

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Ambrož

Nadzor obveščevalno-varnostne dejavnosti

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Ambrož

Mentor:izr. prof. dr. Iztok Prezelj

Nadzor obveščevalno-varnostne dejavnosti

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Iztoku Prezlju za potrpežljivost in strokovno pomoč pri izdelavi diplomskega dela.

Zahvaljujem se tudi mojim najbližjim in prijateljem. Za opravljen intervju pa se zahvaljujem dr. Andreju Anžiču.

Nadzor obveščevalno-varnostne dejavnosti

Pomemben del vsake organizacije, katere namen je biti učinkovita in uspešna, je nadzor. Da je nadzor izvajen učinkovito in uspešno, mora biti reguliran na ustrezen način. Normativna podlaga tako institucijam omogoči uspešno izvajanje nadzora. Na takšen način poskrbijo, da je pravna varnost državljanov večja. V prvem delu sem se posvetil nadzoru obveščevalno-varnostne dejavnosti v Republiki Sloveniji. Preveril sem kakšen parlamentarni nadzor poznamo v Sloveniji in naredil primerjavo z nekaterimi evropskimi državami. Drugi del naloge zajema človekove temeljne pravice in svoboščine. Na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti namreč velikokrat pride do nasprotij zaradi osebnih interesov in pravice posameznika do zasebnosti. Tu se bomo večno soočali z dilemo, kako zagotavljati človekove pravice in svoboščine ob hkratnem poseganju vanje. V empiričnem delu sem se osredotočil na drugo hipotezo, kjer sem se osredotočil na sodno vejo oblasti in sicer na prakso Vrhovnega in Ustavnega sodišča. Tu sem prišel do ugotovitve, da naš sistem vsebuje mnogo varovalk za varstvo človekovih pravic in s tem zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic.

Ključne besede: nadzor, človekove pravice, temeljne svoboščine, obveščevalno-varnostna dejavnost.

Scrutiny of intelligence services

Scrutiny is an integral part of any organization striving to be successful and effective. For its efficient and successful implementation, scrutiny must be adequately regulated. This way, the norm basis enables institutions to implement quality scrutiny and contribute to a higher degree of the citizens' legal certainty. In the first part I dedicated scrutiny of intelligence services in the Republic of Slovenia. I checked what kind of parliamentary control is known in Slovenia and made comparison with other European countries. The second part of the thesis deals with human rights and fundamental freedoms. In the area of intelligence and security activities often gets to conflict because of personal interest and the rights of individuals to privacy. Here we will be forever faced with the dilemma of how to ensure human rights and freedoms while interference in them. In the empirical part I focused on the second hypothesis, where I have focused on the judicial branch, namely the practice of the Supreme and Constitutional court. Here I came to the conclusion that our system contains many fuses for the protection of human rights and thus ensures proper respect for human rights.

Keywords: scrutiny, human rights, fundamental freedoms, intelligence services.

VSEBINA

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKI OKVIR.....	10
2.1	Cilji.....	10
2.2	Temeljne hipoteze	10
2.3	Metodologija oz. metode preučevanja.....	10
2.4	Opredelitev temeljnih pojmov.....	11
2.4.1	Nadzor	11
2.4.2	Nadzorstvo.....	11
2.4.3	Obveščevalna dejavnost	11
2.4.4	Človekove pravice	11
3	NADZOR OBVEŠČEVALNE DEJAVNOSTI	12
3.1	Institucionalni nadzor.....	12
3.1.1	Politično ali parlamentarno nadzorstvo	12
3.1.2	Vladni nadzor	17
3.1.3	Strokovno nadzorstvo	17
3.1.4	Sodno nadzorstvo	19
3.1.5	Nadzor neodvisnih institucij.....	20
3.2	Neinstitucionalni nadzor.....	22
3.2.1	Nadzor javnosti.....	22
3.2.2	Državlanski nadzor.....	23
4	ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE	24
4.1	Varstvo človekovih pravic.....	24
4.1.1	Pomembnejši pravni akti	25
4.2	Posegi v človekove pravice	26
4.2.1	Pravica do zasebnosti	27
4.2.2	Informacijska zasebnost	27
4.2.3	Komunikacijska zasebnost	28
4.2.4	Spremljanje mednarodnih sistemov zvez in tajno opazovanje ter sledenje.....	28
5	EMPIRIČNA ANALIZA	29
5.1	Vrhovno sodišče	30
5.2	Ustavno sodišče.....	31
5.3	Sodbe ESČP, ki jih je omenilo Ustavno sodišče	32
5.4	Ugotovitve empirične analize.....	32
6	ZAKLJUČEK.....	34

7	LITERATURA.....	37
	Priloga A: Intervju z upokojenim profesorjem in nekdanjim namestnikom generalnega direktorja policije dr. Andrejem Anžičem, (6. 6. 2016).....	41

SEZNAM KRATIC

DIS	<i>Defence Intelligence Staff</i> – obrambno-obveščevalno osebje
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
GCHQ	<i>Government Communications Headquarters</i> – sedež vladne komunikacije
Komisija	Komisija za nadzor obveščevalno-varnostnih dejavnosti
OVO	Obveščevalni in varnostni odbor
OVS MORS	Obveščevalno-varnostna služba Ministrstva za obrambo RS
RS	Republika Slovenija
SOVA	Slovenska obveščevalno-varnostna agencija
SSKJ	Slovar slovenskega knjižnega jezika
ZlnfP	Zakon o informacijskem pooblaščenju
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZSOVA	Zakon o SOVI
ZVOP	Zakon o varstvu osebnih podatkov

1 UVOD

Tema, ki sem si jo izbral je zelo specifična, kompleksna in polna negotovih vprašanj. Nadzor je namreč že od nekdaj naša stalnica in predpogoj za nastanek in obstoj modernih družb. V zadnjih desetletjih se je le-ta močno razširil do te točke, ko ga ne moremo več obvladati. Za to je kriva informacijska tehnologija, ki s svojim nenehnim razvojem in širjenjem omogoča nove oblike in razsežnosti tega pojma.

Pri nadzorovanju gre za poseganje v intimo posameznika, skupine ali institucije, omejevanje njihove svobode in njihovo podrejanje. Smiselno in pravno urejeno nadzorstvo naj bi imelo ustrezne sodne varovalke ter dovolj široko podporo državljanov. Le tako je uveljavljena možnost človekovega fizičnega in duhovnega obstoja ter razvoja. Brez mehanizmov nadzorstva ne bi bile človekove pravice samo ogrožene in kršene, ampak tudi obsojene na propad. Zaradi tega je treba storiti vse, da ene vrednote ne bodo kršile drugih. Vsaka oblika nadzorstva vsebuje tudi svoje psihološke in sociološke funkcije. Rezultati nadzornega procesa tako tvorijo psihološke posledice, ki vplivajo na posameznika, delovne skupine in na učinkovitost celotne institucije (Anžič 1996, 256–7).

