

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Dejan Majcen

Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami

v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Dejan Majcen

Mentorica : redna profesorica dr. Ljubica Jelušič

**Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami**

**v Republiki Sloveniji**

**Diplomsko delo**

Ljubljana, 2016

## ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem svoji mentorici redni profesorici dr. Ljubici Jelušič, za vse strokovne nasvete in velikodušno vsestransko pomoč pri izdelavi diplomskega dela.

## **Nadzor obveščevalnih in varnostnih služb Republike Slovenije**

Obveščevalno-varnostni službi v Republiki Sloveniji sta Slovenska obveščevalno-varnostna agencija (v nadaljevanju Sova) in Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo Republike Slovenije (v nadaljevanju OVS). Ti službi v skladu z Ustavo Republike Slovenije in zakonskimi ter podzakonskimi akti izvajata obveščevalno–varnostno dejavnost, vsaka na svojem področju dela. Pri svojem delu uporabljata prikrite metode zbiranja obveščevalnih podatkov in prikrite preiskovalne ukrepe v skladu s predpisi, ki definirajo njuna pooblastila. Prikrite preiskovalne ukrepe uporablja tudi Policija oziroma kriminalistična policija za preiskovanje družbi najnevarnejših kaznivih dejanj. Vsem je skupno, da pri svojem delu uporabljajo prikrite metode za zbiranje obveščevalnih informacij in dokazov za kazenski postopek v skladu z zakonskimi normami. Zakonske norme ob posebnih pogojih dovoljujejo poseg državnih organov v sfero z ustavo varovanih človekovih pravic in svoboščin zaradi posebnih zakonskih pooblastil, ki so potrebna za zagotavljanje uspešnosti in učinkovitosti obveščevalnih in varnostnih služb. Pooblastila so upravičeno omejena, čeprav nekateri strokovnjaki menijo, da so preveč omejena, da bi te službe lahko zagotavljale ustrezno stopnjo nacionalne varnosti. Nad delovanjem teh služb je potrebno zagotoviti strokoven, kakovosten, načrtovan in učinkovit nadzor.

**Ključne besede** : Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Obveščevalno varnostna služba MORS, kriminalistična policija, parlamentarni nadzor.

## **Supervision over the intelligence and security services of the Republic of Slovenia**

Republic of Slovenia has two intelligence and security services, namely Slovenian Intelligence and Security Agency (acronym: SOVA) and Intelligence and Security Service of the Ministry of Defence (acronym: OVS). In line with the Constitution of the Republic of Slovenia, laws and sub-laws services are exercising intelligence and security activities each on different areas of work. Based on powers defined by the law they both use covered methods of intelligence gathering. OVS also use covered investigation methods when investigating specific type of crime. Police Criminal Investigation units also use covered investigation methods when investigating crime which presents the highest threat to the society. When using so called covered special methods and means of intelligence gathering or covered criminal investigations (collecting evidence for criminal procedure) all services have in common the intrusion of human rights and liberties protected by the Constitution. Services are empowered to do so in accordance with the specific legal provisions and only when requested conditions are met. Because of special although reasonably limited powers which are at the present time still necessary for successful and efficient work of intelligence and security services, it inevitably needs to be provided for the professional, qualitative, planned and efficient supervision over the services.

**Key words:** Slovenian Intelligence and Security Agency, Intelligence and Security Service of the Ministry of Defence, Criminal Police, parliamentary supervision.

## Kazalo

1	UVOD.....	7
2	METODOLOŠKI HIPOTETIČNI OKVIR .....	9
2.1	Opredelitev predmeta in cilj preučevanja .....	9
2.2	Delovne hipoteze .....	9
2.3	Metodologija oziroma metode preučevanja.....	10
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV .....	11
3.1	Obveščevalna, protiobveščevalna in varnostna dejavnost.....	11
3.2	Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami Republike Slovenije	13
3.3	Obveščevalne in varnostne službe v Republiki Sloveniji.....	15
3.3.1	Slovenska obveščevalno-varnostna agencija.....	17
3.3.2	Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo Republike Slovenije.....	18
3.3.3	Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.....	19
3.4	Tajnost .....	20
4	ZGODOVINSKI RAZVOJ NADZORSTVA NAD OBVEŠČEVALNIMI IN VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	22
5	OBLIKE NADZORA NAD OBVEŠČEVALNO VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI IN PRISTOJNOSTI POSAMEZNIH INSTITUCIJ	25
5.1	Izvršilna veja oblasti .....	25
5.1.1	Notranji nadzor.....	25
5.1.2	Vlada Republike Slovenije.....	26
5.1.3	Proračunska inšpekcija .....	27
5.1.4	Inšpektorat za javni sektor.....	28
5.2	Sodna veja oblasti.....	29
5.2.1	Okrožna sodišča .....	29
5.2.2	Vrhovno sodišče.....	29
5.3	Zakonodajna veja oblasti.....	31
5.3.1	Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb.....	31
5.4	Drugi državni organi .....	37
5.4.1	Varuh človekovih pravic .....	37
5.4.2	Računsko sodišče Republike Slovenije.....	39
5.4.3	Informacijski pooblaščenec .....	42
5.5	Druge oblike .....	43

5.5.1 Javnost.....	43
5.5.2 Mediji.....	43
5.5.3 Nevladne organizacije.....	43
6 UREDITEV NADZORA NAD OBVEŠČEVALNO VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V ZVEZNI REPUBLIKI NEMČIJI .....	46
6.1 Obveščevalne in varnostne službe Zvezne republike Nemčije:.....	46
6.2 Funkcije obveščevalnih služb:.....	46
6.3 Oblike nadzora nad obveščevalno varnostnimi službami :.....	47
6.3.1 Preiskovalni odbor.....	47
6.3.2 Odbor za notranje zadeve .....	48
6.3.3 Odbor za obrambo .....	48
6.3.4 Posebna oblika parlamentarnega nadzora:.....	48
7 UREDITEV NADZORA NAD OBVEŠČEVALNO VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V KRALJEVINI NIZOZEMSKI.....	51
8 ODPRTA VPRAŠANJA IN PROBLEMI .....	55
9 SKLEPI IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ .....	59
10 ZAKLJUČEK .....	65
11 LITERATURA.....	68

#### **Kazalo slik:**

Slika 3.1 Upravljanje obveščevalne in varnostne dejavnosti v Republiki Sloveniji .....	16
Slika 7.1 Struktura nadzorstvenih institucij v Kraljevini Nizozemski.....	54

## 1 UVOD

Kot kriminalist oziroma kriminalistični preiskovalec pri svojem delu pogosto uporabljam prikrite preiskovalne ukrepe pri preiskovanju organiziranih oblik kriminalitete. Prikrito preiskovanje pomeni najvišjo stopnjo posega v zakonsko določene oblike posegov v človekove pravice in svoboščine s posebnimi metodami in sredstvi, zato mora biti to področje deležno temeljitega in strokovnega nadzora, da bi se preprečile kršitve in neupravičeni posegi. V sistemu nadzora ima v demokratični družbi pomembno vlogo nacionalni parlament, primerjalne študije pa omogočajo oceno kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti tovrstnega nadzora v posamezni državi. V Republiki Sloveniji poleg Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (v nadaljevanju: Sova) v kategorijo obveščevalno-varnostnih organov državne uprave uvrščamo še Obveščevalno varnostno službo Ministrstva za obrambo (v nadaljevanju: OVS) ter kriminalistično policijo, ki je integralni del Policije kot organa v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. Vsi navedeni organi pri svojem delu uporabljajo prikrite metode zbiranja obveščevalnih informacij, OVS in kriminalistična policija pa tudi prikrite metode kriminalističnega preiskovanja v skladu z zakoni, ki jim tovrstno delovanje omogočajo. Prikrite metode delovanja so značilne za Policijo oziroma njene enote kriminalistične policije v procesu preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kriminalitete. Za Sovo in OVS je značilno, da delujeta izrazito proaktivno in preventivno z namenom, da pravočasno zaznata grožnje nacionalni varnosti in dolgoročno spremljata s tem povezana varnostna tveganja. Njun cilj je preprečiti škodljiva ravnanja ali pa jih vsaj obvladovati v sprejemljivih okvirih. Kriminalistična policija le deloma deluje preventivno, proaktivno pa deluje, kadar so za to izpolnjeni posebni zakonski kriteriji (utemeljeni razlogi za sum, da je bilo kaznivo dejanje storjeno, da je v teku ali da bo storjeno). Deluje predvsem postaktivno – preiskuje kazniva dejanja, ki so bila že storjena in so že nastale škodljive posledice. V proaktivnem okviru kriminalistična služba največkrat uporablja metode preiskovanja in tehnike delovanja, ki so sicer svojstvene obveščevalnim in varnostnim službam. Vse naštetje službe so z vidika nacionalne varnosti ključne za državo, saj zagotavljajo notranjo in zunanjo varnost države. Obstoj tovrstne dejavnosti v sodobnih družbah je povezan z grožnjo vrednotam s področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter nacionalne varnosti. Zaradi posebnih zakonskih

pooblastil, ki jih službe uporabljajo pri svojem delu, mora biti njihovo delovanje pod drobnogledom nadzornih organov in javnosti. V Republiki Sloveniji se nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami odvija na več nivojih, izvajajo pa ga različni subjekti. Notranjo nadzorstveno funkcijo opravljajo položajni uslužbenci, zunanji nadzor pa izvaja cela vrsta institucij, od Varuha človekovih pravic, sodne veje oblasti, pristojne komisije Državnega zbora, Vlade RS, Računskega sodišča, Informacijskega pooblaščenca, inšpekcijskih služb za javne finance in sistem javnih uslužbencev, pa tudi mediji in najširša javnost. Vprašanje je, ali je nadzor, ki ga opravlja toliko različnih subjektov v smislu učinkovitosti in uspešnosti povsem zadosten, ali pa bi se ga dalo na nekaterih področjih izboljšati. V nadaljevanju bom opisal kratek razvoj nadzornih funkcij nad obveščevalno-varnostnim aparatom v RS in preučil vse vidike in nivoje nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami v RS. Preučil bom tovrstni nadzor v Zvezni republiki Nemčiji, kjer so snovalci slovenskega Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb pridobivali izhodišča, in v Kraljevini Nizozemski, kot primer države z nadzorstvenim modelom, iz katerega bi lahko pridobili pomembne primerjalne izkušnje in dobre prakse, morda primerne za implementacijo v slovenskem prostoru.



## **2 METODOLOŠKI HIPOTETIČNI OKVIR**

### **2.1 Opredelitev predmeta in cilj preučevanja**

Temeljni cilj naloge je ugotoviti, ali je celoten spekter nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v RS zadosten, če zagotavlja dovolj visoko stopnjo varovanja človekovih pravic in svoboščin in če omogoča učinkovito in uspešno delovanje obveščevalno varnostnih služb v skladu z zakoni. Usklajeno delovanje vseh služb zagotavlja visoko stopnjo nacionalne varnosti. To je še zlasti pomembno zaradi naraščajočih terorističnih groženj v svetu in čedalje višje stopnje mednarodne kriminalizacije ter zlorab hitrega tehnološkega razvoja.

### **2.2 Delovne hipoteze**

Opredelil bom dve delovni hipotezi, saj obveščevalno varnostne službe niso deležne le parlamentarnega nadzora, temveč se nadzor nad njihovim zakonitim delovanjem prične že znotraj njih samih, in se nadaljuje vse do sodne in zakonodajne veje oblasti. Osredotočil se bom na vse oblike nadzora, saj le povezanost med vsemi lahko zagotavlja, da obveščevalno varnostne službe pri zagotavljanju nacionalne varnosti ne bodo prestopile meja z zakonom dovoljenih posegov v človekove pravice in svoboščine. Iz teh predpostavk lahko oblikujem naslednji delovni hipotezi:

- Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji je zakonsko dobro zasnovan in izvajan ter primerljiv z državama z daljšo parlamentarno demokracijo, kot sta Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Nizozemska.
- Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji je moč izboljšati z večjo vpetostjo in povezanostjo vseh institucij, ki morajo tak nadzor izvajati s ciljem zagotavljanja visoke stopnje varovanja človekovih pravic in svoboščin in zagotavljanja učinkovitega in uspešnega delovanja obveščevalno varnostnih služb v skladu z zakoni.

### 2.3 Metodologija oziroma metode preučevanja

Preučevanje nadzora nad obveščevalno varnostnimi službami v RS zahteva uporabo različnih metod. Metodološko je naloga pretežno deskriptivna, hipotezi pa bom preverjal s pomočjo:

- primerjave (komparacija) – Slovenija, Zvezna Republika Nemčija in Kraljevina Nizozemska
- analize primarnih in sekundarnih virov (ključnih dokumentov, ki regulirajo to področje, strokovnih virov, člankov, internetnih strani,);
- zgodovinske (historične) metode;
- pogovor (intervju) z gospodom Andrejem Rupnikom, uni. dipl. pravnikom, nekdanjim direktorjem Sove, glede načina in učinkovitosti nadzora in potrebnih izboljšav sistema nadzora.

### **3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

#### **3.1 Obveščevalna, protiobveščevalna in varnostna dejavnost**

Obveščevalno-varnostna dejavnost je ciklični proces, ki zajema:

- opredelitev naloge (ciljev, človeških, finančnih in tehničnih virov, časovnega poteka, omejitev);
- tajno zbiranje podatkov in informacij;
- vrednotenje informacij;
- primerjavo (kolacijo) informacij;
- analiziranje informacij;
- sintetiziranje informacij (ustvarjanje dodane obveščevalne vrednosti) in
- distribucijo obveščevalne informacije do uporabnikov.

Obveščevalna dejavnost pomeni pridobivanje podatkov v tujini za potrebe nacionalne varnosti. Operativci pridobivajo podatke v tujini s tajnimi sodelavci, tehničnimi sredstvi, različnimi dejavnostmi. Pri klasičnem pridobivanju podatkov ne kršijo zakonodaje. Lahko pa gre za vohunstvo, kar pomeni, da to počnejo nezakonito, saj posegajo v človekove pravice in s tem kršijo zakon države, kjer delajo. Praviloma se vedno dogaja zunaj slovenskega ozemlja. Osnovna naloga je zbiranje, analiziranje, združevanje in predstavitev podatkov, ki se nanašajo na eno ali več ciljnih držav ali na posamezna področja, ki so predmet zanimanja obveščevalnih služb (Anžič 1997).

V ožjem smislu obveščevalno dejavnost v skladu z danimi zakonskimi možnostmi izvajajo državne institucije v smislu zbiranja tajnih podatkov. Ti podatki se nanašajo predvsem na zagotavljanje zunanje in notranje varnosti. Tako zbrani podatki imajo lahko ključno vlogo pri sprejemanju politike države, če nosilci državne politike take informacije razumejo in jih znajo uporabiti.

Obveščevalne dejavnosti v sodobnem svetu vzporedno s čedalje hitrejšim informacijskim razvojem ne izvajajo več samo državne obveščevalno varnostne službe, temveč tudi večje gospodarske korporacije, politične stranke, gibanja in kriminalne združbe. V svetu ni skrivnost, da se gospodarske družbe in korporacije za doseganje čim večjega kapitalskega doprinosa na trgu

poslužujejo tudi obveščevalnih in protiobveščevalnih metod. V boju proti takim metodam pa morajo za svojo zaščito imeti in izvajati notranji nadzor, ki je reguliran z notranjimi pravili. V tak nadzor se v primeru zaznave ali prijave kaznivega dejanja iz 10. poglavja KZ-1 (kazniva dejanja zoper gospodarstvo) vključuje tudi Policija (npr. tako specifično kaznivo dejanje je izdaja in neupravičena pridobitev poslovne skrivnosti). Kriminalne združbe, še posebej organizirane mednarodne kriminalne združbe, imajo razvit sistem obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti, s katerim poskušajo priti do čim večjega premoženja nezakonitega izvora, ali do izvedbe uspešnega terorističnega napada. Kriminalne združbe imajo organiziran Vloga Policije in obveščevalnih služb je, da nad njimi izvajajo čim bolj učinkovit in zakonit nadzor. Najverjetneje se takih metod in nadzora poslužujejo tudi politične.

Če zelo posplošimo bistvo obveščevalne dejavnosti, ugotovimo, da je njen cilj predvsem pridobivanje prikritih, neznanih informacij in s tem ustvarjanje novega znanja. Obveščevalna dejavnost v širšem smislu zagotavlja pridobivanje podatkov o življenjskih situacijah in grožnjah, ki čakajo družbo v prihodnosti, in z analiziranjem teh podatkov odgovoriti na izzive prihodnosti.

Protiobveščevalna dejavnost pomeni varovanje lastnih tajnih in drugih občutljivih podatkov, povezanih z varnostnimi vidiki in z vidiki nacionalnih interesov pred napadi tujih obveščevalnih služb. Poteka tako v Sloveniji kot v tujini in je najbolj zapleten sistem delovanja. Namenjena je zaščiti nacionalnih interesov pred vdori in delovanjem tujih obveščevalnih služb. Slovenija se pred tem brani z določenimi metodami, ki jih obvladajo obveščevalne službe.

Varnostna dejavnost je varovanje pred varnostnimi problemi, na primer terorizmom in podobnim, poteka pa v sodelovanju s policijo in drugimi organi pregona v Sloveniji (Hočevar 2015).

