej pade v področje dela IG, ki ima pri svojem delu več avtonomije, kot drugi organi, ki izvajajo izvršilni nadzor. Nekateri elementi IC imajo še svoje IG (CIA, NSA, NRO, DIA, itd.). IG poroča preko DCI (ki lahko sicer ustavi ali prepove preiskave, v primeru zaščite

vitalnih nacionalnovarnostnih interesov) kongresu (SSCI, HPSCI) ter tudi IOB. IG pa je s statutom zavezan, da o sumih nezakonitih dejanj obvešča AG.

Sodni nadzor nad Obveščevalno skupnostjo poteka preko generalnega državnega tožilca AG, ki mora odobriti določene aktivnosti ter metode in sredstva varnostno-obveščevalnih služb.

Nadzor nad delovanjem Obveščevalne skupnosti pa zagotovo izvajata tudi civilna družba in mediji, saj je v njihovih očeh delovanje varnostno-obveščevalnih služb pogosto vidno kot zelo skrivnostno, nekontrolirano in nenadzorovano. Dejstvo pa je, da službe ne morejo razkriti svojih skrivnosti, ne da bi jih prej razkrile svojim tarčam ali tarče postale celo same in s tem ogrozile ne samo svoj obstoj in delovanje, ampak tudi nacionalno varnost.

3. Potrjujem tudi tretjo hipotezo, da *sistem nadzora izvršilne oblasti nad Obveščevalno skupnostjo ZDA deluje vzporedno s sistemom nadzora zakonodajne veje oblasti*.

Nesporno dejstvo je, da varnostno-obveščevalne službe oskrbujejo zvezno vlado z različnimi obveščevalnimi podatki in končnimi produkti (zunanjepolitičnimi, gospodarskimi, vojaškimi itd.) in s tem pomembno sodelujejo v procesu oblikovanja politik v t.i. policymaking procesu. Vendar ne glede na z ustavo določeno delitev oblasti, pa dejansko stanje v ZDA kaže, da je moč v rokah izvršilne oblasti oz. predsednika, ki mu je zrasla na škodo zakonodajne oblasti. Moč predsednika je razvidna predvsem v kriznih in strateško pomembnih zadevah, ko je še kako pomembna hitra in odzivna oblast, res pa je tudi, da se je kongres dostikrat sam distanciral od problematik, ki se nanašajo na nacionalno varnost (npr. po koncu Zalivske vojne) in se posvetil predvsem domačim temam.

Tako se je pravi kongresni nadzor nad delovanjem ameriške IC začel razvijati šele po letu 1973 in znani aferi Watergate, saj je bilo za obdobje pred tem značilna samoizločitev kongresa iz nadzorstvene dejavnosti. Kongres ima že po ustavi pristojnost organiziranja izvršilne oblasti in s tem tudi možnost oblikovanja in izvajanja nadzora nad varnostno-obveščevalnimi službami. Zakonodajna veja oblasti opravlja nadzor nad Obveščevalno skupnostjo ZDA preko različnih nadzorov (ne/stalnih), vendar najpomembnejši je zagotovo ta, ki ga izvajata kongresna odbora obeh domov; Senatsni odbor za obveščevalno

dejavnost SSCI (pregledovanje letnih proračunskih zahtevkov, tekoče aktivnosti služb ipd.) in Stalni odbor za obveščevalno dejavnost predstavniškega doma HPSCI (nadzorne funkcije, preiskave, sodelovanje pri odobritvi letnega proračuna ipd.).

Potrebno pa je poudariti, da ta dva odbora nista kopiji nadzornih teles izvršilne veje oblasti, ki izvajajo nadzor nad varnostno-obveščevalnimi službami in da nadzora izvršilne in zakonodajne oblasti nad IC potekata vzporedno. Sicer pa mora po zakonu predsednik ZDA obema kongresnima odboroma zagotoviti popolno neodvisnost ter pravočasno informiranost, poleg tega pa je predsednik zavezan, da oba odbora obvesti o vseh tajnih operacijah, ki jih je že odobril. Odbora sicer ne moreta preprečiti izvajanje teh akcij, lahko pa omejita njihovo financiranje v prihodnjih podobnih primerih. SSCI in HPSCI pa morata dobivati tudi poročila od DCI in IG CIA, vključno o preiskavah in pregledih računov, kot je določeno v Zakonu o nadzoru obveščevalne dejavnosti IOA. Za zakonodajni nadzor nad delovanjem varnostno-obveščevalnih služb menim, da je dokaj neučinkovit, še posebej zato, ker je odvisen od podatkov izvršilne oblasti. Ali drugače, če bi zakonodajni oblasti uspelo vzpostaviti popoln nadzor in pregled nad delovanjem varnostno-obveščevalnih služb potem bi to vsekakor pomenilo, da varnostno-obveščevalne službe ne služijo več svojemu namenu in da kot take niso sposobne prispevati k zagotavljanju nacionalne varnosti države.