V diplomski nalogi se bom posvetil nadzoru obveščevalno-varnostne dejavnosti v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS). Skozi analizo bom preveril kakšen parlamentarni ali politični nadzor poznamo v Sloveniji. Tovrsten nadzor namreč ščiti in varuje človekove pravice in svoboščine. Naredil bom tudi primerjavo slovenskega parlamentarnega nadzorstva s parlamentarnimi nadzorstvi drugih evropskih držav. Predstavil bom, kakšno vlogo igrajo neodvisne institucije in v kolikšni meri na nadzor vpliva javnost ter mediji. Drugi sklop diplomske naloge se bo nanašal na človekove pravice in svoboščine. Tu bom predstavil, kako je z zakonodajo glede delovanja obveščevalno-varnostnih služb v RS in pod kakšnimi pogoji jim dovoljuje poseganje v človekove pravice. Osredotočil se bom na pravico do zasebnosti, informacijsko zasebnost in komunikacijsko zasebnost. Kot poseben primer bom analiziral spremljanje mednarodnih sistemov zvez in tajno opazovanje ter sledenje.

Obveščevalno-varnostna dejavnost vedno je in bo obstajala. Države se ji namreč niso odrekle, spremenila se je samo njena vsebina dela in vloga, ki jo opravlja. Obveščevalno-varnostna dejavnost tudi v Sloveniji pušča veliko odprtih vprašanj. Eno pomembnejših se mi zdi vprašanje v zvezi z obveščevalnimi službami in poseganjem v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Za obveščevalno dejavnost so značilni koraki obveščevalnega kroga, ki so načrtovanje, usmerjanje, zbiranje, obdelava, analiza, izdelava in posredovanje. Na prav vsakem izmed teh korakov pa lahko opravijo vpogled v obveščevalni krog ali nadzor nad posameznim korakom. Kvalitativni in kvantitativni nadzor nad izvedbo nalog sta odvisna od vodenja ter upravljanja organizacije, ki je običajno interne narave ali pa je namenjen izboljšanju delovanja notranjih procesov. Za to, da demokracija deluje zdravo, morajo biti vzpostavljena pravilna razmerja med pristojnostmi. Gre za razmerje med pooblastili obveščevalnih služb, s katerimi pridobivajo podatke, in posegi v temeljne človekove pravice ter svoboščine. Vzpostavljen nadzor je nujnost, z njegovo vzpostavitvijo pa država izkazuje skrb glede svoboščin njenih državljanov. Če so nadzorne situacije ustrezno urejene in umeščene v ustavne okvire, lahko institucije nadzor izvajajo kakovostno, s čimer doprinesejo k večji pravni varnosti državljanov (Črnčec 2010, 144–47).

Diplomsko delo je razdeljeno na pet vsebinskih poglavij. Po krajšem uvodu sledita poglavji z metodološkim okvirjem in razdelitvijo temeljnih pojmov. V tretjem delu se posvečam nadzoru obveščevalne dejavnosti, ki jo razdelim na institucionalni in neinstitucionalni nadzor. Četrto poglavje govori o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Predstavil bom tudi najpomembnejši pravni podlagi, ki naj bi zagotavljali ustrezno varstvo človekovih pravic. To sta Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah in Ustava RS. V petem poglavju sledi empirična analiza, kjer sem se osredotočil na drugo hipotezo, ki pravi, da kombinacija institucionalnega in neinstitucionalnega nadzora nad delom obveščevalnih služb v RS zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic. Na začetku sem analiziral dva primera odločb Vrhovnega sodišča. Drugi primer odločbe Vrhovnega sodišča sem nato analiziral še na ravni Ustavnega sodišča. Po tem sem analiziral še nekatere odmevnejše sodne primere, ki so bili omenjeni v odločbi Ustavnega sodišča glede drugega primera, ki se nanaša na kršitev človekovih pravic s strani SOVE. Na koncu sledi še zaključek, kjer je vse skupaj strnjeno v smiselno celoto.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Cilji

V diplomski nalogi se bom posvetil nadzoru obveščevalno-varnostne dejavnosti v RS. Analiziral bom parlamentarni nadzor v Sloveniji in naredil primerjavo z evropskim pogledom na parlamentarni nadzor. Predstavil bom, kolikšno moč nadzora imajo neodvisne institucije in v kolikšni meri na nadzor vpliva javnost (mediji). Drugi del naloge zajema človekove temeljne pravice in svoboščine. Tu bom analiziral, kako je z zakonodajo glede delovanja obveščevalno-varnostnih služb v RS in pod kakšnimi pogoji jim dovoljuje poseganje v človekove pravice za določen čas. Osredotočil se bom na tiste človekove pravice, ki so pogosto kršene v vsakdanjem življenju. Na koncu bom naredil empirično analizo, kjer bom analiziral odločbo ustavnega sodišča, kjer je bila ugotovljena kršitev človekovih pravic s strani Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (v nadaljevanju SOVA).

2.2 Temeljne hipoteze

Hipoteze, teze oz. na relevantni literaturi utemeljeno raziskovalno vprašanje:

- Hipoteza 1: Za učinkovit nadzor nad delom obveščevalnih služb sta potrebna tako institucionalni kot neinstitucionalni nadzor.
- Hipoteza 2: Kombinacija institucionalnega in neinstitucionalnega nadzora nad delom obveščevalnih služb v RS zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic.

2.3 Metodologija oz. metode preučevanja

Skozi celotno diplomsko nalogo so analizirani in interpretirani primarni (ustava, zakoni, uredbe) ter sekundarni viri (raziskave, članki, poročila). Za opredelitev temeljnih pojmov sem uporabil deskriptivno metodo. V prvem sklopu naloge sem uporabil tudi primerjalno metodo, kjer sem primerjal slovenski in evropski pogled na parlamentarni nadzor obveščevalno-varnostnih služb. Primerjal sem urejenost parlamentarnega nadzora številnih evropskih držav ter poizkušal raziskati njihove podobnosti in razlike. Na koncu je dodan intervju z upokojenim profesorjem in nekdanjim namestnikom generalnega direktorja policije dr. Andrejem Anžičem.

2.4 Opredelitev temeljnih pojmov

2.4.1 Nadzor

Slovar slovenskega knjižnega jezika (v nadaljevanju SSKJ) razlaga, da je nadzor »sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa« (Slovar slovenskega knjižnega jezika).

»V svojem bistvu je proces, v katerem sodelujeta dva subjekta in v katerem en subjekt z avtoriteto moči (formalna ali neformalna) nadzor vrši, drugi subjekt pa se mu podreja« (Anžič 2010, 129). Pri nadzoru »gre za vprašanje prisile in drugih oblik usmerjanja delovanja posameznikov« (Kovačič 2006, 22).