Varnostna dejavnost se nanaša predvsem na preiskovanje in odkrivanje različnih oblik groženj državi ali mednarodni skupnosti. Zajema tudi preventivno dejavnost pooblaščenih institucij. Varnostno dejavnost izvajajo varnostne službe, ki so del notranjega represivnega državnega aparata, organizirane znotraj policije ali pravosodnih organov in pri svojem delu uporabljajo iste

metode in sredstva kot obveščevalne službe, le da so v pretežni meri usmerjena zoper domače državljane (Šaponja 1999)

V čem je razlika med obveščevalno, protiobveščevalno in varnostno dejavnostjo? S prvo želimo proaktivno zbrati prikrite informacije, ki nam bodo koristile za zagotavljanje varnosti in za uresničevanje lastnih interesov, z drugo se skušamo zaščititi pred obveščevalno dejavnostjo nasprotnikov, s tretjo pa zagotavljamo varnost državljanov in države pred grožnjami z najvišjo stopnjo potencialnih ali dejanskih škodljivih posledic. Vse tri dejavnosti so med seboj neločljivo povezane, razlika je le v tem, katera služba več poudarka daje enim ali drugim. Tudi nacionalni geografski okvir za te dejavnosti v sodobnem svetu ne obstaja več: vse tri dejavnosti se izvajajo tako doma kot v tujini, čedalje bolj pa tudi v svetovnem kibernetnem prostoru.

### **3.2 Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami Republike Slovenije**

V demokratičnih državah je delovanje varnostnih in obveščevalnih služb stalno nadzorovano, zlasti z vidika varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter zakonitosti in strokovnosti njihovega dela. Tudi Republika Slovenija je del skupnosti demokratičnih držav, zato je delovanje njenih obveščevalnih in varnostnih služb ter policije pod drobnogledom več institucij.

V Republiki Sloveniji poznamo z vidika demokratične delitve oblasti tri vrste nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami:

- Izvršilna veja oblasti izvaja administrativni (upravni) nadzor nad službami, saj so njen integralni del. Vlada in pristojni ministri nadzor izvajajo posredno, neposredno pa ga izvajajo predstojniki služb skupaj s položajnimi uslužbenci. Gre za tako imenovano linijo notranjega nadzora, ki je obenem tudi najbolj učinkovita, če je zagotovljena visoka stopnja integritete oseb, pristojnih za neposredno vodenje služb in njenih organizacijskih enot. Predsednik vlade, ministri, predstojniki služb ter položajni uslužbenci skrbijo za zakonito rabo splošnih in posebnih pooblastil služb. Med administrativne oblike nadzora prištevamo tudi tiste, ki jih izvajajo drugi državni organi, ki jih ni mogoče uvrstiti v drugi dve veji oblasti.

- Sodna veja oblasti nadzoruje izpolnjevanje pravnih standardov za pridobitev odredbe za uporabo intruzivnih metod, nadzoruje pa tudi skladnost izvršitve sodne odredbe s predpisanim postopkom.
- Zakonodajna veja oblasti izvaja redne in izredne oblike nadzora preko specializirane komisije, ki ima za svoje delo na razpolago posebna zakonska pooblastila, njene nadzorne postopke pa dodatno ureja še podzakonski akt.

Podrobnosti ureditve nadzora v vseh treh oblastnih vejah si bomo ogledali v ločenih poglavjih. Uvodoma lahko ugotovimo, da slovenski nadzorni model sledi minimalnim demokratičnim standardom, uveljavljenim v svetu, kar pa seveda ne pomeni, da ni možnosti določenih sistemskih izboljšav.

Nadzorstvo pomeni ugotavljanje morebitnih odstopanj od zakonsko določenih pravil pri izvajanju obveščevalno-varnostne dejavnosti ter skladnosti te dejavnosti z zakonskimi cilji, v smislu učinkovitosti in uspešnosti služb, ki jo izvajajo. Nadzorstvo ne sme biti le formalistično, enkratno in usmerjeno le na posamične primere. Nadzorstvo mora biti vgrajeno v sistemske mehanizme. Motiv nadzorstva ne sme biti le ugotavljanje nepravilnosti. Nadzorstvo je družbeni odnos, pri čemer vsebina tega odnosa opredeljuje intenzivnost, različnost in posledičnost njegovega delovanja. Nadzorstvo je nujna sestavina načela odgovornosti. Pri nadzorstvu obstajata 2 subjekta – eden, ki ga opravlja (nadzira) in eden, ki se mu podreja. Vsako nadzorstvo ima psihološke in sociološke posledice.

Cilj nadzorstva je doseganje določenega konformizma ter vzdrževanje družbene discipline.

Nadzorstvo je aktivnost, katere namen je na objektiven način ugotoviti spremembe v dejavnosti. Vsako nadzorstvo mora imeti v svoji končni posledici za rezultat nagrado ali sankcijo.

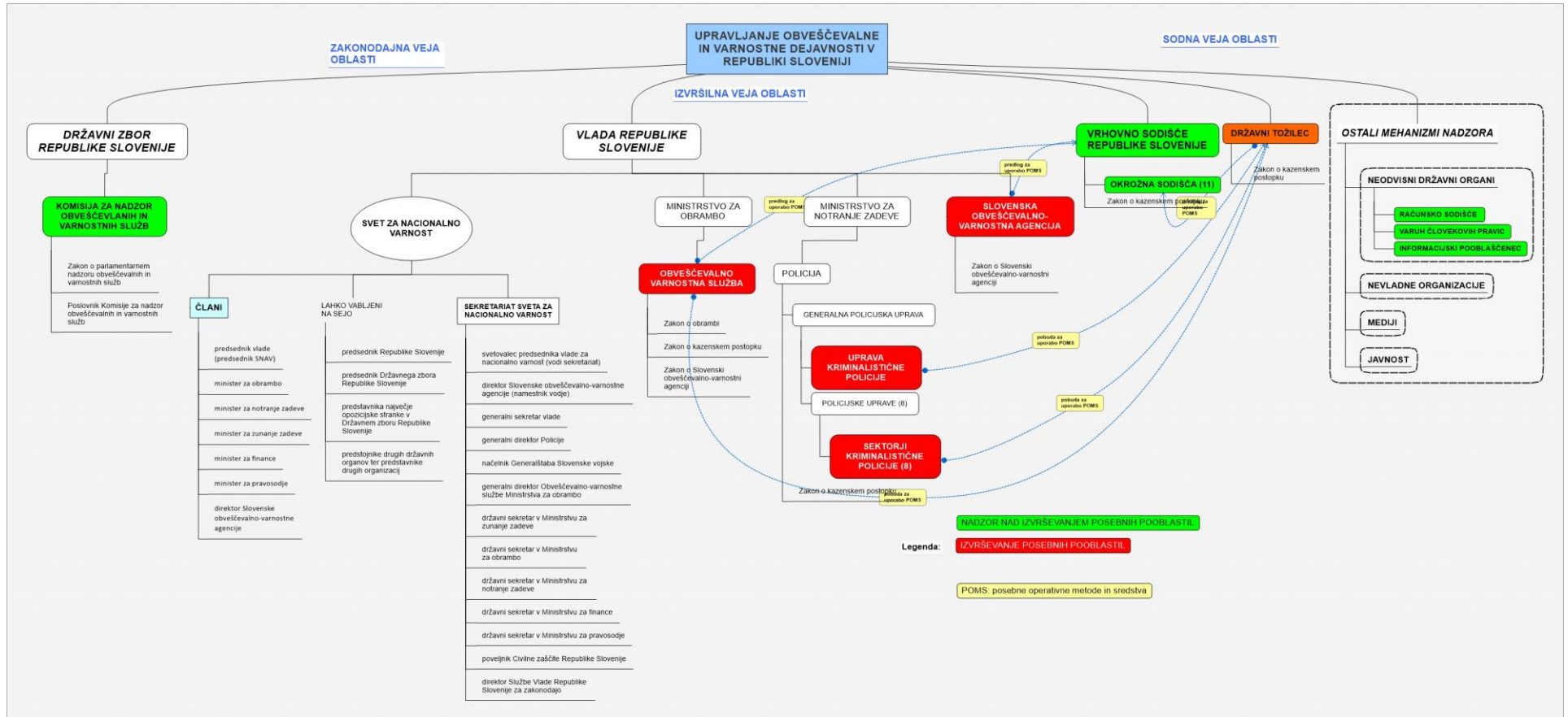
Nadzorstvena dejavnost je izrazita oblika državne intervencije, s katero poskuša država vzpostaviti svoj stik in vpliv na obveščevalne in varnostne službe. To dejavnost spremlja vrsta specifičnih manifestacij, v katerih se prepletajo in kontrolirajo pravne norme in politični interesi.

Subjekt , ki izvaja nadzor, mora imeti za to ustrezno moč, ki ima preventivni in represivni učinek. Bistvo nadzora je, da morajo nadzorstveni organi ponuditi rešitev za izboljšanje, svetovati, usmerjati in spodbujati.

### **3.3 Obveščevalne in varnostne službe v Republiki Sloveniji**

Obveščevalno-varnostne službe v Republiki Sloveniji in policija so subjekti v sistemu nacionalne varnosti. V spodnji shemi je prikazana struktura sistema nacionalne varnosti.

Slika 3.1: Upravljanje obveščevalne in varnostne dejavnosti v Republiki Sloveniji





V Republiki Sloveniji delujeta dve obveščevalno-varnostni službi, in sicer Sova, ki je neposredno podrejena predsedniku Vlade Republike Slovenije, in OVS, ki je podrejena ministru za obrambo. V kategorijo varnostnih služb pa prištevamo še enote kriminalistične policije, ki so integrirane v Policijo in so odgovorne generalnemu direktorju policije, ta pa je odgovoren ministru za notranje zadeve.

Minister za notranje zadeve, minister za obrambo in direktor Sove so na podlagi določb Odloka o Svetu za nacionalno varnost (Ur. l. RS 76/14) člani Sveta za nacionalno varnost (v nadaljevanju: SNAV ), ki ga vodi predsednik Vlade RS. V njem pa sodelujejo še minister za zunanje zadeve, minister za pravosodje, minister za finance in podpredsednik vlade. Predsednik SNAV lahko k sodelovanju povabi še druge osebe, za katere oceni, da bi bilo potrebno, da so prisotni na določenih sejah.

Svet za nacionalno varnost je posvetovalni in usklajevalni organ Vlade Republike Slovenije za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnost (Zakon o vladi Republike Slovenije, 20. Člen – Ur. l. RS 24/05).

### 3.3.1 Slovenska obveščevalno-varnostna agencija

Naloge Sove v skladu z Zakonom o slovensko obveščevalno-varnostni agenciji (Ur. l. RS 81/2006) so naslednje:

- Pridobivanje in vrednotenje podatkov in posredovanje informacij iz tujine, ki so pomembne za zagotavljanje varnostnih, političnih in gospodarskih interesov države, in o organizacijah, skupinah in osebah, ki s svojo dejavnostjo iz tujine ali v povezavi s tujino ogrožajo, ali bi lahko ogrozile nacionalno varnost države in njeno ustavno ureditev.
- Sodelovanje s pristojnimi državnimi organi in službami pri varnostnem preverjanju ter posredovanje podatkov, pomembnih za varnost določenih oseb, delovnih mest, organov, objektov in okolišev.
- Opravljanje nalog na podlagi zakona v skladu s prednostnimi nalogami, ki jih določi vlada na podlagi nacionalno varnostnega programa, ki ga sprejme Državni zbor.

O svojih ugotovitvah obvešča predsednika vlade, kadar gre za zadeve iz njihove pristojnosti, pa tudi predsednika republike, predsednika državnega zbora in pristojne ministre.

Posreduje podatke o svojih ugotovitvah pristojnim ministrom ter drugim organom državne uprave, da bi ti lahko za izvrševanje njihovih zakonitih pristojnosti predlagali ali sprejeli določene ukrepe.

Pripravlja informacije in analize s svojega delovnega področja za potrebe Sveta za nacionalno varnost in za potrebe delovnih teles Državnega zbora za izvajanje nalog z njihovega delovnega področja.

### 3.3.2 Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo Republike Slovenije

OVS v skladu z Zakonom o obrambi (Ur. l. RS 103/04) opravlja strokovne obveščevalne, protiobveščevalne in varnostne naloge na obrambnem področju. Obveščevalne in protiobveščevalne naloge obsegajo zbiranje, dokumentiranje in analiziranje informacij ter podatkov, ki so pomembni za obrambne interese države oziroma varovanje takih podatkov. Ugotavlja in ocenjuje vojaške in politične varnostne razmere ter vojaške zmogljivosti izven države, ki so posebnega pomena za varnost države. Zbira in ocenjuje podatke o razmerah na območjih, kjer med izvrševanjem obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah, oziroma pri opravljanju vojaške službe delujejo tudi pripadniki Slovenske vojske. Odkriva in preprečuje dejavnosti obveščevalnih služb vojaških organizacij ter drugih organov in organizacij, ki ogrožajo obrambne interese države, Slovensko vojsko ali MORS.

Varnostne naloge na obrambnem področju OVS so :

- odkrivanje, preiskovanje in preprečevanje ogrožanja varnosti določenih oseb, delovnih mest, objektov in okolišev, ki jih uporablja ministrstvo in Slovenska vojska v državi ali zunaj nje, ter podatkov o razvoju ali proizvodnji določenega vojaškega orožja ali opreme;
- preiskovanje kaznivih dejanj v skladu z zakonom;
- proučevanje in predlaganje rešitev za fizično in tehnično varovanje;

- operativno varovanje določenih oseb, delovnih mest, objektov in okolišev, ki so posebnega pomena za obrambo;
- varnostno preverjanje oseb v skladu s predpisi;
- usmerjaje dela vojaške policije pri opravljanju določenih varnostnih nalog v skladu z zakonom.

### 3.3.3 Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije

Naloge policije, ki izhajajo iz njenih temeljnih dolžnosti in so opredeljene v 4. Členu Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Ur. l. RS 15/2013), kjer je opredeljeno, da so te naloge naslednje :

- varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi,
- preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, drugih iskanih ali pogrešanih oseb ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov,
- vzdrževanje javnega reda,
- nadzor in urejanje prometa na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet,
- nadzor državne meje,
- naloge v zvezi z gibanjem in prebivanjem tujcev,
- varovanje določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov, in če z zakonom ni določeno drugače, varovanje določenih delovnih mest in tajnosti podatkov državnih organov,
- naloge ob naravnih in drugih nesrečah in
- druge naloge, določene v tem zakonu in drugih predpisih v skladu z zakonom.

Policija pri opravljanju nalog sodeluje tudi s posamezniki in skupnostjo ter izvaja preventivno dejavnost.

Pri preiskovanju družbeno najnevarnejših kaznivih dejanj kriminalistična policija v skladu z Zakonom o kazenskem postopku (Ur. l. RS 32/12) lahko uporablja prikrite metode preiskovanja, za kar mora pridobiti odredbo državnega tožilstva

ali odredbo sodišča, odvisno od metode dela, ki jo namerava uporabiti. Pri tem je potrebno poudariti, da policiji prikrite preiskovalne ukrepe: »tajno opazovanje« iz 149/a člena, »tajno delovanje« iz 155/a člena in »navidezni odkup« iz 155. člena Zakona o kazenskem postopku, z odredbo na pobudo policije odobri državni tožilec. Ostale prikrite preiskovalne ukrepe: »pridobitev podatkov o prometu v elektronskih komunikacijah« iz 149/b člena, »nadzor nad elektronsko komunikacijo s prisluškovanjem, kontrolo pisem in drugih pošilk, kontrolo računalniškega sistema« iz 150. člena, »tajni vstop« iz 151. člena in »pridobitev zaupnih podatkov in dokumentacije o vlogah, depozitih, stanju in prometu na računih ali drugih poslih« iz 156. člena Zakona o kazenskem postopku, na pobudo policije in na predlog državnega tožilstva z odredbo odobri preiskovalni sodnik Okrožnega sodišča. Uporaba prikritih metod preiskovanja, metodološko podobnih delovanju obveščevalno varnostnih služb, zahteva, da je tudi policija deležna nadzora podobno kot obe obveščevalno varnostni službi v Republiki Sloveniji. Parlamentarni nadzor, ki je edini opredeljen v lex specialis, pozna različen nadzor za obveščevalne in za varnostne službe. Pri Sovi in OVS parlamentarci nadzirajo praktično vse vidike služb, pri policiji pa so omejeni le na prikrite preiskovalne ukrepe.

### **3.4 Tajnost**

Varovanje podatkov in informacij s konceptom tajnosti je sredstvo za zaščito določenih interesov. Konceptualizacija tajnosti je lahko družbeno upravičena, če je namenjena varovanju občutljivih informacij države, v določenih okoliščinah pa lahko pomeni tudi zlorabo, predvsem v primerih, ko se skuša s tajnostjo prikriti nezakonite dejavnosti.

Tajnost v smislu varovanja znanega in za širšo javnost nedostopnega, ne smemo enačiti s pojmom skrivnost. Definicija besede »skrivnost« je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika opisana kot nekaj, kar se ne da razumeti, dojeti, pojasniti. Pri tajnosti pa gre za znano stvar, ki jo njen posestnik (posameznik, skupina, institucija) ne sme ali noče narediti dostopno širši javnosti. Interesov za obstoj tajnosti je več: država, posameznik, organi in organizacije oblasti, državna uprava ali njen posamezni del itd. Tajnost se v določenih primerih tudi kazenskoppravno varuje.

Tajnost je mogoče tudi zlorabiti. Posest nad tajnostjo je lahko močno politično, ali ekonomsko orodje in orožje. Posest nad tajnostjo je moč in dobrina, pa tudi »strup«, če je zlorabljena.

Normativni akti rešujejo problem tajnosti :

- Zakon o tajnih podatkih (Ur. l. RS 50/06-UPB2, Ur. l. RS 60/11 in Ur. l. RS 9/10);
- Zakon o Sovi;
- Zakona o nalogah in pooblastilih policije;
- Zakon o obrambi;
- Kazenski zakonik (Ur. l. RS 50/2012, členi, 139, 156. 260, in 287);
- Zakon o kazenskem postopku.

Tajnost je najpomembnejši element, ki ga morajo upoštevati obveščevalno-varnostne službe pri svojem delu. Zaradi upoštevanja tajnosti morajo biti te službe pod natančnim, strokovnim in stalnim nadzorom. Če je nadzor pomanjkljiv, lahko pride do namernih ali nenamernih neupravičenih posegov v človekove pravice in svoboščine s strani obveščevalno varnostnih služb ali policije. Pomanjkljiv nadzor kršitev ne bi zaznal, človekove pravice pa bi bile lahko kršene daljše obdobje, pa se nihče ne bi zavedal tega.