Za kongresni nadzor nad varnostno-obveščevalnimi službami v ZDA je torej značilno, da nadzira le tisto, kar pozna oz. kongres je pri svojem delu in nadzoru odvisen od podatkov, ki mu jih posredujejo varnostno-obveščevalne službe. In tako je začarani krog sklenjen, saj varnostno-obveščevalne službe svoje dejavnosti skrivajo, ne samo pred kongresom, ampak tudi pred javnostjo in mediji, ne nazadnje tudi pred organi nadzora izvršilne oblasti. Seveda je potrebno dodati, da za prikrivanjem podatkov dostikrat stoji prav izvršilna oblast, ki je vpletena v dejavnost varnostno-obveščevalnih služb, saj je ena izmed njenih glavnih naročnikov in uporabnikov obveščevalnih podatkov.

Zakonska urejenost kongresnega nadzora torej še ne pomeni, da so službe pod dejanskim nadzorom ali da nadzor dejansko funkcionira. Kot že omenjeno, kongres izvaja nadzor preko svojih stalnih odborov SSCI in HPSCI ter drugih *ad hoc* odborov, uspešen pa je predvsem pri nadzoru porabe proračunskih in drugih sredstev, ki so namenjena za obveščevalno dejavnost. Sicer pa kongres izvaja le politične sankcije za kršitelje.

4. V svojem diplomskem delu pa sem se osredotočila tudi na tisti drugi vidik delovanja varnostno-obveščevalnih služb, ki se nanaša na spoštovanje in varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin TČPS, ki jih te službe lahko največkrat kršijo ali celo ogrožajo pri izvajanju tajnih operacij in ko se pri svojem delu poslužujejo uporabe posebnih operativnih metod in sredstev, ki pomenijo z zakonom in pod zakonsko določenimi pogoji dovoljen poseg v z ustavo določene človekove pravice, da bi s tem zavarovale državne interese in zagotovile nacionalno varnost.

V skladu s tem lahko **potrdim** tudi svojo **četrto hipotezo**, da *so novi varnostni izzivi v ZDA postavili odnos med svobodo posameznika in njegovo varnostno-pravno in ostalo zaščito, ki je na določen način tudi ogledalo funkcioniranja demokracije posamezne države, na veliko preizkušnjo.*

V okvirih vladavine prava in pravne države sta varnost in človekova svoboda v medsebojni povezanosti, se dopolnjujeta in sta lahko celo v konfliktu. Še posebej v obdobju kriznih razmer je ta odnos na veliki preizkušnji. Vsekakor si država, v težnji zagotoviti nacionalno varnost, pridržuje pravico omejevanja z ustavo doseženih TČPS, iz česar je razvidno, da varnostni interes ni v hierarhičnem odnosu do človekove svobode. Dandanes TČPS ogroža okrepljen položaj varnostno-obveščevalnih služb, še posebej v primeru rivalstva med službami ter nejasne zakonodaje, ki naj bi rešila notranja nesoglasja ter dosledno uredila sistem nadzorstva nad varnostno-obveščevalnimi službami.

Ker so varnostno-obveščevalne službe del državne uprave in se tako v njih koncentrira velika moč, imajo tudi zakonsko določen obseg, vrsto in metode dela. Vendar pa, če se te službe pri svojem delu ne bi posluževale posebnih operativnih metod in sredstev, bi prenehale obstajati kot specifična organizacija s posebnimi atributi. Sicer pa je ureditev uporabe posebnih operativnih metod in sredstev državnih varnostno-obveščevalnih služb v demokratičnih državah, tudi v ZDA, izključna domena sodne oblasti in generalnega državnega tožilca AG.

Z vidika spoštovanja TČPS pa so sporne tudi tajne/prikrite operacije, ki jih izvajajo varnostno-obveščevalne službe in katerih bistvo je, da ostane njihova tajnost in izvajanje pod okriljem služb, ki jih izvajajo, ter najvišjega državnega vodstva.

Kakor je narava delovanj in organiziranja varnostno-obveščevalnih služb tajna, pa tudi podatki o financiranju teh služb niso jasno določeni, še manj znani širši javnosti. Ocena višine proračuna, ki je bil namenjen za IC v času predsednikovanja Billa Clintona naj bi dosegel 28 milijard dolarjev, enako pa naj bi bilo tudi sedaj, v času predsednika Busha mlajšega. Celotna IC je razdeljena v tri programe (NFIP, JMIP, TIARA), iz katerih se financirajo posamezne varnostno-obveščevalne službe, obveščevalne komponente posameznih ministrstev ali posamezne zvrsti oboroženih sil.