2.4.2 Nadzorstvo

SSKJ razlaga nadzorstvo kot »opazovanje, pregledovanje zaradi ugotavljanja položaja, stanja česa« (Slovar slovenskega knjižnega jezika).

Po Anžiču (2010, 129) je nadzorstvo izvajanje dejavnosti, ki ni usmerjenja le na posamične primere in nima enkratnega pomena. Ta dejavnost mora zagotavljati, ali nek posameznik, skupina, organ ali organizacija deluje skladno s postavljenimi pravili, zahtevami in pričakovanji.

2.4.3 Obveščevalna dejavnost

Obveščevalna dejavnost – pomeni zbiranje, dokumentiranje, analiziranje in ocenjevanje podatkov ter informacij za potrebe državnih organov o prizadevanju tujih držav, organizacij, skupin in posameznikov (Anžič 1996, 241). Je specifična in ekskluzivna družbena in politična dejavnost, za katero je značilna tajnost pri delu (Bajagić 2008).

2.4.4 Človekove pravice

Človekove pravice so pravice, ki jih že z rojstvom pridobimo in pripadajo vsakemu, ne glede na raso, spol, jezik, nacionalno ali etnično pripadnost, vero ali katero koli drugo osebno okoliščino (UNIS Vienna 2016). Človekovih pravic ni potrebno kupiti, si jih prislužiti ali podedovati; so neodtujljive (Amnesty International 2016).

3 NADZOR OBVEŠČEVALNE DEJAVNOSTI

V tem poglavju bodo rabljeni izrazi nadzor, nadzorstvo in nadzorovanje, ki bodo služili kot sinonim za izraza kontrola in kontroliranje. Pri tem nas zanima tisto nadzorstvo, ki ga nad specializiranimi državnimi organi in službami izvaja zakonodajna oblast. Nadzor se bo v tem pomenu uveljavljal kot odkrivanje odmikavanja posameznih opravil ali dejavnosti od zahtev, ki so postavljene. Tovrsten nadzor vsebuje tri faze. Prva faza se nanaša samo na preverjanje ter primerjavo predvidenega in doseženega. Po opravljenem nadzoru sledi druga faza, to je ocena. Nadzorno delo je takrat potrjeno ali zanikano. V zadnji fazi intervencije je poskrbljeno za izvedbo izrečene ocene (Anžič 1996, 55).

3.1 Institucionalni nadzor

Po Črnčecu (2009, 100) spada v kategorijo institucionalnega nadzorstva:

- politično ali parlamentarno nadzorstvo, ki zajema tako celotni parlament, kot institucije, pa tudi specializirane odbore in komisije za vprašanja nadzora nad službami; področje obrambe in nadzor nad javnimi financami ter preiskovalnimi komisijami;
- strokovno nadzorstvo, ki zavzema institucije znotraj izvršne veje oblasti. Zajema tudi več ravni intra agencijsko / službeno ter intra resorno (na primer notranja revizija);
- sodno nadzorstvo, kamor spadajo ustavna sodišča, vrhovna sodišča, preiskovalni sodniki;
- nadzor neodvisnih institucij. Ponekod obstajajo močne in samostojne avtonomne institucije, v katerih pristojnosti je izvajanje nadzora nad posameznimi nalogami ali delom obveščevalnih služb. Informacijski pooblaščenca, ombudsmani in računsko sodišče so ene od bolj prepoznavnih s precejšnjimi pooblastili.

Vloga institucionalnega nadzora je zelo pomembna, vendar pa ga dopolnjujejo tudi druge oblike nadzorstva, ki jih bom opisal v nadaljevanju.

3.1.1 Politično ali parlamentarno nadzorstvo

Kljub temu, da je pomembna vsaka oblika nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami, države največ pozornosti namenjajo parlamentarnemu nadzoru. Že Anžič (1996) je na primeru Slovenije parlamentarni nadzor razdelil na splošne in posebne oblike. Podobno so

ugotavljali tudi Wills in drugi (2011, 86–91), da ima večina držav parlamentarni nadzor organiziran v obliki nadzornih teles. Te so razdelili v tri kategorije:

- splošni parlamentarni odbori;
- specializirani parlamentarni odbori;
- specializirana neparlamentarna telesa, ki jih imenuje parlament.

Parlamentarni nadzor se nanaša neposredno na nadzorovane službe in s tem posega v občutljivo razmerje zavor in ravnotežja, ki je vzpostavljen med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti (Golobinek 2001, 8). Bistvo izhaja predvsem iz priporočil Interparlamentarne unije in Ženevskega centra za demokratični nadzor nad oboroženimi silami. Priporočila Interparlamentarne unije in Ženevskega centra za demokratični nadzor nad oboroženimi silami pozivajo, naj člani parlamentov poskrbijo, da bodo zakoni omogočali dopolnjujoče si vloge vsem trem vejam oblasti, in sicer, da bo imela izvršilna veja oblasti končno pristojnost določanja naloge. To velja še posebej, ko gre za naloge obveščevalnih služb, da bo parlament sprejemal ustrezne zakone, nadziral proračun, vlado in delovanje obveščevalno-varnostnih služb, ne bo pa smel posegati v njihovo konkretno delovanje na terenu, in da bo sodstvo izdajalo potrebne sodne naloge v primeru, da bodo obveščevalno-varnostne službe želele posegati v zasebno lastnino ter bo nadziralo zakonitost njihovega delovanja (Born 2006, 68).

V nadaljevanju diplomske naloge se najprej osredotočam na parlamentarni nadzor v Sloveniji. Zatem bo sledila primerjava parlamentarnega nadzora z evropskimi državami, kjer sem primerjal urejenost parlamentarnega nadzora ter poizkušal raziskati njihove podobnosti in razlike. Sledil bo odstavek o sestavi in načinu delovanja Komisije, osredotočil se bom tudi na njene pristojnosti in naloge.

3.1.1.1 Parlamentarni nadzor v Sloveniji

Slovenski parlamentarni nadzor Anžič (1996) razdeli na dve obliki: splošni in posebni nadzor. Med splošne uvršča interpelacijo, poslanska vprašanja in parlamentarno preiskavo, med posebne oblike pa nadzorstvena pooblastila v komisiji za nadzor obveščevalnih ter varnostnih služb. V nadaljevanju se bom osredotočil predvsem na normativno-pravni okvir parlamentarnega nadzorstva, kot ga je vzpostavil Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb. Zakon določa, kaj je predmet parlamentarnega nadzorstva in v kolikšnem obsegu določi sestavo komisije za nadzor obveščevalno-varnostnih služb ter

njene naloge, pristojnosti in način dela. Določa razmerja parlamentarnega nadzorstva do ministrstev, Vlade RS in Državnega zbora RS, drugih državnih organov, organizacij in posameznikov (Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb 2007, 1. čl.; Podbregar 2012, 465–466).