#### **4 ZGODOVINSKI RAZVOJ NADZORSTVA NAD OBVEŠČEVALNIMI IN VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Skozi zgodovinski pregled razvoja nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami in pregledom različnih virov nastajanja in uvajanja nadzorstva lahko vidimo, kako se je nadzorstvo nad temi službami v Republiki Sloveniji začelo in razvijalo.

Od osamosvojitve Republike Slovenije dalje nad obveščevalno-varnostnimi službami in policijo najprej ni bilo vzpostavljenega pravega, zakonsko dovolj določljivega, učinkovitega, transparentnega in periodičnega nadzora, ki bi zagotavljal, da bodo vse službe dejansko izvajale svoje naloge skladno z veljavnimi predpisi in pri tem ne bi neupravičeno posegale v človekove pravice in svoboščine. Še najbolj se je tak nadzor izvajal nad delom policije. Ker nadzor nad temi službami ni bil dovolj zakonsko urejen, ali pa je bil pomanjkljivo urejen, je v preteklosti prihajalo do zlorab služb v politične namene za medsebojna politična obračunavanja. Bilo je veliko prerekanj o pristojnostih za nadzor nad temi službami, s tem pa se je delala škoda obveščevalno-varnostnim službam in mednarodnemu ugledu Republike Slovenije. Državni zbor je z notranjim aktom, Odlokom o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora (Ur. l. RS 5/97 in 29/97), začrtal okvirje nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, vendar pa se ni zagotavljalo dosledno delovanje služb znotraj zakonskih okvirov. Pomanjkljivosti so se kazale v (ne)uspešnosti in (ne)učinkovitosti in v nedoslednem spoštovanju človekovih pravic in svoboščin. Učinkovit nadzor bi pokazal na napake in dajal smernice službam, kako naj v bodoče delujejo, in na tak način ustvarijo uporabne informacije, na katere bi se Vlada Republike Slovenije pri svojem delu lahko opirala. Odlok ne more imeti pomembnih pravnih posledic, če ni pravnih podlag, ki bi bile opredeljene v zakonu.

Zaradi neurejenega področja nadzorstva nad obveščevalno-varnostnimi službami Republika Slovenija ni dosegala evropskih standardov oziroma smo zaostajali za evropsko demokracijo.

V vseh teh letih je bilo med obveščevalno-varnostnima službama več nezaupanja kot sodelovanja. Izbruhnile so tudi afere (npr. Depala vas), prišlo je do odtekanja podatkov, Ustavno sodišče Republike Slovenije pa je z Odločbo (št. U-I-383/98-33 od 21.9.2000), v enem delu razveljavilo Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora in spremenilo nekaj členov v ZSOVA (Ur. l. RS 23/99), 126.a člen Zakona o Policiji (Uradni list RS, š. 93/01) in nekaj členov Zakona o obrambi (Ur. l. RS 82/94, 44/97, 87/97, 13/98, 33/00 in 87/01). Še posebej je Ustavno sodišče z zgornjo Odločbo zakonodajalcu naložilo, da pristojnosti komisije, povezane z nadzorom nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, uredi z zakonom in ne le v internem aktu Državnega zbora, kateri ne more biti podlaga za podeljevanje pooblastil komisiji.

Šele z letom 2003 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Ur. l. RS 26/03 z dne 13. 3. 2003, 13.3.2013) z upoštevanjem Priporočila 1402 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, kako urediti nadzor notranjih varnostnih služb držav članic. Z zgodovinskega vidika razvoja nadzora nad obveščevalno varnostnimi službami v Republiki Sloveniji je pomembno dejstvo, da se slovenski model zgleduje po nemškem modelu organiziranja tovrstnega nadzorstva, pri tem pa upošteva pravne in varnostne okvire v Republiki Sloveniji.

Pri tujih izkušnjah kaže upoštevati pravne okvire, s katerimi je tem službam določena podlaga za zakonito delovanje in oblikovanim ravnotežjem med hkratnim varovanjem človekovih pravic in potrebo po njihovi učinkovitosti. Temeljno vodilo demokratične teorije je zagotavljanje in podpiranje javnega odobravanja za dejavnosti države. Posledično to pomeni, da morajo biti obveščevalne službe upravičene v očeh javnosti, njihovo delovanje se mora videti kot uspešno in učinkovito, prizadevati pa si tudi morajo, da je to delovanje v javnem mnenju sprejeto kot zakonito (Caparini 2002: 1–2).

Skupni imenovalec delovanja obveščevalno varnostnih služb in policije je varnost kot stanje in tudi kot lastnost stanja. Nujno pri tem je razumevanje dejstva, da je država, ne glede na to, da ostaja tudi kot vir ogrožanja, za posameznika manjše zlo kot samo naravno stanje. Odsotnost države namreč usodno vpliva na varnost posameznika. Primarni pogoj, tudi osnovno opravičilo obstoja države nasploh, je zagotavljanje varnosti svojim državljanom. In to kljub

dejstvu, da bo protislovje med varnostjo državljana in varnosti države ostalo trajno in kot takšno nerešljivo. Represivno delovanje države ni samo sebi namen, saj je nujno potrebno zato, da država lahko normalno deluje. To pa je spet nujni pogoj za uresničevanja pravic in svoboščin posameznika (Grad 1996, 106–107).

Tako smo se tudi v Republiki Sloveniji začeli zavedati, da je potrebno učinkovito parlamentarno, sodno in strokovno nadzorstvo (notranje in zunanje nadzorstvo). Zato je bilo v nadzor nad obveščevalno varnostnimi službami in policijo vključenih čedalje več institucij in javnost. Kdo vse izvaja nadzor nad temi službami, opredeljujem v nadaljevanju, še prej pa je potrebno omeniti parlamentarno nadzorstvo, ki se je uveljavilo s sprejetjem Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb iz leta 2003, in dopolnjenega leta 2007. S tem se je začelo politično ocenjevanje, ali je delo izvršilne oblasti in njenih organov in služb skladno s politiko, ki jo opredeljujejo pravni akti. V tej vrsti nadzorstva gre torej za politično odločanje, v katerem je ključnega pomena pripravljenost vlade za sodelovanje z njim. Le tako lahko sistem »checks and balances« funkcionira (Anžič 1996c, 263–264).

Tako smo skozi čas in na podlagi izkušenj iz tujine počasi ustvarjali in vzpostavili obliko demokratičnega nadzora, da se vzpostavlja možnost usmerjanja dela nosilcev obveščevalne in varnostne dejavnosti, da nadzorstvo ne bo več razdrobljeno med tremi zakoni, da je dana priložnost povečati zaupanje javnosti v delo komisije in državnega zbora, da je nakazana možnost vzpostavitve ravnotežja med varovanjem človekovih pravic in med potrebo po učinkovitosti teh služb, da zakon razlikuje obveščevalne in varnostne funkcije glede na njihov namen in cilje. Ti premiki pomenijo že sami po sebi korak v pravo smer in prispevek k oblikovanju sodobnih civilno varnostnih razmerij (Anžič in Golobinek 2003, 1060).



## **5 OBLIKE NADZORA NAD OBVEŠČEVALNO VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI IN PRISTOJNOSTI POSAMEZNIH INSTITUCIJ**

### **5.1 Izvršilna veja oblasti**

Nadzor izvršilne veje oblasti zajem notranji nadzor, nadzor Vlade Republike Slovenije, Proračunske inšpekcije in Inšpektorata za javni sektor.

#### **5.1.1 Notranji nadzor**

Temeljna naloga notranjega nadzora je ugotavljanje, ali so bili na ustrezen način izvedeni in dokumentirani vsi postopki, ki jih določajo ustava, zakon, podzakonski akti in strokovna pravila.

Pri notranjem nadzoru največjo vlogo odigrajo vodilni delavci služb in njihovi podrejeni vodje, ki s takim nadzorom lahko ugotavljajo ali služba deluje strokovno, profesionalno in ali je pri tem učinkovita in uspešna. Hkrati s tem se preverja, ali služba deluje v skladu z ustavnim redom, zakoni in drugimi podzakonskimi predpisi in internimi pravili. Vodilni delavci teh služb so tisti, ki imajo stalni pregled nad delom služb in zavedanje delavcev, da se lahko tak nadzor izvrši kadar koli in so deležni kontinuiranih nadzorov, deluje tudi preventivno. S tem se zmanjšujejo tako administrativne kot druge napake, saj mora biti delovanje služb s takimi »restriktivnimi« pooblastili celoten čas v okviru ustave in zakonov, da ne prihaja do kršitev človekovih pravic in svoboščin (Podbregar, 2012).

Pomembno pri notranjem nadzoru je, da je skladen z zakonodajo in normativno urejen in kot tak ne pušča nobenega dvoma o tem, kdo ga izvaja, predmet nadziranja in kakšna pooblastila ima pri tem tisti, ki nadzor izvaja. Vse obveščevalno varnostne službe in policija imajo tak nadzor urejen z notranjimi akti, ki morajo biti v skladu z zakonom in podzakonskimi akti, ki urejajo delovanje teh služb. Pri službah, ki opravljajo obveščevalno varnostno dejavnost je skoraj nemogoče vnaprej predvideti vse dogodke, ki bi se lahko dogodili. Zato je pomembno, da ima vsaka služba izdelana standardne in tipizirane postopke, ki preprečujejo zlorabo pooblastil. Od vsakega

posameznika znotraj organizacije je odvisno, ali upošteva etične standarde in opozori vodstvo, ko zazna kršitve profesionalne etike (Podbregar, 2012)

### 5.1.2 Vlada Republike Slovenije

Vlada opravlja strokovni nadzor nad delom Slovenske obveščevalno-varnostne agencije s spremljanjem njenih aktivnosti in rezultatov dela. Agencija o svojih ugotovitvah obvešča predsednika vlade, kadar gre za zadeve iz njihove pristojnosti, pa tudi predsednika republike, predsednika državnega zbora in pristojne ministre. Podatke o svojih ugotovitvah agencija posreduje tudi pristojnim ministrstvom ter drugim organom državne uprave, da bi ti lahko za izvrševanje svojih zakonitih pristojnosti predlagali ali sprejeli določene ukrepe. Agencija pripravlja informacije in analize s svojega delovnega področja tudi za potrebe Sveta za nacionalno varnost in delovnih teles državnega zbora za izvajanje nalog z njihovega delovnega področja. Vlada tako imenuje in razrešuje direktorja Slovensko obveščevalno-varnostne agencije. Vlada preko ministra za obrambo in ministra za notranje zadeve ravno tako nadzira delovanje obeh služb znotraj ministrstev. Ministrstvo za notranje zadeve oziroma minister za notranje zadeve ima zakonsko podlago v Zakonu o organiziranosti in delu policije (Ur. l. RS 15/13 in 11/14), ki v svojem drugem poglavju natančno opredeljuje odnos med ministrstvom in policijo v členih od 3 do 13. Tako Ministrstvo za notranje zadeve v razmerju do policije :

- določa razvojne, organizacijske, kadrovske in druge temeljne usmeritve za delo policije;
- izvaja strokovne naloge na področju upravljanja kadrovskih, finančno-računovodskih in logistično-podpornih virov za policijo;
- izvaja strokovne naloge ravnanja s stvarnim premoženjem policije, upravljanja dokumentarnega gradiva policije in izvaja posamične strokovne naloge na področju drugih splošnih zadev policije;
- usmerja in nadzoruje izvajanje nalog in pooblastil policije;
- v postopku obravnave pritožb posameznikov na delo policistov oziroma policistk (v nadaljnjem besedilu: policist) opravlja naloge, določene v zakonu, ki ureja naloge in pooblastila policije;
- predlaga, usmerja in koordinira določene naloge mednarodnega sodelovanja policije;

- opravlja druge naloge v skladu z zakonom.

Nadzor nad delom policije odredi minister. Pri tem minister določi vodjo nadzora in druge uradnike oziroma uradnice, ki sodelujejo v nadzoru.

Minister za notranje zadeve lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela policije. Generalni direktor policije mora ministru redno in na njegovo zahtevo poročati o delu policije in o vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja policije.

Ministrstvo za obrambo oziroma minister za obrambo v skladu z Zakonom o obrambi (Ur. l. RS 103/2004) izvaja nadzor nad delovanjem obveščevalno-varnostne službe.

V skladu s 33. členom Zakona o obrambi minister določi pravila za izvajanje nalog obveščevalno varnostne službe po predhodnem soglasju vlade. Obveščevalno varnostna služba v skladu s tem členom podatke in informacije, zbrane pri opravljanju obveščevalnih in protiobveščevalnih ter varnostnih nalog, ki so podlaga za analitične in operativne ocene, opravljanje štabno varnostnih nalog v vojski, izdelavo načrtov uporabe vojske in drugih obrambnih priprav ter za načrtovanje in izvajanje obrambnih ukrepov. S pomembnejšimi ugotovitvami obveščevalno varnostna služba ministrstva seznanja ministra, načelnika generalštaba, predsednika vlade, predsednika republike in po odločitvi predsednika vlade druge organe.

Pomembna vloga ministra v skladu z Zakonom o obrambi (85. člen) je tudi, da je dolžan Komisiji za nadzor obveščevalno varnostnih služb državnega zbora Republike Slovenije omogočiti nadzor nad obveščevalno-varnostno službo.

### 5.1.3 Proračunska inšpekcija

Obveščevalno-varnostne službe in policija so z Zakonom o javnih financah (Ur. l. RS 11/11 in 14/13) neposredni uporabnik državnega proračuna. Proračun obveščevalno-varnostnih služb je načeloma javen, vendar pa podrobnosti o namenskih sredstvih (tako imenovanih posebnih sredstvih) niso javne. Prav zato je nadzor nad porabo teh sredstev, čeprav varovan s tajnostjo, nujen.

Nadzor nad porabo proračunskih sredstev formalno izvaja Ministrstvo za finance – Urad RS za nadzor proračuna – Proračunska inšpekcija, katere proračunski inšpektorji kot delavci s posebnimi pooblastitmi opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora.

Proračunska inšpekcija v Sloveniji je pristojna za celoten nadzor nad sredstvi državnega proračuna, proračuna neposrednih, posrednih in drugih prejemnikov sredstev. Glede na obseg pristojnosti Proračunske inšpekcije se postavi vprašanje ali so nadzori obveščevalno varnostnih služb dovolj pogosti, saj je iz poročil Proračunske inšpekcije (Ministrstvo za finance RS, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Proračunska inšpekcija), razvidno, da je v obdobju 2007-2014 opravila skupaj štiri nadzore, tako v Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, MORS in Policiji.

V vseh primerih so inšpektorji o nadzoru sestavili zapisnik o ugotovitvah, nanj so stranke v postopku imele možnost podati pripombe. Zapisniki imajo oznako tajno, zato ne morem pisati o domnevnih ugotovitvah oz. kršitvah. Proračunska inšpekcija je sestavila poročilo o inšpekcijskem nadzoru in v skladu s 106. členom Zakona o javnih financah, ki Ministrstvu za finance nalaga, da obvešča Vlado RS in Računsko sodišče o opravljenem nadzoru, ugotovitvah in odločitvah, tako poročilo tudi podala. Vlada RS pa je v nadaljevanju z njim tudi obvestila Državni zbor.

#### 5.1.4 Inšpektorat za javni sektor

Inšpektorat za javni sektor je organ v sestavi Ministrstva za javno upravo. V Inšpektoratu so združene Inšpekcija za nadzor izvajanja zakona o javnih uslužbencih in zakona o sistemu plač v javnem sektorju in Upravna inšpekcija.

Inšpektorat za javni sektor opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov in splošnih aktov s področja delovnih razmerij javnih uslužbencev ter naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, nad izvajanjem Uredbe o upravnem poslovanju in nad izvajanjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ministrstvo za javno upravo).

Tako kot za celoten javni sektor, velja tudi za obveščevalne in varnostne službe, da sodijo pod nadzor Inšpektorata za javni sektor. Tudi v preteklosti so bile nadzirane, nadzori pa so se še zlasti nanašali na izpolnjevanje pogojev za zasedbo določenega delovnega mesta.

## **5.2 Sodna veja oblasti**

Sodna veja oblasti je pomemben varuh človekovih pravic in svoboščin, ki s svojo ex ante in ex post pravno dejavnostjo zagotavlja zakonitost delovanja obveščevalno-varnostnih služb. V tem delu nadzor izvajajo tako Okrožna sodišča kot Vrhovno sodišče.

### **5.2.1 Okrožna sodišča**

Sodni nadzor nad delom policije izvajajo predvsem sodniki okrožnih sodišč, ki s pisno odredbo dovoljujejo izvajanje posebnih oblik pridobivanja podatkov in uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov opredeljenih v Zakonu o kazenskem postopku, kadar so podani utemeljeni razlogi za sum, da je bilo kaznivo dejanje storjeno, da je storitev v teku ali da bo storjeno v prihodnosti. Policija je dolžna okrožno sodišče obvestiti o prenehanju uporabe posebnih oblik pridobivanja podatkov in uporabe prikritih preiskovalnih ukrepov in jim vse izsledke tudi predati.

Nekatere manj intruzivne ukrepe prikritega policijskega preiskovanja skladno z Zakonom o kazenskem postopku z odredbo dovoli državni tožilec (tajno opazovanje, navidezen odkup in tajno delovanje na podlagi 149/a, 155 in 155/a člena Zakona o kazenskem postopku). Policija mora o uporabi in izsledkih letih državnemu tožilcu mesečno poročati, tekom kazenskega postopka pa zakonitost policijske preiskave ponovno vrednoti še Okrožno sodišče, ki je posebej pozorno na morebitne kršitve človekovih pravic in svoboščin.