5. Ne nazadnje lahko **potrdim** tudi svojo **glavno hipotezo**, da *nadzorstvo nad Obveščevalno skupnostjo ZDA, ki ga izvaja državno vodstvo tvori del podsistema razmerij znotraj izvršilne veje oblasti in je povezano s sistemom medsebojne odvisnosti treh pglavitnih vej oblasti (izvršilne, zakonodajne in sodne). Uspešno izvajanje nadzorstvene funkcije znotraj izvršilne oblasti je možno le v razmerjih vladavine prava, odvisno pa je tudi od dosežene stopnje političnega konsenza glede ravni varovanja človekovih pravic in svoboščin ter usmerjanja varnostno-obveščevalnih služb.*

Ameriški zakoni in predpisi ter predsedniški ukazi EO in direktive PD so namreč izoblikovali dobro formalno-pravno podlago za izvajanje nadzora nad varnostno-obveščevalnimi službami. Vendar pa je od samega predsednika ZDA in od politične volje in interesov odvisno, da se izkoristijo in uporabijo vse dane možnosti pri izvajanju učinkovitega nadzora.

Čeprav se na prvi pogled morda zdi, da je v ameriškemu sistemu preveliko t.i. nadzornih odborov, ki nadzirajo delovanje Obveščevalne skupnosti in da se le ti podvajajo med vejami oblasti, pa menim, da je transparentnost nadzora potrebna in nujna. S tem se povečata ne samo kvaliteta in zanesljivost nadzora, ampak tudi učinkovitost. Namreč, gre za t.i. sistem *check and balances* med vejami oblasti, ki tako ena drugo uravnavajo, kontrolirajo ter nadzirajo. Če torej izvršilna oblast predvsem preverja strokovnost in učinkovitost, potemtakem zakonodajna oblast preverja porabo sredstev ter ali je učinkovitost in strokovnost še v mejah pravnih norm in spoštovanj z ustavo zajamčenih TČPS. Sodstvo pa preverja ali je dejansko prišlo do kršitev ter izvaja sodne preiskave, ko poročila odborov izvršilne oblasti (IOB, PFIAB idr.) vsebujejo sume o kršenju zakonitosti pri delovanju varnostno-obveščevalnih služb.

Svoje diplomsko delo lahko sklenem s sklepno mislijo, da so za obdobje po 11. septembru 2001 v ZDA značilne številne reforme nacionalnovarnostne politike in večanje pristojnosti vladnih institucij v skladu z novo sprejeto zakonodajo. Novi zakoni tako omogočajo vladi, da izve vse o svojih državljanih, medtem ko le ti nimajo vpogleda v delovanje svoje vlade. Še več, vlada je omejila tudi izvajanje Zakona o svobodnem informiranju, s čimer krši četrti amandma ameriške ustave. Vendar ne glede, da so ZDA postavljene v nezavidljiv položaj pripravljenosti ogrožanja svoje tradicionalne svobode v imenu varnosti pa menim, da boj proti mednarodnem terorizmu v ZDA (in tudi globalno) ne sme bistveno posegati v že dosežene standarde pri uresničevanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki so državljanom zagotovljene in zajamčene že z ustavo.

7. SEZNAM VIROV

Knjige:

1. **Anžič, Andrej (1996a)** Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo. Ljubljana: ČZP Enotnost.
2. **Anžič, Andrej (1997)** Varnostni sistem Republike Slovenije. Ljubljana: ČZ Ur.l. RS.
3. **Bajec, Anton *et al.*, ur. (1994)** Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ). Ljubljana: DZS.
4. **Bebler, A., Seroka J. (1990)** Contemporary political systems: classifications and typologies. London.
5. **Bowles, Nigel (1998)** Government and Politics of the US: Comperative Government and politics, 2. razširjena in dopolnjena izdaja. UK.
6. **Dye, Thomas R. (1995)** Understanding public policy, 8. izdaja, 27-30. New Yersey.
7. **Eltrin, Borut, Grizold, A. (mentor) (1999)** Primerjalna analiza nadzora nad delom obveščevalnih služb Velike Britanije, Italije, Slovenije. Diplomaska naloga. Ljubljana: FDV.
8. **Farson, A. S., Stafford, D., Wark, W. K. (1991)** Security and Intelligence in a changing world: new perspectives for the 1990s. London, New York: Frank Cass.
9. **Ferfila, Bogomil (1997)** Sodobni svet: Regionalne študije in primerjalne politike. Ljubljana: FDV.
10. **Frankovič, Milan (1993)** Sodobni obveščevalni sistemi: Analiza primerov ZDA, Izraela in Avstrije. Ljubljana: FDV.
11. **Gill, Stephen (1990)** American hegemony and the trilateral Commission: Cambridge Studies in International Relations, 5. izdaja. Cambridge: Cambridge University Press.
12. **Golob, Matjaž, Grizold, A. (mentor) (2001)** Analiza delovanja obveščevalnih sistemov ZDA, Velike Britanije in Rusije. Diplomaska naloga. Ljubljana: FDV.
13. **Grizold, Anton (1999a)** Obrambni sistem Republike Slovenije. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
14. **Grizold, Anton (1999b)** Evropska varnost. Ljubljana: FDV.
15. **Grizold, A., Ferfila, B. (2000)** Varnostne politike velesil. Ljubljana: FDV.