Komisija za nadzor obveščevalno-varnostnih služb (v nadaljevanju Komisija) je specializirano telo Državnega zbora RS, vzpostavi jo zakon. Pod nadzorstvom Komisije so obveščevalni službi Ministrstva za obrambo RS in Vlade RS ter varnostni službi Ministrstva za obrambo RS in Ministrstva za notranje zadeve RS. Tudi vse druge obveščevalne varnostne službe so pod nadzorom komisije. Komisija torej nadzoruje SOVO, ki je vladna obveščevalna služba. Obveščevalno-varnostno službo Ministrstva za obrambo RS (v nadaljevanju OVS MORS), kot obveščevalno in varnostno službo, ter policijo, kot varnostno službo. Nadzorovane so tako dejavnosti službe kot tudi krepí, ki jih služba izvaja.

Kot pravi Anžič (2010, 136) se pri obveščevalnih službah nadzoruje oboje, pri varnostnih službah pa se nadzorujejo samo prikriti policijski ukrepi, izvajani v skladu z Zakonom o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP) (2012), varnostni del OVS MORS pa v skladu s 34. členom Zakona o obrambi (2004) in nekaterimi členi ZKP (Podbregar 2012, 466).

Nadzorovane dejavnosti obveščevalnih in varnostnih služb ter ukrepi, ki jih izvajajo, morajo biti v okvirih zakona in Vlade RS. Izvedba nalog komisije, določenih z zakonom, mora biti omogočena s strani nadzorovanih služb, pristojnih ministrstev, vlade in drugih državnih organov. Dolžnost vseh udeležencev nadzora je varovanje tajnih podatkov, ki so bili pridobljeni med delom komisije. Z vsemi dokumenti, podatki in drugim gradivom, ki vsebujejo tajne podatke ali so tajni, ravnaajo v skladu z zakonom o tajnih podatkih. Ta pooblašča predsednika komisije, da določi vse stopnje tajnosti podatkov, izdanih od komisije (Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb 2007, 6. čl., 7. čl., 8. čl.).

3.1.1.2 Sestava in način delovanja Komisije za nadzor obveščevalno-varnostnih dejavnosti

Komisijo ustanovi Državni zbor RS. Njeno sestavo in delovanje določa poslovnik državnega zbora, če zakon ne določi drugače. Podrobneje Komisija ureja način dela s poslovníkom, predlaganim s strani Komisije in sprejetim v državnem zboru. Lahko ima največ devet članov. Člani Komisije, podpredsednik in predsednik so izvoljeni na predlog poslanskih skupin z večino glasov vseh poslancev državnega zbora. V primeru odsotnosti katerega od članov

Komisije ta ne more biti nadomeščen z drugim poslancem. Za javnost so seje komisije zaprte, razen če se z dvotretjinsko večino navzočih članov, na predlog poslanske skupine ali predsednika Komisije, odloči drugače. Komisija na korespondenčni seji ne more odločati (Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb 2007, 9.–11. člen).

Vsak nenapovedan ali napovedan vpogled v podatke, dokumente in drugo gradivo ter nadzor naprav in prostorov za nadzor elektronskih komunikacij nadzorovane službe izvaja skupina najmanj treh članov Komisije iz vrst poslancev koalicije ter opozicije, ki so pri vsakem nadzoru pooblaščen z večino vseh glasov (prav tam, 12. člen).

3.1.1.3 Pristojnosti in naloge Komisije

Opazimo lahko, da je nabor pristojnosti in nalog Komisije precej širok. Vključuje tako nadziranje dejavnosti v povezavi s skladnostjo sprejete politike za nacionalno varnost; obravnavanje programa dela; obravnavanje poročila o delu in finančnem poslovanju; obravnavanje predloga državnega proračuna in predlogov drugih aktov, vezanih na financiranje; obravnavanje pobud in obvestil organizacije ter posameznikov, ki se nanašajo na naloge in pristojnosti Komisije; nadziranje uporabe nadzorovanih ukrepov, ki so bili odrejeni s sodno odločbo ter nadziranje odreditev in uporabe nadzorovanih ukrepov, odrejenih s sodno odločbo (prav tam, 13. čl.).

Na prvi pogled se zdi, da ima Komisija precej močno vlogo pri nadzoru nad dejavnostmi obveščevalne službe. V nadaljevanju primerjam parlamentarni nadzor kot ga poznamo v Sloveniji z ureditvami nekaterih drugih evropskih držav, saj le tako lahko postavimo pristojnosti Komisije v pravo perspektivo.

3.1.1.4 Primerjava parlamentarnega nadzora z evropskimi državami

Šestindvajsetega aprila 1999 je parlamentarna skupščina Sveta Evrope sprejela pomembno priporočilo št. 1402, ki govori o nadzorovanju notranjih varnostnih služb vseh držav članic Sveta Evrope. Te naj bi imele pomembno funkcijo pri zagotovitvi svobodne ureditve demokratične države v demokratičnih družbah in pri varovanju notranje varnosti. Pojavljajo pa se skrbi, da so s strani teh služb interesi nacionalne varnosti pogosto nad spoštovanjem pravic posameznika (Anžič in Golobinek 2003, 106). Strah pred morebitnimi kršitvami je bil eden izmed glavnih razlogov za sprejem priporočila.