### **5.2.2 Vrhovno sodišče**

Sodni nadzor nad delom Sove izvaja predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, ki s pisno odredbo dovoljuje izvajanje posebnih oblik pridobivanja podatkov, v skladu s 24. členom Zakona o slovensko obveščevalno-varnostni agenciji. Agencija je dolžna predsednika Vrhovnega sodišča obvestiti o

prenehanju uporabe posebnih oblik pridobivanja podatkov. V samem Zakonu o slovensko obveščevalno varnostni agenciji in sicer v 21. in 22. členu je opredeljeno tudi, da lahko določene posebne oblike pridobivanja podatkov s pisno odredbo odredi direktor agencije. S tem izostane sodni nadzor, kar predstavlja veliko sistemsko pomanjkljivost. Če pogledamo policijo, ki je pred leti za podobne ukrepe imela v Zakonu o policiji opredeljeno, da lahko določene prikrite preiskovalne ukrepe odredi direktor policije, je Ustavno sodišče slednje razveljavilo in je zakonodajalec v Zakonu o kazenskem postopku, odobritev takih ukrepov naložil državnemu tožilstvu. Ob zaključku zadeve pa je celoten spis odstopljen še pristojnemu sodišču, ne glede na epilog zaključka predkazenskega postopka. V primeru Sove pa se izvajanje ukrepov na podlagi odredbe direktorja Sove arhivirajo na sedežu Sove in sodna veja oblasti ne presoja ničesar.

Zakonom o obrambi v 34. členu določa pooblastila OVS, kjer dovoljuje izvajanje posebnih oblik pridobivanja podatkov, vendar pod pogoji in na način, kot je to opredeljeno za Sovo in policijo. Tudi v tem primeru sodni nadzor vrši predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in Okrožnega sodišča.

Delavci OVS, ki izvajajo obveščevalne in protiobveščevalne naloge imajo pooblastila, kot jih določa zakon za delavce Sove. Pooblaščen delavci zbirajo obveščevalne podatke s tajnim sodelovanjem, s posebnimi oblikami pridobivanja podatkov pod pogoji in na način, predpisan za Sovo.

Varnostne naloge, ki jih določi minister za obrambo, pa delavci OVS izvajajo pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj v MORS in Slovenski vojski in na način kot jih zakon določa za policijo. Delavci varnostno obveščevalne službe ministrstva, ki opravljajo varnostne naloge, pri tem nimajo pooblastil iz Zakona o Sovi. Delavci OVS MO, lahko pri opravljanju varnostnih nalog uporabijo s predpisi dovoljene posebne ukrepe po postopku, pod pogoji ter v obsegu, kot je to z zakonom določeno za policijo in jih določa Zakon o kazenskem postopku.

### 5.3 Zakonodajna veja oblasti

Parlamentarni nadzor nad izvršilno vejo oblasti je eden od temeljev demokracije. Iz njega izvirajo bistveni razlogi, zaradi katerih je tak nadzor zelo pomemben :

- preprečuje avtokratsko vladavino;
- zagotavlja zakonito porabo proračunskih sredstev;
- zagotavlja in omogoča oblikovanje pravnih aktov (zakonov) na področju varnostnih vprašanj in
- omogoča povezavo med javnostjo in oblastjo (Born, Hans in ostali 2003).

Nadzorstvena funkcija parlamenta se odraža v različnih oblikah in vsebinah ter zajema dva področja in sicer splošnega in posebnega. Namen pa je dvojen ali celo protisloven. Tako na eni strani zagotavlja legitimnost političnemu sistemu in prispeva k varovanju človekovih pravic in svoboščin, protislovnost pa se kaže v tem, da se mu obveščevalne in varnostne službe poskušajo izogniti (Anžič 1996).

#### 5.3.1 Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb

Z Zakonom o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Ur. l. RS 93/07, v nadaljevanju ZPNOVS) je Državni zbor Republike Slovenije preko pristojne Komisija državnega zbora za nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami (v nadaljevanju: KNOVS) razvil posebno obliko nadzora, poleg obstoječih splošnih oblik nadzora, ki jih Državni zbor lahko izvaja v obliki poslanskih vprašanj, interpelacije in parlamentarne preiskave. S tem je tudi Republika Slovenija izkazala pomembnost ureditve tega področja v skladu z evropskimi standardi. KNOVS ima posebne pristojnosti pri nadzorovanju zakonitosti uporabe posebnih oblik pridobivanja podatkov, saj ima vpogled v dokumentacijo o uporabi le-teh, lahko pa si ogleda tudi naprave in prostore, ki jih te službe pri tem uporabljajo. KNOVS izvaja nadzor tudi z obravnavo celovitega poročila o delu in finančnem poslovanju obveščevalno varnostnih služb in policije.

Sova nadzira tudi preko spremljanja porabe finančnih sredstev za preteklo leto (leto pred nadzorom) in preko programa dela za tekoče leto. Oba dokumenta ji v obravnavo predloži Vlada Republike Slovenije. Agencija vsake štiri mesece, po

potrebi pa tudi zunaj tega roka, komisiji poroča o izvrševanju svojih splošnih dejavnosti.

V skladu s 85. členom Zakona o obrambi je minister za obrambo KNOVS, dolžan omogočiti izvedbo nadzora.

ZPNOVS opredeljuje sestavo, pristojnosti in naloge ter način dela KNOVS. Tako so v skladu s tem zakonom »nadziranci« OVS, Sova in policija in vojaška policija. V primeru ustanovitve služb s podobnimi pooblastili, ki bi jih ustanovili državni organi, pa pod nadzorstvo KNOVS, zapadejo tudi te službe.

V skladu s 5. členom ZPNOVS KNOVS izvaja nadzor na naslednjih področjih :

1. Z zakonom določeno delovanje teh služb.

2. Ukrepe obveščevalnih služb, ki se nanašajo na :

a) posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 20. in 23. členu zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji – ZSOVA (Ur. l. RS 23/99 in 56/2002 – ZJU), in

b) posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 34. členu zakona o obrambi – ZObr (Ur. l. RS 82/94, 44/97, 87/97, 13/98 – odločba US, 33/2000 – odločba US, 87/2001 – ZMatD, 47/2002 in 67/2002 – popr.).

3. Ukrepe varnostnih služb, ki se nanašajo na :

a) ukrepe določene v 149.a, prvem odstavku 149.b, 150., 151., 152., 155. in 155.a členu Zakona o kazenskem postopku, in

b) ukrepe določene v 34. členu Zakona o obrambi v zvezi s 149.a, prvim odstavkom 149.b, 150., 151., 152., 155., in 155.a členom ZKP.

ZPNOVS v svojem 9. členu določa, da KNOVS ustanovi državni zbor Republike Slovenije in da delo KNOVS določa Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1, Ur.l. št. 92/07) način delovanja pa mora biti urejen s poslovnikom, ki ga sprejme državni zbor na predlog komisije.



V skladu z 10. členom ZPNOVS, KNOVS sestavlja največ devet članov. Predsednik in podpredsednik ter člani KNOVS so izvoljeni z večino glasov vseh poslancev. Člana KNOVS ne more nadomestiti drug poslanec. Vsi člani KNOVS in drugi udeleženci so zavezani k varovanju tajnih podatkov, ki so jih pridobili na sejah komisije. Praktičen problem pri formiranju KNOVS lahko nastopi v primeru, ko Državni zbor RS sestave komisije ne potrdi, ker meni, da je določen kandidat neprimeren za opravljanje nadzorne funkcije, parlamentarna stranka pa noče predlagati drugega kandidata. Posledično je zaradi tega onemogočena ustanovitev in delo KNOVS in država ostane brez parlamentarnega nadzora nad obveščevalno varnostnimi službami, kar se je v Republiki Sloveniji tudi dejansko zgodilo leta 2014. Skladno z 11. členom ZPNOVS so seje KNOVS tajne, le na predlog predsednika ali poslanske skupine je lahko del seje javen, če tako sklene dvotretjinska večina navzočih članov KNOVS. ZPNOVS napotuje glede tajnosti na Zakon o tajnih podatkih (ZTP). Tu je vprašljiva ureditev v ZTP, ki določa, da poslancem ni potrebno opraviti varnostnega preverjanja. V mnogih državah morajo tudi poslanci skozi postopek varnostnega preverjanja (security veating), preden pridobijo pravico dostopa do tajnih podatkov.

V 13. členu ZPNOVS ima KNOVS naslednje pristojnosti in naloge pri nadziranju obveščevalnih služb :

- nadzira dejavnost obveščevalne službe v zvezi s skladnostjo s sprejeto politiko nacionalne varnosti;
- obravnava letni program dela obveščevalne službe;
- obravnava poročila o delu in o finančnem poslovanju obveščevalne službe;
- obravnava predlog državnega proračuna in predloge drugih aktov, ki se nanašajo na financiranje obveščevalne službe;
- obravnava obvestila in pobude posameznikov in organizacij, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije;
- nadzira uporabo s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov in
- nadzira odreditev in uporabo nadzorovanih ukrepov, ki se ne odrejajo s sodno odločbo.

KNOVS ima za nadzor nad varnostnimi službami enake pristojnosti, kot so opredeljene v 13. členu za obveščevalne službe (14. člen).

Vlada Republike Slovenije mora KNOVS predložiti :

- program posamezne nadzorovane službe za tekoče leto in
- celovito poročilo o delu in o finančnem poslovanju posamezne nadzorovane obveščevalne službe v preteklem letu.

Poročilo Vlade Republike Slovenije mora vsebovati podrobne podatke o splošni dejavnosti nadzorovane obveščevalne službe, o njeni dejavnosti posebnega pomena za nacionalno varnost in o višini in namenu porabe finančnih sredstev za izvrševanje posameznih nalog in podatke o številu oseb, ki jih je nadzorovana obveščevalna služba operativno obravnavala.

Posebej morajo biti v poročilu opredeljeni podatki o uporabi s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov obveščevalni služb, ki morajo vsebovati tudi naslednje podatke, o katerih mora tudi vsaka nadzorovana obveščevalna služba vsake štiri mesece poročati KNOVS ali tudi pogosteje (19. člen):

- število zadev, v katerih so bili ukrepi odrejeni;
- število oseb, zoper katere so bili ukrepi odrejeni;
- število oseb, zoper katere so bili ukrepi uporabljeni;
- število zavrnjenih predlogov za odreditev ukrepov;
- zakonite razloge za odreditev ukrepov v posameznih zadevah;
- število in vrsta komunikacijskih sredstev, ki so bila nadzorovana v posameznih zadevah;
- obdobje, za katerega so bili posamezni ukrepi odrejeni v posameznih zadevah;
- podatke o ugotovljenih nepravilnostih pri izvajanju ukrepov v posameznih zadevah;
- podatke o nadzorovanih ukrepih, ki se odrejajo s sodno odločbo in morajo vsebovati enake podatke, kot so naštetih zgoraj in
- podatke o nadzorovanih ukrepih, ki še niso zaključeni.

Vlada Republike Slovenije predloži v obravnavo poročilo o delu in o finančnem poslovanju, ki se nanaša na uporabo nadzorovanih ukrepov posamezne varnostne službe v preteklem letu. Poročilo mora vsebovati naslednje podatke (21. člen):

- število oseb, zoper katere so bili nadzorovani ukrepi odrejeni;
- število oseb, zoper katere so bili nadzorovani ukrepi uporabljeni;
- število zavrnjenih pobud za odreditev ali odobritev nadzorovanih ukrepov;
- število in vrsta nadzorovanih ukrepov po posameznih območjih pobudnikov;
- število posameznih kaznivih dejanj, zaradi katerih so bili nadzorovani ukrepi odrejeni ali odobreni;
- število oseb, zoper katere so bile po predhodni uporabi nadzorovanih ukrepov podana kazenska ovadba;
- višina porabe namenskih finančnih sredstev za izvedbo nadzorovanih ukrepov.

KNOVS lahko zahteva tudi podrobne podatke o finančnem poslovanju z namenskimi sredstvi.

Nadzorovana varnostna služba vsake štiri mesece, po potrebi pa tudi zunaj tega roka, komisiji poroča o uporabi nadzorovanih ukrepov (22. člen):

Poročilo nadzorovane varnostne službe mora vsebovati :

- število zadev, v katerih so bili odrejeni ali odobreni ukrepi;
- število oseb, zoper katere so bili ukrepi odrejeni ali odobreni;
- število in vrsta komunikacijskih sredstev, ki so bila nadzorovana v posameznih zadevah;
- število in vrsta ostalih odrejenih ali odobrenih ukrepov v posameznih zadevah;
- obdobje, za katerega so bili nadzorovani ukrepi odrejeni ali odobreni v posameznih zadevah;
- podatke o neizvršenih, pred pisno odredbo začetih in ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju nadzorovanih ukrepov v posameznih zadevah.

Poročilo mora vsebovati tudi podatke o nadzorovanih ukrepih, ki še niso zaključeni. KNOVS lahko zahteva tudi poročilo o posameznih nadzorovanih ukrepih.

Pooblaščen skupina KNOVS imajo naslednje pristojnosti :

- zahtevati od predstojnika nadzorovane službe ustno predstavitev kateregakoli od poročil na seji komisije, ki jih nadzorovana služba predloži komisiji, in odgovarjati na vprašanja članov komisije;
- lahko opravi napovedani ali nenapovedani ogled naprav in prostorov, ki jih uporablja nadzorovana služba v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem elektronskih komunikacij;
- lahko zahteva vpogled v dokumente, drugo gradivo in podatke nadzorovane službe, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije;
- nimajo pa vpogleda v tisti del dokumentacije nadzorovane službe, iz katerega bi bilo lahko razvidno, da v postopku delujejo ali sodelujejo tajni delavci oziroma sodelavci po določbah ZKP, ZObr in ZSOVA oziroma bi bila lahko razkrita identiteta teh tajnih delavcev ali sodelavcev;
- komisija lahko od vsakega zaposlenega v nadzorovani službi zahteva, da se udeleži seje komisije in na njej v okviru pooblastil, ki jih ima na svojem delovnem mestu ali položaju, daje pojasnila ter odgovarja na vprašanja članov komisije. Zaposleni lahko zavrne odgovor na posamezno vprašanje, pri čemer se uporabljajo določbe ZKP o odklonitvi odgovora na posamezno vprašanje. Komisija mora zagotoviti tajnost identitete zaposlenega.

V določenih primerih lahko vlada na predlog predstojnika nadzorovane službe odloži nadzor posameznega ali skupine ukrepov in sicer v primerih (27. člen):

- če bi to resno ogrozilo uspešen potek posamezne dejavnosti nadzorovane obveščevalne službe posebnega pomena za nacionalno varnost, ki še ni zaključena;
- če bi to resno ogrozilo uspešen potek predkazenskega postopka, ki še ni zaključen;
- če bi to resno ogrozilo uspešno izvedbo posameznega ali več med seboj povezanih nadzorovanih ukrepov, ki še niso zaključeni;
- če obstaja resna nevarnost, da bi bilo s tem ogroženo življenje ljudi;
- če obstaja resna nevarnost, da bi bilo s tem omogočeno razkritje zaščitenege vira informacij.

V tem primeru mora Vlada Republike Slovenije določiti rok, do katerega tak nadzor ni mogoč, vendar tak odlog ne sme biti daljši od treh mesecev. KNOVS

tak predlog Vlade Republike Slovenije upošteva, kljub temu pa ima možnost, da predlog Vlade Republike Slovenije izniči in sicer z glasovanjem KNOVS, kjer odločajo z dvotretinjsko večino vseh članov.

V skladu z ZPNOVS, KNOVS sodeluje tudi z drugimi organi, organizacijami in posamezniki.

Tako so KNOVS glede na njihovo pristojnost dolžni poročati (členi 29 do 33) :

- operaterji elektronskih komunikacij, ki so komisiji dolžni omogočiti napovedan ali nenapovedan ogled prostorov, ki jih uporablja nadzorovana služba v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem telekomunikacij;
- izvajalci poštne storitve vsake tri mesece obveščajo Komisijo o posegih v tajnost poštne pošte;
- državni organi, razen sodišč, ter upravni organi, organi lokalnih skupnosti, pravne osebe javnega prava in nosilci javnih pooblastil so dolžni komisiji na njeno zahtevo dati podatke in dokumente, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije in ji omogočiti pregled dokumentacije, razen kolikor je to v nasprotju z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Ta obveznost velja za vse podatke in dokumente, ne glede na to, iz katerega vira in s kakšnim namenom jih je organ pridobil.

KNOVS je dolžna enkrat letno poročati državnemu zboru o svojem delu in o splošnih ugotovitvah nadzora ter mu predlaga sprejem stališč in sklepov v zvezi z nadzorom. Poročilo pa ne sme zajemati informacij o posameznih dejavnostih nadzorovane službe posebnega pomena za nacionalno varnost, ki še niso zaključene in informacij o posamičnih primerih omejitev pravice do zasebnosti posameznikov.

## **5.4 Drugi državni organi**

### **5.4.1 Varuh človekovih pravic**

Varuha človekovih pravic na podlagi 159. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in

47/13 – UZ90,97,99) in Zakona o varuhu človekovih pravic (Ur. l. RS 71/1993, 15/1994, 109/2012) varuje človekove pravice in temeljne svoboščine v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, saj morajo slednji, med drugim tudi obveščevalno varnostne službe, na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije ter mu omogočiti izvedbo preiskave.

Varuh človekovih pravic lahko na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi.

Varuh praviloma začne postopek na podlagi pisne pobude, ki mora biti podpisana in opremljena z osebnimi podatki pobudnika ter okoliščinami, dejstvi in dokazi, na katerih temelji. Za vložitev pobude za začetek postopka pri Varuhu ni formalnih zahtev in ni potrebna pomoč odvetnika. Vsak državljan, ki sumi, da so mu z delovanjem obveščevalne službe kršene človekove pravice, lahko naslovi pobudo na Varuha.