16. **LeLoup, L. T., Shull, S. A. (2003)** The President and Congress: collaboration and combat in national policymaking, 2. izdaja. New York.
17. **Marchetti, Victor, Marks, John D. (1976)** CIA in kult obveščevalne skupnosti. Ljubljana: MK.
18. **Masleša, Ramo (2001)** Teorije i sistemi sigurnosti. Sarajevo: Magistrat.
19. **Mihajlović, Mihajlo, Arsić, Stanislav (2003)** Specialne snage sveta – organizacija, obuka, naoružanje. Beograd: Novinarsko-izdavački centar "vojska".
20. **Pašić, Najdan (1985)** Uporedni politički sistemi, 4. Razširjena in dopolnjena izdaja. Beograd: FPN, Institut za političke študije.
21. **Pavšič, Žiga, Bebler, A. (mentor) (2001)** Obveščevalni sistem R Hrvaške in R Slovenije. Diplomaska naloga. Ljubljana: FDV.
22. **Petrović, Petar et al., ur. (1981)** Vojni leksikon. Beograd: VIZ.
23. **Purg, Adam (1995)** Obveščevalne službe: povezave med obveščevalnimi službami, političnimi sistemi in državno suverenostjo v luči iskanja modela sodobnega obveščevalnega sistema Republike Slovenije. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
24. **Richelson, Jeffrey (1995/1999)** The US Intelligence Community, 3./4. izdaja. Washington.
25. **Sarkesian, S. C., Williams, J. A., Cimbala, S. J. (2002)** US National Security: Policymakers, Process and Politics, 3. izdaja. London: Lynne Rienner Publishers.
26. **Srdić, Milutin (gl. ur.) (1975)** Politička enciklopedija. Beograd.
27. **Šaponja, Vladimir (1999)** Taktika dela obveščevalnovarnostnih služb, 1. izdaja., 1. natis. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
28. **Šefic, Boštjan, Jeglič, P. (mentor), Krunič, Z. (somentor) (1994)** Nadzor nad delovanjem obveščevalnih služb s komparacijo primera ZDA in Italije. Diplomaska naloga. Ljubljana: VPVŠ.
29. **Tomić, Z. R. (1987)** Upravna kontrola uprave, posebno u jugoslovanskom pravu. Doktorski rad. V Andrej Anžič (2001) Mednarodni terorizem – sistemski globalni in nacionalnovarnostni pristop.
30. **Villa, A. (1994)** Organizacija in organiziranje. Kranj: Moderna organizacija. V Vladimir Šaponja (1999) Taktika dela obveščevalnovarnostnih služb.

Strokovni članki:

1. **Anžič, Andrej (1996b)** Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami (parlamentarno nadzorstvo nad delom varnostnih in obveščevalnih služb). V Andrej Anžič (ur.) Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, let.10, str. 15-27. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
2. **Anžič, Andrej (1999)** Obveščevalne službe – legalni in legitimni labirinti in izhodi. V Anton Dvoršak (ur.) Varstvoslovje, let. 1. št. 1, str. 5-12. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
3. **Anžič, Andrej (2000)** Etničnost nadzorovalcev v nadzorstvenem procesu – pogled od znotraj! V Anton Dvoršak (ur.) Varstvoslovje, let. 2. št. 2, str. 141-143. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
4. **Anžič, Andrej (2001)** Mednarodni terorizem – sistemski globalni in nacionalnovarnostni pristop. V Anton Dvoršak (ur.) Varstvoslovje, let. 3, št. 4, str. 254-261. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
5. **Anžič, Andrej (2002)** Mednarodni terorizem – varnostni izzivi in dileme. V Teorija in praksa, let.39, št. 3, str. 454-466. Ljubljana: FDV.
6. **Anžič, Andrej, Golobinek Robert (2003)** Slovenski model parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. V Teorija in praksa, let.40, št. 6, str. 1058-1073. Ljubljana: FDV.
7. **Corera, Gordon (2003)** US reforms overlook threat from foreign Intelligence. V Shristopher C. Aaron (ur.) Jane's Intelligence Review, let. 15, št. 6, str. 44-47. UK.
8. **Daly, John (2003)** USA centralises terror threat assessments. V Christopher C. Aaron (ur.) Jane's Intelligence Review, 15 (3), 4-5. UK.
9. **Galeotti, Mickey (2002a)** USA Reconsiders homeland security. V Christopher C. Aaron (ur.) Jane's Intelligence Review, 14 (2), 20-22. UK.
10. **Galeotti, Mickey (2002b)** Boom or bust for the CIA? V Christopher C. Aaron (ur.) Jane's Intelligence Review, 14 (5), 50-51. UK.
11. **Grizold, Anton (1996)** Posameznikova varnost in obveščevalne službe. V Andrej Anžič (ur.) Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, let. 10, str. 108-115. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
12. **Kaiser, Frederick M. (2002)** GAO Versus the CIA: Uphill Battles Against an Overpowering Force. V Intenational Journal of Intelligence and Counterintelligence, let. 15, št. 3, str. 330-389. London: Taylor & Francis.