V Republiki Italiji je pravna podlaga obveščevalno-varnostnih služb Zakon št. 801 (1977). Poznajo parlamentarni odbor, ki ga sestavlja osem članov. Posebnost tega nadzora se kaže v tem, da nad proračuni teh služb komisija ne opravlja nadzora. Tudi vse druge pristojnosti komisije so okrnjene. Možna je omejitev pristojnosti. Francija nima parlamentarnega nadzora, kljub obsežni organizaciji notranjih varnostnih služb. V Franciji parlamentarni nadzor izvajata sodna veja oblasti in vlada, ki nadzira uporabo prisluhov. Podobna država je Norveška. Na Norveškem parlamentarni nadzor izvaja vladna nadzorna komisija, ki mora o svojem delu poročati vladi, na štiri leta pa parlamentu. Na Portugalskem nadzorno telo sestavljajo trije državljani, ki jih izvoli parlament. Nadzorstvo z zakonom ni urejeno. Na Finskem, kjer nimajo parlamentarnega nadzornega sistema, ombudsman opravlja nadzorstveno funkcijo. Unikaten primer je država Švedska, kjer ne poznajo parlamentarnega nadzornega telesa. Za takšen nadzor je zadolženo posebno telo policije. Telo sestavljajo pet članov parlamenta, direktor policije in dva druga člana policije. Zadolženo je za nadzor policije in ugotavljanje skladnosti dela policije s prioritetami ter usmeritvami vlade in parlamenta. Pri nadzoru nad obveščevalnimi službami ima pomembno vlogo ombudsman. Velika Britanija ima tri obveščevalne službe (MI6, MI5, GCHQ – Government Communications Headquarters) in eno varnostno službo (DIS – Defence Intelligence Staff). Parlamentarni nadzor je nad delom teh treh agencij izvajan s strani Obveščevalnega in varnostnega odbora (OVO), ki ima devet članov. Sestavljajo ga predstavniki političnih strank, ki prihajajo iz obeh domov parlamenta. Imenuje jih predsednik vlade, po usklajevanjih z vodji političnih strank (Črnčec 2010, 152). Delovanje vseh služb temelji na ustreznih zakonih, za njihove pravne podlage je zahtevana usklajenost z Zakonom o ureditvi preiskovalnih pooblastil iz leta 2000. Posebnost parlamentarnega nadzora je v Veliki Britaniji pošiljanje poročil. O svojem delu GCHQ pripravi letno poročilo. Predsedniku vlade poročilo GCHQ-ja posredujejo skupaj z zaupnimi prilogi, brez njih pa parlamentarni nadzorni komisiji. Parlamentarna komisija ima pravico zahtevati vpogled v pridobljene podatke teh služb, predstojnik pa ima možnost to poročilo odobriti ali zavrniti. V Belgiji senat imenuje stalni odbor, ki izvaja parlamentarno nadzorstvo. Sestavljajo ga trije člani, katerih pristojnost je pregledovanje dokumentov služb in pravica do zaslišanja pripadnikov obveščevalnih služb (Anžič in Golobinek 2003, 1062–1063).

Evropske države imajo parlamentarno nadzorstvo zelo različno urejeno. Zato ni mogoče najti skupnega imenovalca pri njegovi pravni ureditvi. Najbolj se razlikujejo telesa, ki to nadzorstvo opravljajo in njihove pristojnosti (Anžič in Golobinek 2003, 1062). Za Slovenijo je zgled nemška ustavnopravna praksa. Za oblikovanje in sprejem Zakona o nadzoru

obveščevalnih ter varnostnih služb je Državni zbor RS upošteval prav to. Slednjo je nato skušal prilagoditi slovenskim razmeram. Priporočil Parlamentarne skupščine Sveta Evrope v celoti še ne upoštevajo vse sodobne evropske demokratične države. Nekatere evropske države ne poznajo parlamentarnega nadzorstva, druge ga imajo. Po pregledu ostalih demokratičnih držav lahko potrdim, da je parlamentarni nadzor v večini držav izvajan le nad obveščevalnimi službami, ne pa tudi nad policijo. Tudi dosledno izvajanje nadzora nad proračunskimi sredstvi obveščevalnih služb se ne izvaja v vseh državah (Anžič in Golobinek 2003).

3.1.2 Vladni nadzor

Vladni nadzor nima tako pomembne vloge pri nadzoru nad obveščevalno-varnostnimi službami, kakor ga ima parlament, vendar pa mora zaradi svoje specifične narave zagotavljati kontinuiran in učinkovit nadzor. Obe obliki nadzora se namreč ne izključujeta, temveč dopolnjujeta, saj ima vlada možnost predhodnega nadzora, parlament pa v glavnem deluje naknadno. Pri vladnem nadzoru govorimo o dveh oblikah nadzora – tistega, ki ga izvaja predsednik vlade oziroma vlada kot celota in tistega, ki ga izvajajo posamezni ministri (Born in Leigh 2005).

Za to, da vladni nadzor ne bi ušel izpod nadzora, mora zakonodaja vsebovati varovalne mehanizme pred morebitnimi zlorabami vladnega nadzora ali politizacijo obveščevalno-varnostnih služb. Eno od teh varoval je zahteva, da se vsa vladna navodila obveščevalno-varnostnim službam podajajo pisno, da so na voljo zunanjim nadzornim telesom in da o najpomembnejših obveščevalno-varnostnih zadevah predsednik vlade ali minister seznanja vodjo parlamentarne opozicije. Za obveščevalno-varnostne službe pa je prepovedana kakršnakoli dejavnost, s katero bi podprle interese katerekoli politične stranke oziroma vmešavanja in preiskovanje demonstracij ali kakšnega koli drugega političnega akta političnega nasprotovanja (Born in Leigh 2005, 71).

Tako kot za parlamentarni nadzor bi tudi za vladni nadzor na nek način lahko rekli, da predstavlja obliko političnega nadzora. Na drugi strani pa poznamo oblike nadzorstev, ki so (bolj ali manj) osvobojene političnih elementov. Te predstavljam v nadaljevanju.

3.1.3 Strokovno nadzorstvo

Pod strokovni nadzor štejemo različne institucije znotraj izvršilne veje oblasti. Zajema več ravni intra agencijsko / službeno ter intra resorno (na primer inšpekcija) (Črnčec 2009, 100).

Nadzor je del procesa upravljanja organizacije, zato tudi obveščevalno-varnostne službe tu niso izjema. Vodstveni delavci teh služb morajo vedno preverjati, ali oni sami, njihovi podrejeni in služba kot celota delujejo strokovno ter učinkovito. Vse skupaj mora biti skladno z ustavo, zakoni, podzakonskimi predpisi in internimi pravili. Skozi pogostost notranjih nadzorov se zmanjšuje število administrativnih napak, kar je lahko zelo pomembno pri zakonsko dovoljenem poseganju v človekove pravice (Podbregar 2012, 448–49).

Učinkovitost notranjega nadzora v obveščevalno-varnostni službi je odvisna od odločilnih ciljev notranjega nadzora. Kljub temu, da je ločitev ciljev stvar konkretne službe, naj bi notranji nadzor upošteval nekaj osnovnih ciljev. Prvi med njimi je zakonitost izvajanja nalog. Vse naloge morajo biti izvedene v skladu z zakonskimi določbami, posebno pa naloge, ki so posegale v človekove pravice. Drugi osnovni cilj je strokovnost izvajanja nalog. Naloge naj bi se izvajale v skladu s pravili stroke, ki za to področje veljajo. Naslednji osnovni cilj je obseg izvajanja nalog. Izhajajoč iz cilja posamezne naloge mora biti ta izvedena v potrebnem obsegu. Zadnji osnovni cilj določa pravočasnost izvajanja nalog, kjer se preverja, ali so naloge izvedene pravočasno (Podbregar 2012).