Varuh človekovih pravic obravnava pritožbe posameznikov, ki so prizadeti zaradi nezakonitega ali nekorektnega dela državnih organov. Pri svojem delu varuh človekovih pravic ugotavlja tudi sistemske nepravilnosti. Kot sistemske nepravilnosti razumemo odsotnosti učinkovitih pritožbenih postopkov, neusklajenosti in pravne praznine v predpisih, primere slabega, površnega in neučinkovitega dela državnih organov, ki praviloma niso sankcionirani. Varuh človekovih pravic ima tako celovit pregled nad izvajanjem predpisov in dejanskim stanjem v praksi na posameznih področjih.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije s svojo nadzorstveno funkcijo lahko zahteva vse podatke in informacije ter imata pristojnost za izvedbo preiskave za vsako domnevno kršitev. Po statističnih podatkih je Varuh človekovih pravic od svoje ustanovitve leta 1995 letno obravnaval eno do dve pobudi državljanov Republike Slovenije, ki so se nanašale na obveščevalno-varnostne agencije. V vmesnem obdobju se je število takih pobud povzpelo na štiri (v letu 2005). Vmes pa je bilo kar nekaj let, ko na Varuha človekovih pravic ni bila naslovljena nobena pobuda s strani posameznika.

Največji strah posameznikov je izhajal iz suma o domnevnem neupravičenem nadzoru komunikacijskih sredstev in s tem kršenje z ustavo zagotovljenih pravic.

S spremljanjem dnevnih medijev in odzivov posameznikov je še vedno videti, da se v delu javnosti pojavlja strah pred obveščevalno-varnostnimi službami, ki izvira še iz obdobja Jugoslavije. V ljudeh se pojavljajo dvomi o zakonitosti uporab prikritih metod dela. Strahov in dvomov je vse manj, kar kažejo letna poročila Varuha človekovih pravic od leta 2007 do 2014. Pobud, vezanih na kršenje človekovih pravic in svoboščin s strani delovanja obveščevalno varnostnih služb, je vse manj.

Seznanjanje javnosti o delovanju obveščevalno-varnostnih služb in dostopnost do informacij, povezanih z delom obveščevalno-varnostnih služb iz leta v leto zmanjšuje dvome v njihovo zakonito delovanje. V močno zaprtem sistemu delovanja obveščevalno-varnostnih služb v enopartijskem sistemu so se zaradi nepoznavanja delovanja in slabe regulacije velikokrat pojavljali neupravičeni, velikokrat pa tudi upravičeni dvomi v zakonitost delovanja služb. Z razvojem demokracije se je dvignilo tudi zavedanje ljudi o človekovih pravicah in njihovih svoboščinah. K temu je pripomogla demokratična ureditev sistema, zakonsko določeni okviri nadzora, dostop do informacij javnega značaja ter javno informiranje s strani medijev.

Kljub temu pa Varuh človekovih pravic v svojih letnih poročilih, s katerimi poroča Državnemu zboru Republike Slovenije, posebej ne omenja nadzorov v obveščevalno-varnostnih službah, čeprav ima za take nadzore zakonsko podlago. Še največkrat je Varuh človekovih pravic v vseh teh letih izvajal nadzor nad delom Policije (Varuh človekovih pravic).

#### 5.4.2 Računsko sodišče Republike Slovenije

Nadzor nad porabo proračuna obveščevalno varnostnih služb in policije po Ustavi RS izvaja Računsko sodišče Republike Slovenije. Nadzorstvena funkcija Računskega sodišča je opredeljena in usmerjena v zakonitost, gospodarnost, učinkovitost in namembnost porabe javnih sredstev.

Nadzorstvena funkcija Računskega sodišča je skladno s 3. členom Zakona o računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 11/2001, 109/2012) pristojna za nadzor javne porabe v Republiki Sloveniji in v okviru te pristojnosti revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, kot so državni organi, občine, javna podjetja.

Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, pri čemer so obveščevalno-varnostne službe in policija samo del vseh revidirancev, ki ne spadajo med uporabnike javnih sredstev, ki bi se jih moralo skladno z Zakonom o računskem sodišču revidirati vsako leto (25. člen 4. odstavek Zakona o računskem sodišču) oziroma na določeno obdobje.

*»Računsko sodišče si v skladu z zakonom samo določa program dela, pri določanju letnega programa pa se upošteva več kriterijev, in sicer: materialno pomembnost posameznega uporabnika javnih sredstev (višino proračuna), izkušnje iz že opravljenih revizij, ki Računskemu sodišču osvetlijo pomembna javnofinančna vprašanja, pobude organov občin, pravnih in fizičnih oseb glede poslovanja uporabnikov, navedbe v medijih, teritorialno razporeditev uporabnikov, dosedanje nerevidiranje posameznega uporabnika in podobno« (Kuralt 2009).*

Računsko sodišče je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Računskega sodišča ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti, ne v zakonodajno ne v izvršilno in tudi ne v sodno. Status samostojnosti in neodvisnosti mu zagotavljata Ustava in zakon.

Pri revidiranju obveščevalno-varnostnih služb ne veljajo nobene posebnosti, revizija se zaradi občutljivosti podatkov opravlja na sedežu obveščevalno-varnostne službe. Posebnost je v delu, ki se nanaša na večjo stopnjo varovanja pridobljenih informacij ter na objavo revizijskega poročila.

Računsko sodišče je v letu 2008 izdalo revizijsko poročilo o pravilnosti poslovanja Sove v letih 2005, 2006 ter prvi polovici 2007, ki ga je pripravil revizijski oddelek pod oznako B1, ki nadzira vladne in nevladne uporabnike državnega proračuna, pravosodne uporabnike državnega proračuna, politične



stranke in volilne kampanje in porabo EU sredstev na državni ravni. Revizijsko poročilo je zaradi narave dela Sove označeno s stopnjo tajnosti »tajno«, zato javnosti ni dostopno, saj bi razkritje nepoklicani osebi lahko škodovalo varnosti ali interesom RS. Predano je bilo zgolj revidirancu in državnemu zboru.

*»Pri Sovi je Računsko sodišče pregledalo vse tri vrste izplačil: direktna proračunska izplačila, izplačila posebnega sklada in izplačila iz sredstev sklada, oblikovanega iz sredstev mednarodnega sodelovanja. Računsko sodišče je v reviziji ugotovilo nepravilnosti na področju plač in zaposlovanja, javnih naročil in naročil zaupne narave, finančnega poslovanja, namenskosti porabe, računovodskega evidentiranja in z njim povezanega sistema notranjih kontrol in arhiviranja dokumentacije. Računsko sodišče je Sovi izreklo negativno mnenje, za razliko pri OVS MORS, kjer je bil obseg nepravilnosti relativno nižji in je bilo izdano mnenje s pridržkom« (Kuralt 2009).*

Sova je že med revizijo odpravila del nepravilnosti, prav tako so bili določbam Zakona o javnih financah in Zakona o računovodstvu ustrezno prilagojeni interni akti. Za nepravilnosti, ki na Sovi niso bile odpravljene, ker njihova odprava zahteva dalj časa in za prilagoditve predpisov, ki so vezani na soglasja ustanovitelja, je Računsko sodišče Sovi naložilo popravljalne ukrepe in ji za pripravo odzivnega poročila postavilo 90-dnevni rok.

Glede revidiranega obdobja je s stališča revizorske stroke dve leti in pol dolgo obdobje dovolj dolgo, da sodišče dobi rezultate, ali sistem deluje in kje se pojavijo tveganja, ki poslovanje ovirajo ali onemogočajo.

Sova je bila prvič revidirana s strani Računskega sodišča šele leta 2008, šele 17 let po osamosvojitvi Republike Slovenije. Upravičena je domneva, da bi višja frekvenca revizij Računskega preprečila tako veliko število ugotovljenih nepravilnosti, oziroma bi bile ugotovljene nepravilnosti tekoče odpravljene. To velja za vse obveščevalno-varnostne agencije kot tudi za policijo, saj se s sprotnim opozarjanjem na napake in z odpravljanjem le-teh zmanjšuje manevrski prostor, kjer bi službe lahko delovale izven zakonskih okvirov. Hkrati pa se s tem dviguje ugled teh služb v javnosti in mednarodnem prostoru.

Ker obveščevalno varnostne službe in policija kot proračunski porabniki uporabljajo tudi posebna proračunska sredstva, namenjena tajnemu delovanju, bi moral biti reden nadzor nad temi službami urejen in časovno določen, kar bi zagotavljalo kontinuiteto nadzora in hkrati zakonsko obvezo Računskega sodišča, da ga izvaja redno in ne zgolj po lastnem preudarku.

Kot v večjem delu organov državne uprave in drugih državnih organih z nadzornimi funkcijami se tudi v Računskem sodišču soočajo s problemom razpoložljivih in usposobljenih človeških virov, ki izvajajo nadzor nad celotnim proračunom ter njihovimi porabniki. Posledično že fizično niso zmožni izvesti nadzorov v obsegu in kakovosti kot bi jih bilo potrebno za zaznavanje, preprečevanje in odpravljanje napak pri porabi proračuna (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2016).

#### 5.4.3 Informacijski pooblaščenec

Informacijskega pooblaščenca imenuje Državni zbor Republike Slovenije v skladu z Zakonom o informacijskem pooblaščenču (Ur. l. RS 113/05 in 51/07). Je samostojen in neodvisen organ, ki v skladu z 2. členom tega zakona med drugimi izvaja tudi naslednje naloge :

- odloča o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo ali drugače kršil pravico do dostopa ali ponovne uporabe informacije javnega značaja ter v okviru postopka na drugi stopnji tudi za nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, in na njegovi podlagi izdanih predpisov;
- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi;
- odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugotovi zahtevi posameznika glede pravice posameznika do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja po določbah zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

## 5.5 Druge oblike

### 5.5.1 Javnost

Nad delom obveščevalno-varnostnih služb in policije izvaja neformalni nadzor tudi javnost. Javnost spremlja delo teh služb preko medijev. Z vse bolj dostopnimi informacijami preko svetovnega spleta v javnosti raste ozaveščenost o načinih delovanja obveščevalno-varnostnih služb in policije, njihovih zakonskih pristojnostih in omejitvah ter dovoljenimi posegi v človekove pravice in svoboščine. Na tak način javnost dobi veliko podatkov o zakonskih okvirih delovanja teh služb, pa tudi različne možnosti naznanjanja kršitev.

### 5.5.2 Mediji

Mediji so kot četrta veja oblasti v informacijski dobi pomemben nadzornik dela obveščevalno-varnostnih služb in policije. S svojim raziskovalnim delom opozarjajo na nepravilnosti pri delovanju teh služb in vršijo neformalni pritisk na pristojne institucije, da reagirajo na ugotovitve in izvedejo nadzor in ukrepajo v skladu s svojimi pristojnostmi.

Vedno pa obstaja tudi možnost potencialne zlorabe medijev. Lahko gre za politične zlorabe za obračunavanje s službami ali njihovimi pripadniki, ali pa zlorabo medijev za interese služb ali njihovih pripadnikov.

Slovenski mediji se niso izkazali v smislu neodvisnega, raziskovalnega novinarstva na tem področju.

### 5.5.3 Nevladne organizacije

V sodobnem svetu se kot neformalni nadzornik pojavljajo tudi različne nevladne organizacije (v nadaljevanju NVO), ki javno opozarjajo na kršitve človekovih pravic in svoboščin, ki jih zaznavajo pri delu obveščevalno-varnostnih služb ali policije.

NVO lahko na lastno pobudo ustanovi vsak izmed nas. NVO v vseh pogledih delujejo neodvisno od države in imajo nekaj temeljnih značilnosti. So neprofitne, večinoma prostovoljne in prav vse morajo imeti neko obliko pravne osebe. V Sloveniji so to prvenstveno društva, ustanove in (zasebni) zavodi.

NVO tvorijo nevladni sektor, ki ga nekateri imenujejo tudi tretji sektor ali civilna družba. Opravljajo (vsaj) dve pomembni funkciji – zagovorniško in storitveno. Ob tem, da predstavljajo eno od oblik sodelovanja državljanov pri upravljanju države in družbe, so namreč tudi pomemben izvajalec javno koristnih storitev na področjih sociale, zdravja, družine, mladih, kulture, športa, okolja itd.

*»Glavne značilnosti delovanja NVO so:*

*Neodvisnost (predvsem od države in političnih strank):*

- *pri ustanovitvi; organizacije so odvisne le od zakonsko določenih pogojev za registracijo;*
- *pri delovanju; organizacije same določajo svoje dejavnosti, cilje in naloge, pri čemer država nima neposrednega vpliva na njihovo notranje upravljanje;*
- *pri prenehanju; država nima vpliva na prenehanje organizacije, tudi premoženje organizacije se po prenehanju ne prenese na državo, temveč na organizacije s podobno dejavnostjo.*

*Neprofitnost:*

- *NVO lahko izvajajo komercialne storitve na trgu, vendar morajo ustvarjeni dobiček nameniti za svojo registrirano dejavnost, ne pa razdeliti med člane ali upravne organe.*

*Prostovoljnost:*

- *članstvo v NVO ni obvezno ali kako drugače prisilno, hkrati pa organizacije običajno vključujejo prostovoljno delo.*

*Multifunkcionalnost:*

- *NVO niso omejene na delovanje znotraj ene same dejavnosti, temveč lahko hkrati delujejo na več področjih, na primer športnem, socialnem, izobraževalnem, itn.*

*Inovacijski potencial:*

- *zaradi neodvisnosti od države, političnih strank in trga se NVO lahko prej in jasneje odzovejo na nove družbene potrebe» (Nevladniki, 2016).*

Glede na to, da naj bi bile NVO neodvisne, kar je bistveno za njih, lahko na tak način vplivajo, da se o kršitvah javno govori in s tem spodbudijo tudi nadzorstvene organe, da posežejo po določenih ukrepih oziroma izvedejo nadzor in s tem potrdijo ali ovržejo ugotovitve NVO. NVO lahko opozarjajo na nek problem v družbi, ki pa ni nujno ustavno pravno sporen ali v nasprotju z zakonskimi pooblastili obveščevalno-varnostnih služb in policije. V takih primerih bi morale biti reagiranje nadzorstvenih institucij takojšnje in obvezno. S takim nadzorom bi, ali potrdili ugotovitve nevladnih organizacij in ukrepali, da do kršitev ne bi več prihajalo, ali pa ovrgli take ugotovitve in s tem ohranili ugled obveščevalno-varnostnih služb in policije v družbi.

## **6 UREDITEV NADZORA NAD OBVEŠČEVALNO VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V ZVEZNI REPUBLIKI NEMČIJI**

Zvezna republika Nemčija je država z dolgo parlamentarno demokracijo. V tem času je razvila visoko stopnjo parlamentarne demokracije, ki preko politične ureditve zagotavlja tudi visoko stopnjo spoštovanja človekovih pravic in svoboščin. Enako kot v Republiki Sloveniji imajo tudi v Zvezni republiki Nemčiji razdeljeno oblast na sodno, izvršilno in zakonodajno. Zvezna republika Nemčija ima zakonodajno oblast organizirano v okviru Zveznega parlamenta in izvršilno oblast v okviru zvezne vlade, ki jo vodi kancler. Tudi sodno oblast imajo razdeljeno na več nivojev, in sicer med Zvezno ustavno sodišče, Zvezno vrhovno sodišče in redna sodišča. Organiziranost vej oblasti v Republiki Sloveniji je podobna kot v Zvezni republiki Nemčiji, saj je slovenska politika črpala osnove za nadzor na obveščevalnimi službami iz nemške zakonodaje.

### **6.1 Obveščevalne in varnostne službe Zvezne republike Nemčije:**

Znotraj varnostnega sistema Zvezne republike Nemčije delujejo naslednje obveščevalne in varnostne službe:

- Zvezna obveščevalna služba (BND)
- Zvezni urad za varstvo ustavne ureditve (BfV)
- Vojaška protiobveščevalna služba (MAD)

Med obveščevalno-varnostne službe spadata še dve službi, ki sodita v okvir policije:

- Zvezni kriminalistični urad (BKA) in
- Zvezna policija (BP)

### **6.2 Funkcije obveščevalnih služb:**

Glavne funkcije obveščevalnih služb v Zvezni republiki Nemčiji so:

- zbiranje, analiziranje in ocenjevanje obveščevalnih podatkov
- zbiranje informacije o dogajanju v državi
- prognoziranje oz. predvidevanje

- varstvo ustavne ureditve
- zbiranje podatkov o levem in desnem ekstremizmu
- zbiranje podatkov o dejavnosti tujih obveščevalnih služb proti ZRN
- zbiranje podatkov o tujcih, ki pomenijo ogrožanje varnosti

Službi, ki sodita po okrilje policije izvajata naloge s policijskega področja del in nalog, kjer gre predvsem za preiskovanje in zatiranje kriminalitete, zlasti organizirane in čezmejne.

Tudi v Zvezi republik Nemčiji obveščevalno-varnostne službe v primerih, ko pri svojem delu pridejo do podatkov, na podlagi katerih bi morala ukrepati policija, te posredujejo policiji.

Naštete službe pri svojem delu uporabljajo različne metode delovanja, ki poleg javnih metod, zajemajo tudi uporabo prikritih (tajnih) ukrepov. Obveščevalne službe nimajo nobenih policijskih pooblastil.

### **6.3 Oblike nadzora nad obveščevalno varnostnimi službami :**

V Zvezi republik Nemčiji so razvili dovršen nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami. S tem zagotavljajo kar največjo stopnjo varovanja človekovih pravic in svoboščin, hkrati pa kar najbolj učinkovito delovanje teh služb. Zvezna vlada se na podlagi pridobljenih podatkov lahko strokovno odloča in sprejema odločitve, s katerimi svojim državljanom (širše tudi državam članicam Evropske unije) zagotavlja varnost. Varnost je v luči sodobnega časa dobrina, ki je čedalje bolj pomembna. Brez varnosti vsi ostali družbeni sistemi in podsistemi ne morejo delovati. Pomemben pa je tudi učinkovit, strokoven in kontinuiran nadzor nad obveščevalnimi službami, saj skozi tak nadzor službe dobivajo natančne usmeritve za svoje delovanje, hkrati pa ne prestopajo meje zakonsko dopustnega poseganja v človekove pravice in svoboščine.