13. **Klemenčič, G. (1996)** Posebne operativne metode in sredstva v ustavno-pravni praksi ZDA. V Andrej Anžič (ur.) Zbornik strokovno znanstvenih razprav, let. 10, 116-131. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
14. **Klopčič, R., Klemenčič, G. (1996)** Nekateri pravni vidiki ureditve posebnih operativnih metod in sredstev v Republiki Sloveniji. V Andrej Anžič (ur.) Zbornik strokovno znanstvenih razprav, let. 10, 133. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
15. **Koch, Andrew (2003a)** Covert warriors. V Clifford Beal (ur.) Jane's Defence Weekly, let. 39, št. 11, str. 22-27. Washington.
16. **Koch, Andrew (2003b)** Intelligence-sharing falls short in the US. V Clifford Beal (ur.) Jane's Defence Weekly, let. 39, št. 19, str. 9. Washington.
17. **Krunič, Zoran (1994)** Tendence v obveščevalni skupnosti ZDA po razpadu Varšavskega pakta in Sovjetske Zveze. V Andrej Anžič (ur.) Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, let. VII, str. 137-150. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.
18. **Malvesti, L. P. (2001)** Explaining the United States Decision to Strike Back at Terrorism. Terrorism and Political Violence, št. 2. London: Frank Cass Journal. V Andrej Anžič (2002) Mednarodni terorizem – varnostni izzivi in dileme.
19. **Purg, Adam (1994)** Povezave med obveščevalnimi službami in drugimi deli političnih sistemov. V Božo Truden (ur.) Revija Policija, let. XIV, št. 5-6, str. 231-236. Ljubljana: MNZ.
20. **Smith, Paul J. (2002)** US Intelligence report reveals missed Opportunities. V Christopher C. Aaron (ur.) Jane's Intelligence Review, let. 14. št. 11. str. 20-22. UK.
21. **Tovornik, Cveto (1992)** Oris vodstvene strukture obveščevalne skupnosti ZDA in kongresni nadzor nad njenim delom. V Andrej Anžič (ur.) Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, let. 108-119. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.

Dokumenti:

1. **Executive Order 12333**, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12333.htm> (7.2.2004).
2. **Executive Order 12334**, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12334.htm> (7.2.2004).
3. **Executive Order 12863**, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12863.htm> (7.2.2004).
4. **Executive Order 13070**,
<http://www.worldnetdaily.com/resources/govdocs/eos/eo13070.html> (7.2.2004).
5. **Executive Order 13301**, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo13301.htm> (7.2.2004).

6. **National Security Presidential Directive feb. 2001,**
<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm> (20.11.2003).
7. **Ur. l. RS, št. 71/1993-III,** 30.12.1993 (20.11.2003)

Gradivo iz medmrežja:

1. About the CIA,
<http://www.cia.gov/csi/index.html> (23.11.2003).
2. Accountability and Oversight,
<http://www.access.gpo.gov/intelligence/int/int018.html> (8.4.2003).
3. An Overview of the IC,
<http://www.fas.org/irp/offdocs/int023.html> (20.11.2003).
4. An Overview of the Intelligence Community,
<http://www.fas.org/irp/offdocs/int023.html> (20.11.2003).
5. CIA Organization,
<http://www.fas.org/irp/cia/ciaorg.htm> (7.4.2003).
6. Corn, David (2002) Who's on Pfiab – A new Bush Secret. Capitol Games, The Nation,
<http://www.thenation.com/capitalgames/index.mhtml?bid=3&pid=96> (8.4.2003).
7. Counterintelligence,
<http://www.intelligence.gov/counterintelligence.shtml> (23.11.2003).
8. DHS Agencies,
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=13> (22.04.2003).
9. DHS Department Components,
<http://www.dhs.gov/dhspublic/display?theme=9> (22.04.2003).
10. DHS Organization,
http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp (22.04.2003).
11. DHS Organization,
http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp (10.12.2003).
12. Executive Oversight of Intelligence,
<http://www.cia.gov/cia/publications/factell/exeover.htm> (7.4.2003).
13. Executive Oversight over Intelligence,
<http://www.fas.org/irp/cia/product/fact97/exeover.htm> (7.4.2003).
14. Factbook on Intelligence – The DCI and his Principal Deputies,
<http://www.odci/cia/publications/factell/textonly.htm#6> (20.11.2003).