V nekaterih sistemih notranji nadzorniki, kot sta na primer generalni inšpektor in notranji kontrolor, za svoje delo odgovarjajo predstojniku službe, v nekaterih sistemih pa so vezani na drugi državni organ (kot na primer vlada, parlament). Iz izkušenj pri procesu vzpostavljanja notranjega nadzora v SOVI bi bilo pametno upoštevati nekaj naslednjih rešitev (Podbregar 2012, 449–50):

- nadzor naj izvaja samostojna enota ali posameznik, katerega izključna naloga je nadzor;
- delovno mesto naj bo sistematizirano zunaj organizacijskih enot službe, tako da nadzornik ni podrejen nižjim nivojem menedžmenta, kar bi lahko povzročalo pritiske in vmešavanje v njegovo delo;
- nadzornik naj bo za svoje delo odgovoren predstojniku službe, od katerega dobiva naloge in usmeritve ter kateremu tudi poroča.

Za izvajanje notranjega nadzora v obveščevalno-varnostni službi RS uporabljamo redni notranji nadzor, ki je določen z letnim ali drugim terminskim načrtom. V Sloveniji poznamo tudi izredni notranji nadzor, pri katerem se s posebnim aktom predstojnika odredi nadzor v primerih, ko je treba preveriti stanje določenega področja in to ni bilo načrtovano z načrtom nadzorov. Ena izmed oblik izvajanja notranjega nadzora je tudi ponovni notranji nadzor, kjer

gre za nadzore, ki se izvajajo po izteku roka za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljene z rednim ali izrednim nadzorom. Lahko gre tudi za notranjo preiskavo, ki je oblika notranjega nadzora, ki zaradi kompleksnosti konkretnega primera zahteva vključitev strokovnjakov za posamezna področja v ekipo, ki izvaja notranji nadzor. Zadnja od oblik izvajanja notranjega nadzora je ugotavljanje utemeljenosti pritožb, ki omogoča predstojniku, da v primeru pritožbe zoper delovanje službe predhodno preveri njeno utemeljenost in šele nato naroči pristojni službi pripravo odgovora (Podbregar 2012, 450).

Notranji nadzor mora biti skladen z zakonodajo in normativno urejen. S tem je znano, kdo izvaja nadzor, kakšna so njegova pooblastila in pristojnosti ter kaj nadzira. To področje navadno ureja interni predpis, ki ga izda predstojnik na osnovi zakonov in podzakonskih aktov. Pravno podlago za izvajanje notranjega nadzora pa tvori celota vseh aktov (Podbregar 2012, 451). Pomembno je, da znotraj služb obstajajo standardizirani postopki in pravila, ki preprečujejo zlorabe. Dolžnost poročanja o nezakonitostih za zaposlene v službah je koristna, hkrati pa krepi njihov položaj (Born in Leigh 2005, 46–48).

3.1.4 Sodno nadzorstvo

Za sodno nadzorstvo velja, da je eno izmed najbolj zanesljivih, učinkovitih in konkretnih oblik nadzora, kot predhodni ali naknadni nadzor. Pri predhodnem nadzoru zaprosijo obveščevalno-varnostne službe sodišče za dovoljenje še preden uporabijo posebno obliko pridobivanja podatkov ali posamezni ukrep. Če sodišče ukrepov ne dovoli, ne smejo biti izvedeni, če pa so dovoljeni, je to nezakonito in nelegitimno dejanje, ki je v demokratičnih državah kazensko preganjano oziroma sankcionirano. Redkeje se zgodi, da so tovrstnega nadzora deležne obveščevalne službe, razen takrat, ko po obliki in vsebini uporabljajo podobne ukrepe.

Pogosteje uporabijo sodni nadzor pri varnostnih službah, delujočih v državi, ki pogosto uporabijo ukrepe proti lastnim prebivalcem. O naknadnem sodnem nadzoru pa govorimo, ko je državljanom dana možnost, da pravico iščejo na sodišču (Podbregar 2012, 456).

Sodno nadzorstvo nad obveščevalno-varnostnimi službami v Sloveniji izvajajo predsednik Vrhovnega sodišča RS in preiskovalni sodniki. Omenjeni predsednik lahko dovoli posebne vrste pridobivanja podatkov SOVI in OVS MORS, ko so opravljane protiobveščevalne in obveščevalne naloge po Zakonu o obrambi (2004). Gre za posebno obliko pridobivanja podatkov po 24. členu ZSOVI (2006), to je nadzorovanje in snemanje telekomunikacij ter

kontroliranje pisem in drugih pošilk v RS. Takšna kontrola je odobrena s strani predsednika Vrhovnega sodišča RS. Kontrolo predlaga direktor SOVE oziroma minister za obrambo. Kontrola je dovoljena s pisno odredbo, dovoljena mora biti za vsak primer posebej, ko obstaja verjetnost, da državi preti nevarnost, ki ji lahko povzroči škodo. Nevarnost vidijo v tajnih aktivnostih, ki ogrožajo neodvisnost države, državno celovitost, njeno suverenost in strateške interese. Nevarnost se pokaže tudi v tajnem načrtovanju, pripravljanju in aktivnostih za izvajanje mednarodnih terorističnih akcij zoper RS ali pa so to katerakoli druga dejanja nasilja, usmerjena zoper državni organ in nosilca javnih funkcij v RS ter tujini.

Veliko nevarnost za varnost države predstavlja tudi posredovanje dokumentov in podatkov, ki so v RS opredeljeni kot državna tajnost, pripravljanje na oboroženi napad na RS, obveščanje skupin, organizacij in posameznikov v korist tujine ter mednarodna organizirana kriminalna dejavnost (Podbregar 2012, 457).

V predlogu in odredbi morajo biti navedeni podatki o osebi, na katero se nanaša pridobivanje podatkov. Hkrati morajo biti utemeljeni razlogi za uporabo, obseg in trajanje, vsebovati mora podatke o načinu izvajanja, telekomunikacijskih sredstvih in okoliščinah, ki zahtevajo uporabo posebnih oblik pridobivanja podatkov. Vključena mora biti tudi utemeljitev, zakaj podatki ne morejo biti drugače pridobljeni oziroma bi bilo z drugačno pridobitvijo ogroženo zdravje in življenje ljudi. Ta posebna oblika pridobivanja podatkov se lahko uporablja največ tri mesece. Če pa so navedeni utemeljeni razlogi, je lahko uporaba podaljšana še za tri mesece, skupno pa ne sme trajati več kot dve leti (Podbregar 2012, 458).

Pri sodnem nadzorstvu seveda nadzorstvu seveda ne smemo pozabiti na Ustavno sodišče, ki je prek instituta ustavne pritožbe zadnja stopnja pri odločanju o zatrjevanih kršitvah človekovih pravic (tudi) kot posledica obveščevalno-varnostne dejavnosti.