#### **6.3.1 Preiskovalni odbor**

Zvezni parlament mora na zahtevo četrtnine svojih članov imenovati preiskovalni odbor. Javnost ni nujno vključena, v nekaterih primerih je celo izključena. Sodišča in upravni organi morajo nuditi pomoč Preiskovalnemu odboru. Preiskovalni odbor mora podati poročilo o svojem delu na koncu mandata.

### 6.3.2 Odbor za notranje zadeve

Zvezni urad za varstvo ustavne ureditve (BfV) je pod nadzorom Odbora za notranje zadeve.

### 6.3.3 Odbor za obrambo

Vojaško obveščevalno službo (MAD), nadzira Odbor za obrambo.

Poleg naštetih odborov obstajata še dve obliki nadzora nad obveščevalno varnostnimi službami, in sicer preko inštrumenta Interpelacije in posebnih oblik parlamentarnega nadzora.

### 6.3.4 Posebna oblika parlamentarnega nadzora:

Tudi v Zvezni republiki Nemčiji so se zavedli šibkosti splošnega nadzora, ki je bil razpršen med različne odbore. Varovanje tajnosti je težko zagotavljati, če so tajni podatki zaupani širokem krogu ljudi. Zato so se v Zvezi republiki Nemčiji odločili, da združijo vse nadzorstvene oblike v eno parlamentarno telo, to je Parlamentarna nadzorna komisija (PKK). Podlaga za ustanovitev PKK je bil zakon iz leta 1978. Zakon ne določa števila članov, ne sestave in ne načina dela PKK. Od leta 1978 komisijo sestavlja 8 članov. V PKK so izvoljeni poslanci, ki uživajo kar največji ugled, saj morajo biti izvoljeni z večino vseh poslancev v zveznem parlamentu. Obveza PKK je, da se sestaja najmanj na vsake tri mesece, lahko pa tudi pogosteje, v kolikor se izkažejo potrebe. PKK izmenično predsedujejo njeni člani, in sicer izmenično iz opozicije in pozicije, njihove seje so tajne, hkrati pa člane zavezuje tudi molčečnost. Tudi prenehanju mandata, ne smejo informacij, ki so jih pridobili člani komisije, uporabljati pri delu v parlamentu. O svojem delu morajo pisno poročati Zveznemu parlamentu (Zakon o parlamentarnem nadzoru komisij, 1992: členi 5 in 6 ). PKK nadzira delo obveščevalno varnostnih služb skozi naslednje postopke nadziranja :

- obravnava poročil zvezne vlade in obveščevalnih služb
- razprava o neposrednih informacijah delavcev obveščevalnih služb
- vpogled v pravne akte (v vse akte izdane s strani zvezne vlade in tiste, ki jih izdajo predstojniki služb)
- pravica zaslišanja (vse, ki jih imensko zahtevajo)



- razprava o finančnih načrtih ( tako o načrtovanju finančne strukture namenjene obveščevalno varnostnim službam, kot porabo teh sredstev )
- sodelovanje z drugimi organi nadzora
- izvaja tudi druge naloge v skladu s poslovníkom komisije (Anžič 1996: 160 in 161)

Nadziranje pošte in telekomunikacij ni v pristojnosti PKK, saj ta nadzor izvaja komisija G-10. Po letu 1999 je prišlo do spremembe parlamentarnega nadzora obveščevalno varnostnih služb, kjer sta se PKK in Komisija G-10 združila v Parlamentarni nadzorni gremij ( PKGr ).

Pristojnosti PKGr, pa so naslednje :

- vlada pod posebnimi pogoji PKGr dovoljuje vpogled v akte v datotekah, izpraševanje sodelavcev obveščevalno-varnostnih služb in obiske PKGr pri službah,
- za izvršitev nadzornih pristojnosti lahko PKGr v posameznih primerih odredi preiskavo izvedencev,
- sodelavci tajnih služb se lahko v uradnih zadevah neposredno obračajo na PKGr (Simončič, 2010)

Poleg formalnih nadzorov nad obveščevalno-varnostnimi službami v Zvezni republiki Nemčiji potekajo tudi različne oblike neformalnega nadzora ali nadzora javnosti: mediji, kritična javnost, nevladne organizacije in varuh človekovih pravic.

Glede na politično kulturo in visoko stopnjo demokracije, je nadzor neformalnih nadzornikov zelo pomemben in tudi upoštevan pri aktualnih oblasteh. Na vsako odstopanje od ustavno pravnih pravil delovanja teh služb politika ukrepa.

Zvezna Republika Nemčija je vedno veljala za državo z učinkovitim in uspešnim modelom nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. Vendar so nekateri zgodovinski dogodki, ki so se pričeli odvijati v juniju 2013, ko je izbruhnila prisluškovalna afera, kjer so agentje ameriške NSA prisluškovali nemški kanclerki Angeli Merkel, epiloga pa še vedno ni, znatno spremenili to prepričanje. Obenem pa se je izkazalo, da vse velike sile, ne zgolj Nemčija, še zdaleč namerno ali nenamerno ne premorejo vseh potrebnih nadzornih

mehanizmov, saj znatni deli obveščevalno-varnostnih aparatov delujejo precej izven kontroliranega okolja. Američan Edward Snowden, eden največjih žvižgačev v dobi prevladujoče informacijsko telekomunikacijske tehnologije v svetu vohunstva, je običajnim smrtnikom razložil, kaj počnejo veliki: v realnem času prestrezajo in v diskovna polja zapisujejo znaten del komunikacij, ki potekajo preko vseobsegajočih svetovnih telekomunikacijskih povezav. Izvajajo tako imenovan »all-take« (zajemi vse) podatkov, ne glede na njihovo vsebino in prenosne poti, svoje početje pa opravičujejo z zahtevami uspešnega in učinkovitega boja proti terorizmu. Čeprav so bile v jedru razkritij ameriška NSA ter britanska GCHQ, poleg nekaterih drugih služb, se je afera znatno dotaknila tudi Nemčije. Javno objavljeni podatki so namreč pokazali, da je nemška BND vrsto let v sodelovanju z ameriškima NSA in CIA v okviru operacije s kodnim imenom Eikonal prestrezala in beležila velike količine komunikacij, ki so potekale preko mednarodnega komunikacijskega vozlišča v Frankfurtu. Kot so poročali mediji, so med drugim prestrezali tudi komunikacije, ki so preko tega vozlišča izvirale ali ponirale v Sloveniji. Berlinski think tank Stiftung Neue Verantwortung oziroma njihov ekspert Dr. Thorsten Wetzling je v svoji oceni politik ugotovil, da je bilo (in še vedno je) strateško prestrezanje mednarodnih elektronskih komunikacij v Nemčiji povsem izven nadzora parlamentarnega G 10. Glede primera Eikonal v Nemčiji še vedno poteka parlamentarna preiskava, ki bo skušala ugotoviti morebitno odgovornost nosilcev politične oblasti in uslužbencev BND ter operaterjev komunikacijskih omrežij za masovno poseganje v pravico do komunikacijske in informacijske zasebnosti ljudi. Kot napoveduje dr. Wetzling, bo moralo priti na področju krepitve nadzornih mehanizmov v Nemčiji do korenitih sprememb, predlaga namreč, da bo tudi strateško elektronsko prestrezanje komunikacij odobraval komisija G 10. Podobnih sprememb se lotevajo tudi v tradicionalno s tančico tajnosti odetem obveščevalno-varnostnem aparatu Združenega kraljestva, kjer je v parlamentarni postopek že vložen nov zakon, ki zelo natančno ureja to področje centralizirano in enovito za vse službe s posebnimi pooblastili. Snowden je s svojimi razkritji povzročil nezaustavljiv proces uvajanja dodatnih nadzornih mehanizmov, s katerimi se bo omejevala samovoljnost služb, ki pač izkoriščajo možnosti, ki jih nudi sodobna tehnologija (Appelbaum in Poitras, 2013).

## **7 UREDITEV NADZORA NAD OBVEŠČEVALNO VARNOSTNIMI SLUŽBAMI V KRALJEVINI NIZOZEMSKI**

Kraljevina Nizozemska je parlamentarna monarhija. Na vrhu njene izvršilne oblasti je kraljica, vrhovno zakonodajno telo pa je dvodomni parlament. Ta je pristojen za sprejetje zakonov, mednarodnih pogodb in napovedi vojne (za kar je potrebno soglasje obeh domov), predloge zakonov podaja vlada ali poslanci Spodnjega doma, člani Zgornjega doma pa ne morejo vložiti predloga zakona niti predlagati sprememb, vendar pa lahko predlagani zakon v nespremenjeni obliki sprejmejo ali ga zavržejo.

V okviru Spodnjega doma deluje Komisija za obveščevalne in varnostne službe (Commissie voor de Inlichtigen- en Veiligheidsdiensten – CIVD). Člani komisije so vodje parlamentarnih skupin (do 2003 vodje štirih največjih parlamentarnih strank). Njihove seje potekajo za zaprtimi vrati. Komisija pripravlja letno poročilo za spodnji dom parlamenta, njena glavna naloga pa je demokratični nadzor nad vladno politiko delovanja tajnih služb AIVD (civilna) in MIVD (obrambna).

Nizozemci imajo po mnenju nekaterih mednarodnih strokovnjakov eno boljših pravnih ureditev delovanja obveščevalno-varnostnih služb. Podobno kot drugih državah (tudi v Sloveniji), posebne oblike in metode preiskovanja kriminalitete zelo določno in podrobno ureja kazenski postopkovni zakon, Zakon o obveščevalno-varnostni dejavnosti iz leta 2002, dopolnjen leta 2006 pa ureja pooblastila dveh obveščevalno-varnostnih služb: Splošne obveščevalno varnostne službe in Obrambne obveščevalno varnostne službe. Zakon ureja splošna pravila o organizaciji in vodenju služb, o imenovanju njihovih vodij, odgovornosti in področjih dela, sistemu poročanja, posebnih pooblastilih, predvsem pa zelo natančno in obsežno določa strokovni oziroma administrativni nadzor, ki ga v službah izvaja posebna Nadzorna komisija (Commissie van Toezicht – CTIVD, v angleškem jeziku imenovana tudi Review Committee ali Oversight Commission). Ta je samostojen organ, ki ga sestavljajo strokovnjaki različnih profilov, da se uspešno in učinkovito nadzirajo vsi vidiki delovanja služb: pravni, strokovni, tehnični in upravljavski.

Ustanovitev komisije temelji na 8. in 13. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin:

*»8. člen*

*Pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja*

*Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja.*

*Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato, da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.*

*13. člen*

*Pravica do učinkovitega pravnega sredstva*

*Vsakdo, čigar pravice in svoboščine, zajamčene s to Konvencijo, so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti.«*

Komisijo sestavljajo trije člani (vključno s predsednikom), imenuje pa jih Spodnji dom parlamenta. Za vsako mesto imenuje tri kandidate, pristojni ministri pa k imenovanjem pripravijo priporočilo. Na podlagi priporočila se člane imenuje s kraljevim odlokom. Pristojnosti komisije določajo člani 74. do 77. Zakona o obveščevalno-varnostni dejavnosti. Delovanje komisije je retroaktivno – ugotavlja namreč zakonitost že izvedenih aktivnosti služb. Ima svoje osebje, med drugim sekretarja in štiri preiskovalce. Vsi, ki so kakor koli povezani z implementacijo prej citiranega zakona in Zakona o varnostnem preverjanju (pristojni ministri, vodje/direktorji služb, koordinator za obveščevalne in varnostne službe in drugi), morajo sodelovati s komisijo in ji omogočiti vpogled v obveščevalne podatke. Komisija lahko zasliši pričë in strokovnjake, tudi pod prisego, če je to potrebno, ter ima dostop do vseh informacij v lasti služb.

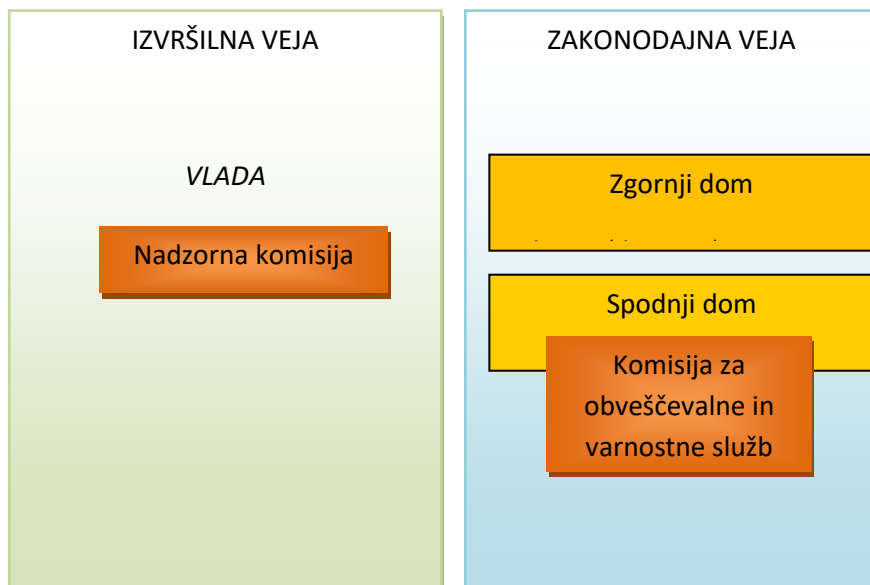
Pooblaščen je tudi, da v okviru izvajanja svojih nalog vstopi v vse prostore (razen v stanovanjske prostore, če stanovalec tega ne dovoli). Sproži lahko preiskavo na lastno pobudo ali na zaprosilo spodnjega ali zgornjega doma parlamenta. O vsaki izvedeni preiskavi pripravi poročilo, poleg tega pripravi tudi letno poročilo o svojih aktivnostih.

Poročilo o preiskavi je sestavljeno iz tajnega dela in javnega dela, z njim pa se ravna po naslednjem postopku:

- komisija posreduje poročilo pristojnemu ministru ;
- minister ima možnost, da komisiji sporoči, ali so v javnem delu poročila imena, ki jih po njegovi oceni ne bi smeli razkriti;
- ko komisija prejme ministrov odgovor, sprejme svoje poročilo;
- sprejeto poročilo ponovno pošlje pristojnemu ministru;
- javni del poročila mora minister v roku šestih tednov posredovati spodnjemu in zgornjemu domu parlamenta;
- minister lahko tajni del poročila posreduje parlamentarni nadzorni komisiji.

Zakon o obveščevalno-varnostni dejavnosti določa tudi pritožbeni postopek. Če se posameznik želi pritožiti nad dejanjem katere od obveščevalno-varnostnih služb, se s pritožbo najprej obrne na pristojnega ministra (obrambni ali notranji). Minister je dolžan komisijo vprašati za nasvet. Komisija lahko (če presodi, da je to potrebno) v okviru pritožbe opravi pogovore s posamezniki, ki imajo zakonsko dolžnost posredovanja informacij. Minister sprejme odločitev potem, ko dobi nasvet komisije. Če se pritožnik ne strinja z ministrovo odločitvijo, je naslednji korak naslovitev pritožbe na varuha človekovih pravic.

Slika 7.1: Struktura nadzorstvenih institucij v Kraljevini Nizozemski



## 8 ODPRTA VPRAŠANJA IN PROBLEMI

Na podlagi primerjalne analize sistemov nadzora nad obveščevalno varnostnimi službami v Republiki Sloveniji, Zvezni Republiki Nemčiji in Kraljevini Nizozemski se pojavi nekaj odprtih vprašanj glede učinkovitosti nadzora nad temi službami v Republiki Sloveniji.

V prvi vrsti se pojavi vprašanje, zakaj v Republiki Sloveniji, kljub mnogim dobrim praksam iz tujine (posebej EU območja), vedno znova uspemo v Državnem zboru sprejeti nek zakon - v konkretnem primeru ZPNOVS - z nedoslednimi in premalo dodelanimi rešitvami.

Vsaka država članica Evropske unije ima svojo notranjo ureditev političnega in pravnega sistema. Kljub temu bi bilo nemara včasih bolje, da bi povzeli dobre prakse tuje zakonodaje, ki bi jo prilagodili našemu političnemu in pravnemu sistemu. S tem ne mislim, da bi zakon dobesedno prepisali, lahko bi ga smiselno povzeli in oblikovali rešitve, sprejemljive tudi za naše okolje. Ob trenutni stopnji parlamentarne demokracije se pogosto zgodi, da politične stranke zaradi različnih interesov v razpravi popolnoma spremenijo inicialno besedilo zakona, ki na koncu predstavlja politični kompromis, pogosto na račun strokovnosti in dobrih ter uveljavljenih praks.

Vsaka država je suverena in si zakone piše sama in skozi zakonodajne postopke tudi izkazuje svojo suverenost. Kljub temu je država kot članica Evropske unije vezana tudi na različne usmeritve, deklaracije, direktive Evropske unije, zato bi lahko upoštevala tudi načelo dobrih praks. Delovanje obveščevalno-varnostnih služb je stvar vsake države posebej, saj si z njihovo pomočjo zagotavljajo suverenost, varnost in uveljavljanje lastnih političnih, varnostnih in ekonomskih interesov proti drugi državam. Pa vendar je povsem na mestu razmislek, da bi sistemske predpise s področja obveščevalno-varnostnega sistema in nadzor nad tem sistemom posodobili in pri tem upoštevali dobre in preizkušene prakse primerljivih držav, predvsem članic EU. Sodobni varnostni izzivi, determinirani predvsem s čedalje bolj pogostimi terorističnimi napadi na ozemlju članic EU, narekujejo urgentno potrebo po temeljiti reviziji in prenovi obstoječega sistema v Republiki Sloveniji.