15. Intelligence Agency budget and personell,
<http://www.fas.org/irp/agency/budget1.htm> (20.11.2003).
16. Ministrstvo za veterane,
<http://www.va.gov> (10.12.2003).
17. National Intelligence Council,
http://www.odci.gov/NIC_home.html (21.11.2003).
18. National Security Council (NSC),
<http://www.whitehouse.gov/nsc> (7.4.2003).
19. Oversight and Accountabilitay Issues – country comparisons,
<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4073/appndx-5.htm>
(8.4.2004).
20. Policy Process and Policymaking process,
<http://www.columbia.edu/cu/ilos/publication> (8.4.2003).
21. Presidential proposal of creation the DHS,
<http://www.fas.org/irp/dhs.pdf> (20.11.2003).
22. Ramasastry, A. (2003) Patriot II,
<http://writ.news.findlaw.com/ramasastry/20030217.shtml> (20.11.2003).
23. Spletna stran Bele hiše,
<http://www.whitehouse.gov/> (21.11.2003).
24. Svedin, Ola (2003) The Political System of USA,
<http://www.mimersbrunn.se/arbeten1403.asp> (20.11.2003).
25. The Intelligence Cycle,
<http://www.fas.org/irp/cia/product/fact97/intcomm.htm> (21.11.2003).
26. The Intelligence Community,
<http://www.govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports.intel106.html> (7.4.2003).
27. The National Geospatial Intelligence Agency,
http://www.intelligence.gov/1-members_nima.shtml (20.11.2003).
28. The Presidency,
<http://www.australianpolitics.com/usa/president/powers.shtml> (17.9.2003).
29. The US Coast Guard,
http://www.intelligence.gov/1-members_coastguard.shtml (20.11.2003).
30. US Intelligence Community,
<http://www.intelligence.gov/1who.shtml> (19.12.2003).
31. <http://www.odci.gov/ic/icroll.html> (7.4.2003).

32. <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-297865,00.html> (7.4.2003).

Članki v tiskanih občilih:

1. **Woodward, Bob (17.-19. november 2002)** A Struggle for the President's Heart and Mind – part 1,2,3,. The Washington Post. let. 125, št. 346-349, Washington, USA.

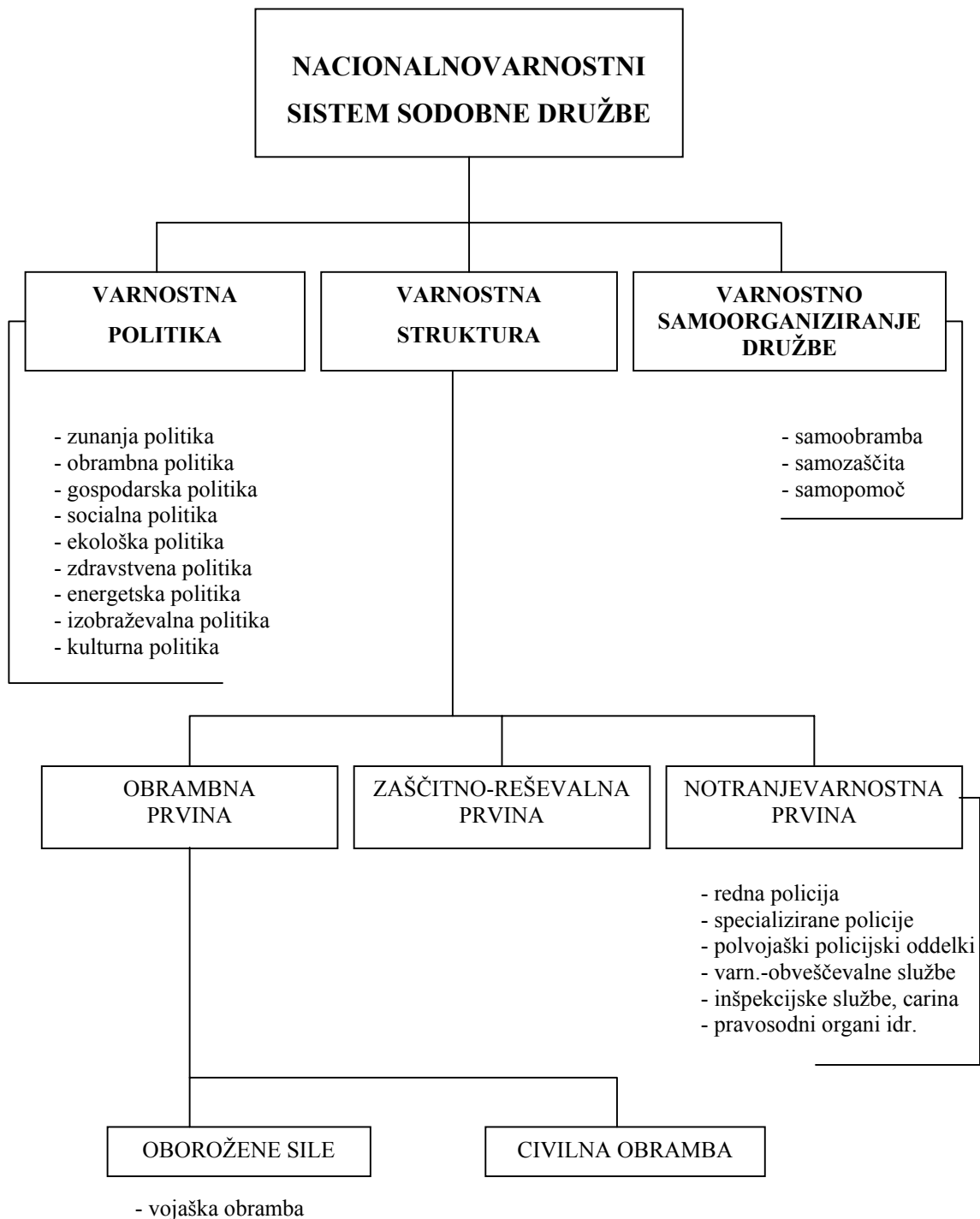
Ostala literatura:

1. **Bučar, B., Šabič, Z., Brglez, M. (2000)** Navodila za pisanje seminarske naloge in diplomskega dela. Ljubljana: FDV.
2. **Frulan, B., Mahnič, M. (1999)** Slovensko-angleški vojaški priročni slovar/Slovene-english military dictionary handbook. Ljubljana: MORS.
3. **Frulan, B, Mahnič, M. (1996)** Začasni angleško-slovenski vojaški priročni slovar/Temporary english-slovene military dictionary handbook. Ljubljana: MORS.

PRILOGE:

Priloga A: Nacionalnovarnostni sistem sodobne družbe

Shema 1.1.: Prvine nacionalnovarnostnega sistema sodobne družbe



Vir: Grizold, Anton (1999a) Obrambni sistem RS, str. 36. Ljubljana: MNZ-VPVŠ.

Piloga B: Organizacija in struktura DHS

Vir: Presidential proposal of creation The DHS, www.fas.org/irp/dhs.pdf (7.4.2003)

White House Press Release
President'S Foreign Intelligence Advisory Board

The White House

Office of the Press Secretary

For Immediate Release

September 13, 1993

EXECUTIVE ORDER
#12863

- - - - -

President's Foreign Intelligence Advisory Board

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, and in order to enhance the security of the United States by improving the quality and effectiveness of intelligence available to the United States, and to assure the legality of activities of the Intelligence Community, it is ordered as follows:

Part I. Assessment of Intelligence Activities

Section 1.1. There is hereby established within the White House Office, Executive Office of the President, the President's Foreign Intelligence Advisory Board (Pfiab). The Pfiab shall consist of not more than 16 members, who shall serve at the pleasure of the President and shall be appointed by the President from among trustworthy and distinguished citizens outside the Government who are qualified on the basis of achievement, experience and independence. The President shall establish the terms of the members upon their appointment. To the extent practicable, one-third of the Pfiab at any one time shall be comprised of members whose term of service does not exceed 2 years. The President shall designate a Chairman and Vice Chairman from among the members. The Pfiab shall utilize full-time staff and consultants as authorized by the President. Such staff shall be headed by an Executive Director, appointed by the President.

Sec. 1.2. The Pfiab shall assess the quality, quantity, and adequacy of intelligence collection, of analysis and estimates, and of counterintelligence and other intelligence activities. The Pfiab shall have the authority to review continually the performance of all agencies of the Federal Government that are engaged in the collection, evaluation, or production of intelligence or the execution of intelligence policy. The Pfiab shall further be authorized to assess the adequacy of management, personnel and organization in the intelligence agencies. The heads of departments and agencies of the Federal Government, to the extent permitted by law, shall provide the Pfiab with access to all information that the Pfiab deems necessary to carry out its responsibilities.

Sec. 1.3. The Pfiab shall report directly to the President and advise him concerning the objectives, conduct, management and coordination of the various activities of the agencies of the Intelligence Community. The Pfiab shall report periodically, but at least semiannually, concerning its findings and appraisals and shall make appropriate recommendations for the improvement and enhancement of the intelligence efforts of the United States.