3.1.5 Nadzor neodvisnih institucij

Pri nadzoru nad obveščevalno-varnostnimi dejavnostmi ne moremo zanemariti izrednega pomena neodvisnih institucij. Institucija je opisana kot družbeni pojav, katere ključni element je celota med seboj povezanih predvidevanj. Običajno so samostojne in relativno zaprte ter delujejo po vnaprej določenem ritualu (Anžič 1997, 29). Nadzor nad določenimi področji dela oziroma nalogami obveščevalnih služb lahko v okviru svojih pristojnosti izvajajo močne in neodvisne institucije. Nekatere najbolj prepoznavne neodvisne institucije so informacijski pooblaščenec, varuh človekovih pravic in računsko sodišče.

3.1.5.1 Varuh človekovih pravic

Z novo Ustavo Republike Slovenije so v slovenski ustavni sistem vpeljali novo institucijo varuha človekovih pravic. Sprejeta je bila konec leta 1991. Varuha človekovih pravic v Ustavi RS opredeljuje 159. člen. Ta določa zakonsko določanje varuha pravic državljanov, ki varuje človekove pravice in svoboščine v odnosu do nosilcev javnih pooblastil, vseh organov lokalne samouprave in do državnih organov.

Po zakonu je to institucija, oblikovana po zgledu klasičnega modela nacionalnega parlamenta ombudsmana, ki ima široke pristojnosti do vseh organov, ki so zadolženi za izvajanje javnih pooblastil. Upoštevajoč naloge in pooblastila velja za dodatno sredstvo zunajsodnega varstva pravic posameznikov (Informacijski pooblaščenec 2016b).

3.1.5.2 Informacijski pooblaščenec

Enaintridesetega decembra 2005 je bil z Zakonom o informacijskem pooblaščenecu (v nadaljevanju ZlnfP) ustanovljen neodvisni in samostojni državni organ Informacijski pooblaščenec. Veliko pomembnost ima sprejetje ZlnfP v pravni red RS. S tem je dosežen prenos Direktive 95/46 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995, ki govori o varovanju posameznika, ko se obdeluje osebne podatke, ter o prostem pretoku teh podatkov. S tem zakonom so ustanovili informacijskega pooblaščenca. Polje izvajanja nalog informacijskega pooblaščenca je področje dostopa do informacij javnega značaja in varstvo osebnih podatkov. Pravica do varstva osebnih podatkov in pravica dostopanja do javnih informacij sta v Sloveniji kot temeljni človekovi pravici določeni z Ustavo RS. Informacijskega pooblaščenca vodi pooblaščenka Mojca Prelesnik (Zgodovina 2016).

3.1.5.3 Računsko sodišče

Računsko sodišče RS je najvišji organ kontrole celotne javne porabe v RS, državnih računov in državnega proračuna. Ustava določa, da je delo računskega sodišča neodvisno in je vezano na ustavo ter zakon. Zakon o računskem sodišču navaja, da aktov, s katerimi je izvršena revizijska pristojnost, nikakor ni dovoljeno izpodbijati pri državnih organih in sodiščih. Vse pristojnosti izvaja računsko sodišče popolnoma samostojno. Programe svojega dela sprejema samo, nobenemu organu in instituciji pa ni dovoljeno nalaganje dela ali dajanje navodil za izvajanje dela. Predlog za opravljanje revizije lahko podajo organi lokalne skupnosti, ministrstva, vlada, poslanci in delovna telesa državnega zbora, v skladu z zakonom o

računskem sodišču. Računskemu sodišču je dovoljeno po lastni presoji upoštevati pobude posameznikov (upoštevajoč tudi članke in prispevke v medijih) in civilno-družbenih subjektov. Stroške svojega delovanja pokrije iz sredstev, ki jih odobri Državni zbor po pregledu finančnega načrta sodišča. Gre za samostojnega proračunskega uporabnika, kateremu so zagotovljena sredstva v posebnem delu proračuna. Postopki revidiranja in načini dela so določeni z zakonom. Predvideni so pravni instrumenti, ki narekujejo delovanje pri ugotavljanju in uveljavljanju odgovornosti ter razrešitvah funkcionarjev – vrhovnih državnih revizorjev, revizorjev in članov. Računsko sodišče je pri izvedbi nalog odgovorno javnosti in državnemu zboru. Kot posledica ima računsko sodišče dolžnost in pravico poročanja o revizijskih ugotovitvah. Državni zbor določi tudi revizorja, ki revidira računovodske izkaze o poslovanju računskega sodišča (Računsko sodišče RS 2016).

3.2 Neinstitucionalni nadzor

Poleg institucionalnega nadzora, ki ga opisujemo kot zelo pomembnega, ne smemo zanemariti niti pomena neinstitucionalnega nadzora, ki ga lahko razdelimo v dve skupini.

Nadzor javnosti spada v prvo skupino. Vanj vključimo vse, od državljanov do medijev, kjer je treba poudariti, da obstaja možnost uporabe instrumenta dostopa do informacij javnega značaja. V drugo skupino spada državljanski nadzor. O državljanskem nadzoru govorimo takrat, ko so v posebno telo imenovani ljudje, katerih delo zajema varovanje človekovih pravic, državljani (prepoznavne javne osebnosti) in varnostni strokovnjaki, ki neposredno nadzorujejo posege v človekove pravice državljanov (Črnčec 2009, 101).

3.2.1 Nadzor javnosti

Ko imamo opravka z nadzorom javnosti nad delovanjem obveščevalno-varnostnih služb imamo običajno opraviti z množičnimi mediji in javnim mnenjem. Pri tem se moramo zavedati, da je področje nacionalne varnosti, kjer delujejo obveščevalno-varnostne službe, področje, kjer je že normativno gledano zagotovljeno delovanje zgolj državnih organov in služb. Tu so na stran odrinjeni civilno-družbeni akterji, ki nimajo realne moči vplivanja na konkretne politične odločitve (Fink-Hafner 1998, 818). Vez med vlado in javnostjo največkrat predstavljajo elektronski ter tiskani množični mediji, v zadnjih letih pa so se za širjenje informacij razvila spletna socialna omrežja. Ko je govora o odnosu medijev do oblasti, si jih najlažje predstavljamo kot nekakšen dvosmerni kanal. V eno smer tečejo informacije o

odločitvah in namerah vladajoče politične elite, v nasprotno smer pa povratne informacije o tem, kako javnost sprejema določeno politiko ter kakšne so njene zahteve in pričakovanja. Mediji so v posebnem odnosu do vlade, saj lahko že vnaprej povzročijo psihološki učinek, kar lahko vpliva na implementacijo odločitve. Zavedati se moramo, da vlada v odnosu do medijev dostikrat sama igra vlogo javnosti (Trice 1982, 507 v Podbregar 2012, 481–482).