Pojavi se vprašanje sestave KNOVS. Vse komisije in odbori znotraj državnega zbora so sestavljene iz poslancev, ki jih predlaga parlamentarna stranka in vsak odbor ali komisija lahko deluje, tudi če niso potrjeni vsi člani. Le v primeru KNOVS je določeno, da o KNOVS glasuje Državni zbor kot celoti (ne o posameznem članu), zato mora biti KNOVS potrjen v celoti, da komisija lahko deluje. Enako ureditev ima tudi Kraljevina Nizozemska, kjer pa demokracija deluje nekoliko bolje kot pri nas. Vsaka parlamentarna stranka lahko predlaga svojega predstavnika in tako pridemo do absurdnega primera, ko KNOVS ni operativna in ne more delovati, ker eden izmed članov ni potrjen, parlamentarna stranka, iz katere izhaja, pa noče na to mesto predlagati drugega. Tako nedopustno stanje lahko traja več mesecev, lahko pa se zgodi, da bi bila KNOVS lahko neoperativna celoten mandat neke vlade.

Snovalci ZPNOVS v preteklosti niso predvideli izrednih primerov, ki bi se lahko pripetili in določenih določb niso posebej v ZPNOVS opredelili, saj so se zanašali na druge pravne predpise, ki veljajo v Republiki Sloveniji (npr. Zakon o javnih uslužbencih 88. in 154. člen – ki omejuje zaposlitev javnega uslužbenca, če je bil obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti in je bil obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev, oziroma mu delovno razmerje za tako kaznivo dejanje preneha, če je bil obsojen na zaporno kazen daljšo od šestih mesecev). Ravno tako Zakon o poslancih v svojem 9. členu govori, da poslancu preneha mandat, če je pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev. ZPNOVS ne predvideva situacije, da ne more biti član KNOVS poslanec, ki je bil pravnomočno obsojen na zaporno kazen (pogojno ali nepogojno, krajšo od šestih mesecev), kaj šele, da bi lahko taka omejitev veljala za poslanca, ki je v kazenskem postopku, ali pa je zoper njega vložena samo pravnomočna obtožnica. Snovalci ZPNOVS, kakor tudi državljani si v demokratični državi nismo predstavljali, da je mogoče, da se za poslanca izvoli osebo, zoper katero teče kazenski postopek, ali je celo že podana pravnomočna obtožnica in celo izrečena pravnomočna sodba s pogojno ali zaporno kaznijo (tudi krajšo od šestih mesecev). Pa se je to v zgodovini Slovenije že zgodilo. Celo več. Izkazalo se je, da se takega poslanca lahko predlaga za člana KNOVS, in to večkrat. S tem pa se onemogoči konstituiranje KNOVS, saj večina poslancev ne potrjuje predlagane liste članov KNOVS in tako



izostane pomembna oblika nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami. Celotna zadeva v Republiki Sloveniji je nejasno urejena, zato je prišlo celo do ugotavljanja, ali je lahko poslanec nekdo, ki je bil obsojen na večletno zaporno kazen pred volitvami, ali bi moral biti obsojen v času poslanskega mandata, da bi mu mandat lahko prenehal na podlagi Zakona o poslancih.

Tak primer se je zgodil leta 2014, ko je ena izmed parlamentarnih strank v KNOVS večkrat predlagala svojega enega in istega kandidata, ki je bil v tistem času pravnomočno obsojen na dveletno zaporno kazen. Ker je bila večina v Državnem zboru mnenja, da tak član ni primeren za člana KNOVS, ni bil potrjen, posledično pa KNOVS več mesecev ni bila konstituirana in ni bila operativna, čeprav so večkrat glasovali. Tako obveščevalno-varnostne službe od avgusta 2014 do decembra 2014 niso bile pod parlamentarnim nadzorom. Isti poslanec je v tem času postal član še drugih parlamentarnih teles, in sicer Komisije za nadzor javnih financ in Odbora za zunanjo politiko, kjer pa očitno ovir za opravljanje teh dveh funkcij ni bilo (Državni zbor RS, Poslanska skupina SDS, 27.8.2014). S tem je bilo onemogočeno konstituiranje KNOVS in izvajanje pristojnosti iz 40. člena PoDZ-1, ki se nanaša na nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, poročanju Državnemu zboru in predlaganju morebitnih ukrepov. Šele, ko je Ustavno sodišče Republike Slovenije s Sklepom (Up-790/14-19 in U-I227/14-2, 21.11.2014), sklenilo, da se zadrži izvršitev sklepa Državnega zbora RS (Državni zbor RS, 15.10.2014) o prenehanju mandata poslanca, poslancu pa vrnilo mandat do dokončne odločitve Ustavnega sodišča, je bil slednji decembra 2014 potrjen za člana KNOVS, ki je šele tedaj postala tudi operativna. V nadaljevanju je Ustavno sodišče z Odločbo št. Up-879/14-35, 20.4.2015, sodbe Vrhovnega sodišča št. I Ips 2457/2010 z dne 1. 10. 2014, sodba Višjega sodišča v Ljubljani št. II Kp 2457/2010 z dne 21. 3. 2014 in sodba Okrajnega sodišča v Ljubljani št. II K 2457/2010 z dne 5. 6. 2013 razveljavilo in vrnilo Okrajnemu sodišču v novo odločanje, zadeva pa je na koncu zastarala.

Da do podobnih primerov ne bi prihajalo, bi bilo nujno dopolniti ZPNOVS z določbami, ki bi preprečile sodelovanje v KNOVS poslancem, ki so bili v kazenskih postopkih ali celo pravnomočno obsojeni na pogojne ali zaporne kazni, tudi krajše od šestih mesecev. Te določbe bi morale biti zelo natančno in

jasno opisane, saj ni primerno, da oseba v kazenskem postopku nadzira npr. Policijo.

Pomisleki se pojavijo v primeru, ko vladajoča koalicija ne bi želela nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami in v KNOVS ne bi želela predlagati nikogar ali bi predlagala kandidata, ki bi mu večina, predvsem pa opozicijske stranke nasprotovale. S tem bi vsaj teoretično nastopile razmere, ki bi vladajoči koaliciji omogočile podrejanje ali zlorabo obveščevalnih in varnostnih služb za različne namene (od političnih do ekonomskih), pa taka zloraba ne bi bila odkrita ali pa bi daljši čas ostala prikrita. S tem bi vlada imela v svojih rokah zelo močno in s strani parlamenta nenadzorovano orodje. Kdo ve, kako bi ga izkoristila?

Ni pa v slovenskem parlamentu samo slabih praks. Leta 2010 je član KNOVS sam izstopil zaradi morebitnega konflikta interesov v trenutku, ko se je zoper njega začela policijska preiskava v zadevi »t.i. Prijatelj-Jeličič«.

Razmisliti bi bilo potrebno o drugačni zakonski ureditvi, da se ne bi več dogajalo, da obveščevalni službi in varnostni službi več mesecev delujeta popolnoma brez nadzora Državnega zbora. Politika (parlamentarne politične stranke) se ukvarjajo same s seboj in prepuščajo delovanje teh služb njihovu vodstvu in trenutni vladi. Primernejša rešitev bi bilo glasovanje o posameznem članu KNOVS, ne pa potrjevanje celotne liste predlaganih članov. Najverjetneje bi bila boljša rešitev v spremembi ZPNOVS, kjer bi KNOVS postala operativna tudi v primeru, da jo sestavlja večina zahtevanih članov, v kolikor bi glasovanje v Državnem zboru RS potekalo o vsakem članu posebej.

Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji je zelo obsežen in ga izvajajo različne institucije in organi, kar omogoča dokaj veliko stopnjo nadzora nad delovanjem tudi ob izpadu nadzorstvenega mehanizma kot je KNOVS. Tudi v primeru, da je KNOVS sestavljen in operativno deluje, to ni zagotovilo, da bodo vse zlorabe tajnih služb odkrite in da v določenih primerih ne bi mogle delovati mimo parlamenta in vlade. Je pa dejstvo, da je nadzor KNOVS tisti, ki lahko odklonilne pojave najhitreje zazna (ob predpostavki, da notranji nadzor zataji), saj imajo na podlagi ZPNOVS velik nabor pooblastil za nadzorovanje delovanja obveščevalno varnostnih služb.

## 9 SKLEPI IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ

*Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji, je zakonsko dobro zasnovan in izvajan, s tem pa primerljiv z državama z daljšo parlamentarno demokracijo (Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Nizozemska).*

Z analizo primarnih in sekundarnih virov lahko potrdim, da je nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji zakonsko dobro zasnovan, razen v delu, ki sem ga opisal v poglavju Odprta vprašanja in problemi. Tudi paleta vseh nadzorstvenih institucij od Vlade do javnosti zagotavlja izvajanje nadzora in varovanje človekovih pravic in svoboščin, skladno z ureditvijo v Zvezni republiki Nemčiji in Kraljevini Nizozemski. V enem delu se pojavi vprašanje pomanjkanja strokovnega znanja za nadziranje takih specifičnih služb. Če pogledamo politični sistem v Republiki Sloveniji, so volitve poslancev v državni zbor načeloma vsake 4 leta. V zadnjem času pa se je zgodilo kar nekajkrat zaporedoma, da smo imeli predčasne volitve. Ob tem se je zamenjalo kar veliko število poslancev. Pojavi se problem pomanjkanja strokovnega znanja pri izvajanju nadzora in vedenju, kaj in kako nadzirati, da bi ugotovili, ali obveščevalne in varnostne službe delajo v skladu z zakoni oz. jih v namerno ali nenamerno kršijo. Ali te službe izvajajo svoje delo na način, da pridobivajo tiste podatke, ki so pomembni za vse vrste varnosti države? Možno je, da KNOVS deluje in izvaja nadzor tudi v turbulentnih časih političnega dogajanja. Je pa težko verjeti, da se bo politika v času, ko se bori za vstop v državni zbor in čim boljši rezultat na volitvah, ukvarjala z nadzori obveščevalno-varnostnih služb. Prej je verjeti, da bi se v takih časih zgodile zlorabe obveščevalno-varnostnih služb v politične in druge namene.

Veliko težavo predstavlja tudi zagotavljanje tajnosti. Na tak način je z delovanjem obveščevalnih in varnostnih služb in njihovimi metodami dela seznanjen bistveno prevelik krog ljudi, da bi se tajnost ohranjala. ZTP je lex specialis in prav je, da ostali predpisi napotujejo nanj (tudi ZPNOVS) in tega področja ne regulirajo ponovno in po svoje. Vprašljiva pa je ureditev v ZTP, ki določa, da poslancem ni potrebno opraviti varnostnega preverjanja. V mnogih državah morajo tudi poslanci skozi postopek varnostnega preverjanja (security veating), preden pridobijo pravico dostopa do tajnih podatkov.

Kljub temu lahko potrdim, da je nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji zakonsko dobro zasnovan in izvajan, s tem pa primerljiv z državama z daljšo parlamentarno demokracijo. Kot vsak drug zakon, pa ga je vedno moč izboljšati z namenom zagotavljanja varovanja človekovih pravic in svoboščin in uspešnem delovanju teh služb, če obstaja ob volja in želja zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

*Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji, je moč izboljšati predvsem z večjo vpetostjo in povezanostjo vseh institucij, ki morajo tak nadzor izvajati z namenom zagotavljanja visoke stopnje varovanja človekovih pravic in svoboščin in hkrati zagotavljanja delovanja obveščevalno varnostnih služb v skladu z zakoni.*

Ugotovimo lahko, da nobena oblika nadzora ni taka, da se je ne bi dalo izboljšati. Če gledamo paletu nadzorstvenih inštitucij v Republiki Sloveniji, ki izvajajo nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, ugotovimo, da je med njimi premalo povezovanja. Veliko teh nadzorstvenih inštitucij ima zakonska pooblastila za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, vendar te svoje nadzore ne opravljajo redno ali pa jih zelo redko. Pa ne zato, ker nadzora ne bi hoteli opraviti, ampak zaradi številnih drugih nalog, ki jih izvajajo, in velikega števila institucij, nad katerimi morajo izvajati nadzor. Zato bi bilo nujno ZPNOVS spremeniti tudi v tem delu in omogočiti KNOVS koordinacijo med nadzorstvenimi institucijami. Ob vse slabši kadrovske zasedenosti nadzorstvenih inštitucij po uvedbi Zakona o uravnoveženju javnih financ (Ur. l. RS 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS 1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14 in 24/15 – odl. US), ko se delavce, ki odhajajo le redko zamenja, je to težje izvedljivo. Tudi sestava KNOVS se v zadnjih letih hitro spreminja zaradi večkratnih predčasnih volitev, zato njeni člani (poslanci) svojega dela ne morejo opraviti dovolj strokovno, kvalitetno in pogosto. Poslanci morajo biti zaradi narave dela v državnem zboru seznanjeni z vsakodnevno tematiko. Da so še člani KNOVS, je za poslance dodatna obremenitev, zato bi bilo dobro v tako komisijo vključiti tudi neodvisne strokovnjake, ki bi nudili podporo poslancem pri izvajanju nadzora. Tako je urejeno v Zvezni republiki

Nemčiji. Predsednik komisije mora izpolnjevati vse pogoje, ki so potrebni za funkcijo sodnika, člani pa niso poslanci, temveč največkrat pripadniki političnih strank, vendar morajo biti tudi pravni strokovnjaki. Na tak način bi bili poslanci razbremenjeni in bi se lahko posvečali svojemu osnovnemu poslanstvu v državnem zboru. Parlamentarne stranke bi v taki Komisiji še vedno imele svoje člane, ki pa bi se lahko posvetili le izvajanju nadzorov nad delovanjem obveščevalnih in varnostnih služb in pri svojem delu povezovali vse ostale nadzorstvene institucije. S tem bi se dvignili kvaliteta in kvantiteta nadzorov. Sodna veja oblasti ima pravni nadzor nad službami, vendar le po birokratski poti, a še to ne v celoti. Nad uporabo prikritih metod in sredstev nima nadzora, kar je podrobneje opisano v 10. poglavju.

Številne institucije in organi, ki v Republiki Sloveniji izvajajo nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami, svoje delo opravljajo strokovno in korektno, vendar vsak na svojem področju oziroma v zakonskem okviru. Tako nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami poteka dokaj razpršeno in se najverjetneje v kakšnem delu tudi podvaja. Zato bi bil kolektivni organ, ki bi izvajal nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami tisti, ki bi na letni ravni planiral nadzore tudi ostalih institucij. Od vseh bi zahteval poročila in zaključno poročilo predstavil Državnemu zboru. Seveda bi moral imeti tudi moč, da bi lahko reagiral na vseh področjih v trenutku, ko se pojavi težava znotraj obveščevalno-varnostne službe.

V zadnjem času je tak primer Sova, kjer zaradi notranjih razprtij in medsebojnega obračunavanja (očitno glede direktorskega položaja) v javnost prihajajo različna anonimna pisanja, ki se nanašajo na delovanje in vodenje Sove. Tako obračunavanje v javnosti ni primerno in škoduje verodostojnosti obveščevalno-varnostne agencije, saj odtekanje informacije, razkriva se metode dela, spremljajo jo tuje službe, izgublja pa se tudi zaupanje oz. renome naše obveščevalno-varnostne agencije. Na tako dogajanje bi morali reagirati vsi organi, ki so pristojni za nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami, začeniši z notranjim nadzorom. Pa se ni zgodilo nič. Direktor Sove je bil povabljen na razgovor k predsedniku vlade šele po poteku parlamentarnih počitnic. Ne glede na okoliščine (npr. čas dopustov v Državnem zboru RS in Vladi RS) bi pričakovali, da se bo KNOVS nemudoma sestal in odigral vlogo

nadzorstvenega organa, pa se to ni zgodilo. Anonimna pisanja, zlasti v Sovi, se pojavljajo konstantno že več let in se nanašajo predvsem na medsebojne odnose znotraj agencije. Seveda je težko preko nadzorstvenih mehanizmov to preprečiti in doseči, da bi delavci agencije v primeru zaznav različnih sumov kaznivih dejanj to naznanili v skladu z zakoni, ki veljajo v Republiki Sloveniji in opustili anonimna pisanja, ki puščajo dvome v verodostojnost in dobronamernost piscev takih pisanj (Delo, 14.8.2016). Hkrati pa agenciji, ker se o tem razpravlja v javnosti in medijih, povzročajo nepopravljivo škodo in kvarijo ugled pred domačo, tujo javnostjo in strokovnimi službami (zlasti tujimi). Nadzorstveni organi in institucije bi morali takoj ukrepati in zadeve preiskati. Pokazati bi se moralo sodelovanje med vsemi nadzorstvenimi institucijami, da bi s skupnimi močmi preprečili povzročanje škode Sovi in posameznikom, zaposlenim znotraj nje. S tem bi lahko Sova zoper posameznike, ki bi kršili zakone, ustrezno ukrepala in najverjetneje bi se preprečilo anonimna pisanja v prihodnosti.

Tudi bivši direktor Sove Andrej Rupnik je potrdil, da ima vsakdo, še zlasti pa javni uslužbenec, možnost in dolžnost uradno naznaniti kaznivo dejanje, za katerega je izvedel. Ustrezni organi bodo v vsakem primeru sume preiskali. Anonimna pisanja za take službe niso primerna in k ničemer ne doprinesejo.