Sec. 1.4. The Pfiab shall consider and recommend appropriate action with respect to matters, identified to the Pfiab by the Director of Central Intelligence, the Central Intelligence Agency, or other Government agencies engaged in intelligence or related activities, in which the advice of the Pfiab will further the effectiveness of the national intelligence effort. With respect to matters deemed appropriate by the President, the Pfiab shall advise and make recommendations to the Director of Central Intelligence, the Central Intelligence Agency, and other Government agencies engaged in intelligence and related activities, concerning ways to achieve increased effectiveness in meeting national intelligence needs.

Part II. Oversight of Intelligence Activities

Sec. 2.1. The Intelligence Oversight Board (Iob) is hereby established as a standing committee of the Pfiab. The Iob shall consist of no more than four members appointed from among the membership of the Pfiab by the Chairman of the Pfiab. The Chairman of the Iob shall be appointed by the Chairman of the Pfiab. The Chairman of the Pfiab may also serve as the Chairman of the Iob. The Iob shall utilize such full-time staff and consultants as authorized by the Chairman of the Pfiab.

Sec. 2.2. The Iob shall:

- (a) prepare for the President reports of intelligence activities that the Iob believes may be unlawful or contrary to Executive order or Presidential directive;
- (b) forward to the Attorney General reports received concerning intelligence activities that the Iob believes may be unlawful or contrary to Executive order or Presidential directive;
- (c) review the internal guidelines of each agency within the Intelligence Community that concern the lawfulness of intelligence activities;
- (d) review the practices and procedures of the Inspectors General and General Counsel of the Intelligence Community for discovering and reporting intelligence activities that may be unlawful or contrary to Executive order or Presidential directive; and
- (e) conduct such investigations as the Iob deems necessary to carry out its functions under this order.

Sec. 2.3. The Iob shall, when required by this order, report to the President through the Chairman of the Pfiab. The Iob shall consider and take appropriate action with respect to matters identified by the Director of Central Intelligence, the Central Intelligence Agency or other agencies of the Intelligence Community. With respect to matters deemed appropriate by the President, the Iob shall advise and make appropriate recommendations to the Director of Central Intelligence, the Central Intelligence Agency and other agencies of the Intelligence Community.

Sec. 2.4. The heads of departments and agencies of the Intelligence Community, to the extent permitted by law, shall provide the Iob with all information that the Iob deems necessary to carry out its responsibilities. Inspectors General and General Counsel of the Intelligence Community, to the extent permitted by law, shall report to the Iob, at least on a quarterly basis and from time to time as necessary or appropriate, concerning intelligence activities that they have reason to believe may be unlawful or contrary to Executive order or Presidential directive.

Part III. General Provisions

Sec. 3.1. Information made available to the Pfiab, or members of the Pfiab acting in their Iob capacity, shall be given all necessary security protection in accordance with applicable laws and regulations. Each member of the Pfiab, each member of the Pfiab's staff and each of the Pfiab's consultants shall execute an agreement never to reveal any classified information obtained by virtue of his or her services with the Pfiab except to the President or to such persons as the President may designate.

Sec. 3.2. Members of the Pfiab shall serve without compensation but may receive transportation expenses and per diem allowance as authorized by law. Staff and consultants to the Pfiab shall receive pay and allowances as authorized by the President.

Sec. 3.3. Executive Order No. 12334 of December 4, 1981, as amended, and Executive Order No. 12537 of October 28, 1985, as amended, are revoked.

William J. Clinton

The White House,
September 13, 1993.

EXECUTIVE ORDER 13070

Responsible Office: C\ Office of Headquarters Operations

The Intelligence Oversight Board, Amendment to Executive Order 12863

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, and in order to emphasize the role of the Intelligence Oversight Board in providing executive branch oversight, it is hereby ordered that Executive Order 12863 is amended as follows:

Section 1. The text in section 2.1 is deleted and the following text is inserted in lieu thereof: The Intelligence Oversight Board (IOB) is hereby established as a standing committee of the PFIAB. The IOB shall consist of no more than four members designated by the President from among the membership of the PFIAB. The Chairman of the PFIAB may also serve as the Chairman or a member of the IOB if so designated by the President. The IOB shall utilize such full-time staff and consultants as authorized by the Chairman of the IOB with the concurrence of the Chairman of the PFIAB.

Section. 2. The first sentence in section 2.3 is deleted and the following sentence is inserted in lieu thereof: The IOB shall report to the President.

William J. Clinton

/s/

THE WHITE HOUSE,
December 15, 1997.

Priloga E: Izvršilni ukaz št. 13301

EXECUTIVE ORDER 13301

Increasing the Number of Members on the Intelligence Oversight Board

By the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States of America, it is hereby ordered that Executive Order 12863 of September 13, 1993, as amended by Executive Order 13070 of December 16, 1997, is further amended by deleting the word "four" from the first sentence of section 2.1 and inserting in its place the word "**five**".

[signed:] George W. Bush

THE WHITE HOUSE, May 14, 2003.

Vir: EO 13301, www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-13301.htm (15.3.2004).