Tako je gospod Andrej Rupnik za Televizijo Slovenija v povezavi na anonimna pisanja 14.8.2016 dejal: *»Že samo dejanje je strahopetno, saj če je človek moralen in načelen, potem se pod svoje trditve podpiše. Če si pa celo uradna oseba, ki je zaposlena v obveščevalni službi ali pa kakšni strokovni službi, si pa celo po zakonu dolžan na vsako nezakonitost reagirati po predpisanem postopku, ta pa od zaposlenih v agenciji zahteva, da sume kaznivih dejanj naznanijo tožilstvu in policiji.«*

Četudi sem skozi analiziranje različnih publikacij in zakonodaje lahko potrdil, da organi in institucije, ki izvajajo nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami v Republiki Sloveniji medsebojno sodelujejo, ostaja še vedno veliko odprtega prostora, da se tako sodelovanje izboljša in nadgradi. Zgoraj opisani primer anonimnih pisanj, ki se pojavlja v javnosti in pri posameznih nadzorstvenih institucijah, in način reagiranja nadzorstvenih organov, jasno pokaže, na pomanjkanje sodelovanja med temi organi. Če so znotraj Sove po

nekaj dneh ali tednih le začeli z izvajanjem notranjega nadzora (tudi to je prepozna reakcija – ni pa moč zaradi tajnosti podatkov o tem razpravljati), je bil odziv Vlade RS vse prej kot odločen, saj se bo vlada s tem začela ukvarjati šele po parlamentarnih in vladnih počitnicah konec avgusta 2016. Tudi drugi organi in institucije (od KNOVS naprej) niso odreagirale, kaj šele da bi se KNOVS nemudoma sestala na nujni ali izredni seji. Le javnost, zlasti mediji, so v tem primeru reagirali in o tem javno pisali in polemizirali. S tem pa so razkrivali različne podatke: od finančnega stanja do načina dela zaposlenih v Sovi, kar je za tako službo izredno škodljivo.

V zadnjem času se pojavljajo različna namigovanja, zlasti okoli Sove, ali bi bilo potrebno agencijo razpustiti, združiti z OVS ali pa jo postaviti čisto na novo. Sova kot obveščevalno-varnostna agencija deluje izven območja Republike Slovenije, OVS kot protiobveščevalna služba pa deluje znotraj Republike Slovenije ter območjih, kjer je slovenska vojska na mirovnih operacijah v tujini, zato je v celoti podvržena slovenski jurisdikciji. Taka združitev ima tako pluse kot minuse. S finančnega in kadrovskega vidika bi bilo to racionalno. Najverjetneje bi bilo tudi bolj transparentno pri izvajanju nadzorstva nad delovanjem take službe. Se pa pojavi vprašanje, kaj bi tak (lahko rečemo monopolni položaj) pomenil za delovanje službe, ki bi bila združena v eno samo in ki bi razpolagala z velikim številom informacij, združenimi na enem mestu in bi kot taka postala centralizirana. Poleg tega ne bi bilo moč več pridobivati ločenih operativnih informacij in tako imeti na razpolago najmanj dva različna vira informacij, s katerima bi prišli do bolj verjetne in preverljive resnice.

Velik del problema pri izvajanju nadzora, zlasti notranjega, predstavljajo tudi kadrovske menjave na vodilnih položajih, zlasti direktorjev Sove, OVS MO in Policije. Skozi zgodovino lahko tako ugotovimo, da je vsakokratna Vlada RS nastavila svojega direktorja (ali celo sama zamenjala več njih), na svojih položajih so ostajali od enega do največ treh let. Tudi če bi hoteli direktorji vzpostaviti dober notranji nadzor, niso imeli možnosti v tako kratkem času postoriti vse: od organizacije dela, do vodenja in vzpostavitve dobrega notranjega nadzora, ki bi tekoče odkrival in odpravljal napake in nudil podporo direktorju pri učinkovitem vodenju agencije. Sodelovanje notranjega nadzora in vodstva obveščevalno-varnostnih služb z drugimi nadzornimi organi je

najverjetneje pešalo. Nadzor ni bil tako kakovosten kot bi lahko bil, če bi direktorji obveščevalno-varnostnih služb s svojimi najožjimi sodelavci naloge opravljali daljše obdobje. Kakovosten notranji nadzor bi zagotavljal zgodnje odkrivanje odklonilnih pojavov in sprotno odpravljanje le teh. Ugotovitve kakovostnega notranjega nadzora so v vsakem organu za vodstvo še kako dobrodošle, saj poleg ugotovljenih nepravilnosti ali dobrih praks, predlagajo tudi smernice za boljše delovanje in sodelovanje z drugimi nadzorstvenimi organi.



## 10 ZAKLJUČEK

Skozi preučevanje različne literature ugotavljam, da v Republiki Sloveniji na tako pomembnem področju, kot je obveščevalno-varnostna dejavnost, ostaja zakonodaja zelo razpršena po različnih zakonih in podzakonskih aktih. S tem zamegljuje transparentnost delovanja teh služb, pa tudi transparentnost, profesionalnost in namen nadzora nad temi službami.

Različne institucije, ki izvajajo nadzor na specifičnem področju (npr. finančnem, informacijskem...), svoje nadzore opravijo zelo poredko in le na omejenem področju, katerega v skladu z zakonom lahko nadzirajo.

Sodna veja oblasti je edina, ki z vidika zakonitosti redno izvaja nadzor nad upravičenostjo uporabe prikritih metod in sredstev, saj mora vsakokrat z odredbo odločati o izdaji ali podaljšanju prikritih preiskovalnih ukrepov. Kljub temu tudi sodna veja oblasti odloča le na podlagi vsebine spisa, ki ga prejme od predlagatelja (največkrat od državnega tožilstva oziroma obveščevalno-varnostne službe). Kljub temu je sodna veja oblasti tista, ki na koncu odloča o zakonitosti zbranih obvestil skozi uporabo različnih prikritih preiskovalnih ukrepov.

Parlamentarni nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami v Republiki Sloveniji je natančno določen v zakonu in je političen nadzor, vendar se ob tem pojavlja vprašanje strokovnosti takega nadzora, saj je KNOVS ob vsaki novi sestavi državnega zbora na novo sestavljen le iz poslancev parlamentarnih strank. Poslanci kot izvoljeni predstavniki ljudstva se z nastopom poslanskega mandata največkrat prvič srečajo z obveščevalno-varnostnimi službami, njihovim delovanjem, zakonodajo, ki je podlaga za delovanje teh služb. Tisti, ki postanejo člani KNOVS, pa se takrat v večini prvič srečajo tudi z ZPNOVS. Tako ni moč pričakovati od poslancev, ki se nikoli prej v življenju niso ukvarjali z delom obveščevalno-varnostnih služb, da bi lahko učinkovito, profesionalno in strokovno izvajali nadzor nad delovanjem teh služb v skladu z ZPNOVS. Nujno bi bilo tudi pri nas urediti zakonodajo, ki se nanaša na nadzor obveščevalno-varnostnih služb, na način, kot ga imajo Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Nizozemska in t Republika Hrvaška, kjer bi v Komisiji ali Odboru za nadzor nad

obveščevalno-varnostnimi službami sedeli strokovnjaki, ki bi bili poslancem v pomoč pri nadzorih. Veliko boljša rešitev pa bi bil neodvisen kolektiven organ, ki bi sam izvajal nadzor na strokovnostjo in zakonitostjo delovanja obveščevalno-varnostnih služb, in bi o svojih ugotovitvah tudi obveščal Vlado in Državni zbor.

To je zgolj razmišljanje o mogočih rešitvah, ki bi zagotavljale strokoven in političen nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami. Strokovni nadzor nad delovanjem obveščevalno-varnostnih služb izvajajo v notranjih organih in v Vladi. Tako MORS kot MNZ RS izvajata strokovni nadzor nad delovanjem svoje obveščevalne in varnostne službe. Sova je v tem primeru podrejena le predsedniku vlade in njegovemu svetovalcu za obrambo in varnostne zadeve. Ali sta dovolj strokovna za tak nadzor, pa je vprašanje. Predsednik vlade je tisti, ki na direktorsko mesto (npr. Sova) postavi direktorja in težko je pričakovati, da bo tak nadzor, ki ga lahko predsednik Vlade opravi zgolj preko direktorja. Sistem, ki ga je skozi leta vzpostavila Policija glede notranjega nadzora, je bistveno bolj učinkovit. Policija ima tako na lokalnem, regijskem in državnem nivoju zaposlene strokovnjake in organizirano službo, ki izvaja kontinuirane napovedane in nenapovedane izredne nadzore v primeru, da se izkaže potreba po takem nadzoru. Ministri in Vlada so v vseh primerih tisti, ki pripadajo pozicijskim strankam v Državnem zboru in imajo mandat za vodenje države. Ne trdim, da je tak strokovni notranji nadzor lahko nedosleden ali zavajajoč. V vsakem primeru pa dopušča, da se lahko določena odklonilna ravnanja obveščevalno-varnostnih služb namerno ali nenamerno spregledajo, saj v teh notranjih nadzorih ne sodelujejo predstavniki opozicijskih strank. Tudi sodišča, ki izvajajo pravni nadzor nad delovanjem obveščevalno-varnostnih služb, le tega zagotavljajo na podlagi pisnih dokazov, ki jim jih službe posredujejo. S pomočjo tehtanja dokazov in poročil, ki jih prejmejo od obveščevalno-varnostnih služb odločajo o uporabi določenih prikritih metod in sredstev. Težko pa odkrivajo morebitno zlorabo teh služb v druge namene, saj izvajajo nadzor le skozi pisno korespondenco, ki jo prejmejo od obveščevalno-varnostnih služb. Pa še to ne za vse posebne preiskovalne metode in sredstva, saj nekatere lahko odobri direktor Sove sam in se izsledki teh arhivirajo v Sovi. Tako tudi tukaj izostane sodni nadzor.

Za policijo, obveščevalne in protiobveščevalne službe bi moralo veljati, da bi uporabo prikritih preiskovalnih metod in sredstev odobrila sodna veja oblasti (Okrožno ali Vrhovno sodišče), saj je le na tak način zagotovljena pravna varnost slehernemu posamezniku ali organizaciji.

## 11 LITERATURA

1. Anžič, Andrej. 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
2. --- 1997. *Varnostni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: ČZ uradni list RS.
3. --- 2010. *Parlamentarni nadzor obveščevalnih dejavnosti in policijskih prikritih ukrepov – Slovenija med teorijo in prakso*. Ljubljana: Bilten Slovenske vojske 2010-12 (3): 123–141.
4. Anžič, Andrej in Golobinek, Robert. 2003. Slovenski model parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. *Teorija in praksa*, 40 (6): 1060
5. Appelbaum, Jacob in Poitras, Laura. 2013. *Edward Snowden Interview: The NSA and Its Willing Helpers*, 8. julij, Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-whistleblower-edward-snowden-on-global-spying-a-910006-2.html> (01. julij 2016).
6. Born, Hans in ostali, 2003/2006. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa*. Geneva: IPU in DCAF. Slovenski prevod. Ljubljana: Državni zbor RS.
7. Born, Hans in Wills, Aidan. 2012. *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*. Geneva:DCAF.
8. Caparini, Mariana. 2002. *Challenges of Control and Oversight of Intelligence Services in a Liberal democracy*. Geneva: DCAF.
9. Črnčec, Damir. 2010. *Sodobni izzivi nadzora nad obveščevalnimi službami*. Ljubljana: Bilten Slovenske vojske 2010-12/št. 3: 143–160.
10. Drnovšek, Tomaž. 2015. *Ali notranje razprtije v Sovi ogrožajo njeno pripravljenost na varnostne izzive?*, Delo, (14. avgust 2016).
11. Državni zbor. 2016. *Predlog za širitev dnevnega reda 2. izredne seje DZ*. Poslanska skupina SDS, 27.8.0214. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/a7341d22fe990c5b2c35.pdf> (16. avgust 2016).
12. Državni zbor RS, *Sklep o ugotovitvi prenehanja mandata poslanca*, št. 020-02/14/39/29, 15.10.2014. Ur. l. RS št. 74/14 (17. oktober 2014).
13. Grad, Franc. 1996. *Institucionalni okviri parlamentarnega nadzorstva nad uporabo posebnih metod in sredstev*. V Zborniku strokovno-znanstvenih razprav, posvet, VPVŠ: 106–107.

14. Hočevar, Barbara. 2015. Kaj je obveščevalno-varnostna dejavnost?, *Delo*, 13. april.
15. Kuralt, Maja. (2009). Oblike nadzorstva nad delom Slovenske obveščevalno-varnostne agencije. Dostopno prek: <http://www.zsova.si/> (17. avgust 2016).
16. *Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije (MJU)*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/o\\_ministrstvu/inspektorat\\_za\\_javni\\_sektor\\_organ\\_v\\_sestavi/](http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/inspektorat_za_javni_sektor_organ_v_sestavi/) (20. december 2015).
17. Ministrstvo za pravosodje, Kraljevine Nizozemske. 2002. *Bulletin of Acts, Orders and Decrees of the Kingdom of the Netherlands* (7. februar 2002).
18. Nevladne organizacije. *Nevladniki*. Dostopno prek: <http://www.nevlnik.info/si/nevladne-organizacije/> (10. marec 2016).
19. *Odlok o Svetu za nacionalno varnost*. Uradni list RS 76/14 (22. oktober 2014).
20. *Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora (OdUNKO)*. Ur. l. RS 5/97 in 29/97 (31. januar 1997).
21. Podbregar, Iztok. 2012. *Obveščevalno varnostna dejavnost: procesi, metode, nadzor*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
22. *Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1)*. Ur. l. RS št. 92/07 (10. oktober 2007).
23. *Poslovníkom komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (PoKNOVS)*. Ur. l. RS 79/2004, 106/2004 (19. julij 2004).
24. *Računsko sodišče Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KF7ECF521803C99FDC1257155004C0733> (10. marec 2016).
25. *Računsko sodišče Republike Slovenije*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KB68AA40F68CAC9D7C125773C001A7C82/\\$file/RSRS\\_brosura\\_2010\\_si.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KB68AA40F68CAC9D7C125773C001A7C82/$file/RSRS_brosura_2010_si.pdf) (10. marec 2016).
26. Rupnik, Andrej. 2016. Pogovor z gospodom Andrejem Rupnikom, uni. dipl. pravnikom, nekdanjim direktorjem Slovenske obveščevalno varnostne agencije, Ljubljana, 17 avgust.
27. Simončič, Urban. 2010. *Primerjava vladnih nadzorov obveščevalno varnostnih služb evropskih držav*. Diplomsko delo. Maribor: Fakulteta za varnostne vede.

28. Slovenska varnostno obveščevalna agencija. *Struktura sistema nacionalne varnost*. Dostopno prek: <http://www.sova.gov.si/> (16. april 2016).
29. Šaponja, Vladimir. 1999. *Taktika dela obveščevalnih služb*. Ljubljana: Visoko policijsko-varnostna šola.
30. Ustavno sodišče Republike Slovenije, *Odločba*, (št. U-I-383/98-33 od 21. september 2000).
31. *Ustave Republike Slovenije* (URS). Ur. I. RS 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99 (28. december 1991).
32. *Varuh človekovih pravic*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/> (20. januar 2016).
33. *Zakon o vladi Republike Slovenije* (ZVRS ZVRS-UPB1). Ur. I. RS 24/05 (26. maj 2005).
34. *Zakon o slovensko obveščevalno-varnostni agenciji* (ZSOVA-UPB2). Ur. I. RS 81/2006 (31. julij 2006).
35. *Zakonom o obrambi* (ZObr-UPB1). Ur. I. RS 103/04 (23. september 2004)
36. *Zakon o obrambi* (ZObr). Ur. I. RS, 82/94, 44/97, 87/97, 13/98 in *Odločba US*, 33/2000, *Odločba US*, 87/2001 – ZMatD, 47/2002 in 67/2002 – popr.
37. *Zakona o nalogah in pooblastilih policije* (ZNPPol), Ur. I. RS 15/2013 (18. februar 2013).
38. *Zakonu o organiziranosti in delu policije*, (ZODPol). Ur. I. RS 15/13 in 11/14 (18. februar 2013).
39. *Zakona o Policiji* (ZPol). Ur. I. RS 110/2003 (12. November 2003).
40. *Zakonom o kazenskem postopku* (ZKP-UPB8). Ur. I. RS 32/12 (4. maj 2012).
41. *Zakonom o javnih financah* (ZJF). Ur. I. RS 11/11 in 14/13 (21. februar 2011).
42. *Zakon o tajnih podatkih* (ZTP). Ur. I. RS 50/06 (16. maj 2006).
43. *Zakon o dopolnitvi Zakona o tajnih podatkih*. Ur. I. RS 60/11 (29. julij 2011).

44. *Zakon o spremembah Zakona o tajnih podatkih*. Ur. l. RS 9/10 (9. februar 2010).
45. *Kazenski zakonik (KZ-1-UPB2)*. Ur. l. RS 50/2012 (29. junij 2012).
46. *Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (ZPNOVS)*. Ur. l. RS 26/03 z dne 13. 3. 2003, 67/07 z dne 27.7.2007, 93/07 (12. oktober 2007).
47. *Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)*. Ur. l. RS 71/1993, 15/1994, Dostopno prek: [https://www.uradni-list.si/1/index?edition=2012109 - %21/Uradni-list-RS-st-109-2012-z-dne-31-12-2012](https://www.uradni-list.si/1/index?edition=2012109-%21/Uradni-list-RS-st-109-2012-z-dne-31-12-2012) (14. januar 1994).
48. *Zakona o računskem sodišču (ZRacS)*. Ur. l. RS, št. 11/2001, 109/2012 (16. februar 2001).
49. *Zakonom o informacijskem pooblaščenču (ZUstS-A)*, Ur. l. RS 113/05 in 51/07 (12. december 2005).
50. *Zakon o parlamentarnem nadzoru komisij*, Zvezna Republika Nemčija, 1992.
51. *Zakona o uravnoteženju javnih finance (ZUJF)*. Ur. l. RS 40/12, 96/12 – ZPIZ-2, 104/12 – ZIPRS1314, 105/12, 25/13 – odl. US, 46/13 – ZIPRS 1314-A, 56/13 – ZŠtip-1, 63/13 – ZOsn-I, 63/13 – ZJAKRS-A, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 101/13 – ZDavNepr, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14 in 24/15 – odl. US, (30. maj 2012).
52. *Zakon o poslancih (ZPos-UPB2)*. Ur. l. RS št. 24/05 (30. november 2005).
53. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS št. 63/2007 (13. julij 2007).