V realnosti še zdaleč ne ostajajo samo neodvisni mediji, ampak tudi takšni, katerih delovanje in obstoj je tesno povezano s posamezno državno institucijo ali politično opcijo. Tako bomo predpostavljali, da so mediji v osnovi neodvisni. Predpogoj za celovito in kredibilno obveščanje javnosti leži v zasledovanju nekaterih temeljnih načel. Prvo načelo je, da ima javnost pravico biti seznanjena o državnih zadevah. Sledi mu načelo, da je zagotovljena neodvisnost medijev. Tretjo načelo se nanaša na zagotovljenost pogojev za pluralnost medijskega prostora. Zadnje govori o tem, da mediji vodijo profesionalnost, etičnost in stremljenje po odkrivanju resnice (Sotlar 2000).

Množični mediji imajo med vsemi nevladnimi akterji največ možnosti vplivanja na vlado. Pri tem gre za posreden vpliv tako v smislu sooblikovanja javnega mnenja kot v smislu razkrivanja ozadja sprejemanja pomembnih odločitev za celotno javnost (Trice 1982, 507). Mediji spremljajo in »nadzirajo« obveščevalne službe v senci drugih nadzornikov. V ospredje pa stopijo vedno takrat, ko ostale oblike nadzora odpovedo ali niso dovolj učinkovite (Pleteršek 2006, 51).

Splichal (1997, 4) opredeli javno mnenje kot komunikacijski proces, ko si posameznik ali skupina prizadeva doseči sporazum pri spornih javnih zadevah. Tako želijo vplivati na delovanje institucij oblasti. Pomembno vlogo imajo tudi t. i. mnenjski voditelji, ki pomagajo soustvarjati javno mnenje. Javno mnenje pa v veliki meri soustvarjajo prav množični mediji, kot so televizija, radio, časopis in svetovni splet (Podbregar 2012, 484).

3.2.2 Državlanski nadzor

Ko so strokovnjaki za varnost, prepoznavne javne osebnosti in ljudje, katerih delo zajema varovanje človekovih pravic, imenovani v posebno telo, govorimo o državljanskem nadzoru. Naloga tega telesa je neposredno varovanje posegov v človekove pravice državljanov in je po svoji pojavnosti v resnici formalizirano nadzorovanje javnosti (Črnčec 2009, 101).

4 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE

4.1 Varstvo človekovih pravic

V prvem delu diplomske naloge sem predstavil različne oblike nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo, ki sem jih razvrstil predvsem med institucionalne in neinstitucionalne oblike. V drugem delu diplomske naloge pa se osredotočam na aspekt (varstva) človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki zagotovo igrajo ključno vlogo pri nadzoru nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Človekove pravice in temeljne svoboščine se varujejo tako, da zagotavljajo politične, kulturne ter socialne možnosti za njihovo praktično uveljavljanje. Po drugi strani pa tako, da se preprečijo oblike njihovih kršitev ali ogrožanja. Kršitve in ogrožanja so lahko posredne narave, ki običajno izvirajo iz pomanjkljive ali ne dovolj definirane zakonodaje. Pod kršitve in ogrožanja neposredne narave pa spadajo tiste, ki so neskladne z zakonom (Bavcon 1992; Bavcon 1995; Anžič 1996, 28).

Kršitev človekovih pravic in svoboščin lahko zagreši vsakdo, ki je subjekt kazenskega prava. V nalogi se bom osredotočil le na tiste kršitve, ki jih lahko storijo nosilci izvršnih pooblastil. Gre za kazniva dejanja, ki jih storijo posamezniki. Obstaja pa možnost, da se varnostni organi iz institucij za varstvo človekovih pravic sprevržejo v instrument za njihovo množično zatiranje (Anžič 1996, 28).

Za večno protislovje velja tudi preprečevanje, odpravljanje in reševanje družbenih konfliktov ter nasprotij ob istočasni uporabi represivnih ukrepov z namenom podrediti posameznika in hkratnem zagotavljanju njegovih pravic ter svoboščin. Zaradi protislovja človekovih pravic se pojavlja večna dilema, kje sta meja legitimnosti in pravna mera represije. Tu gre za problem njihovega varovanja, saj predpostavlja in zahteva omejitve delovanja organov državne prisile. Po drugi strani pa ravno zahteva po varovanju teh pravic predpostavlja vsakršne (tudi nasilne) posege vanjo s strani države in njenih organov (Donnelly 1993; Šinkovec 1996).

4.1.1 Pomembnejši pravni akti

4.1.1.1 Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah

Poznamo t. i. »pozitivne« in »negativne« človekove pravice v razmerju do države. Za »pozitivne« človekove pravice veljajo tiste, ki so osnova za pričakovanje in zahtevanje državljanov, da država izpolni vsako svojo dolžnost s tem, da so mu zagotovljene določene usluge ali dobrine. Za »negativne« velja, da državljan samo zahteva, pa tudi določenih ravnanj in dejanj. Klasične razlage človekovih pravic izhajajo iz predpostavke, da lahko človekove pravice najbolj ogroža država. Človekove pravice naj bi zato pojmovali kot sredstvo za varovanje individualnih svoboščin. Nasprotna je razlaga, da človekove pravice najbolj ogrožajo družbene institucije in asociacije, kot so šole, podjetja itd. (Anžič 1996, 167).

Za delovanje varnostnih in obveščevalnih služb so pomembne vse norme in standardi, ki so se uveljavili v evropskih institucijah za varstvo človekovih pravic. Med pomembnejše štejemo Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter predpise o uporabi osebnih podatkov v policijskem sektorju. Kljub temu, da je bila konvencija o varstvu človekovih pravic sprva namenjena posamezniku in varovanju njegovih vrednot, izraža tudi državne interese. Nekatere pravice uživajo absolutno varstvo, pri drugih je možna njihova omejitev. Med vzroke glede omejitev uvrščamo državno varnost, ekonomsko blaginjo države, javno varnost itd. (Anžič 1996, 167–168).

4.1.1.2 Ustava RS

Vse določbe iz korpusa človekovih pravic so zajete v Ustavi RS, in sicer v drugem poglavju o človekovih pravicah ter tretjem poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih. Ustava RS vsebuje dve varovalki, ki dajeta varstvu človekovih pravic dodatno težo. Prva je določba 8. člena, ki zahteva skladnost vseh zakonov in predpisov z mednarodnimi pogodbami ter splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava. Druga varovalka se skriva v določbi 5. odstavka 15. člena, ki govori o tem, da je nedopustno omejiti z izgovorom, da ni priznana s strani ustave ali je priznana v manjši meri, kot je določeno v omenjenih mednarodnih aktih o človekovih pravicah (Anžič 1996, 205).

Med bolj pomembnimi so naslednje skupine pravic (Anžič 1996, 206):

- varstvo človekovih pravic pred različnimi posegi države in pred zlorabami oblasti;

- človekove politične in državljanske pravice;
- pravice narodnostnih manjšin in migrantov;
- pravni in drugi mehanizmi za učinkovito varstvo človekovih pravic.

V prvo skupino pravic sodijo prepoved smrtne kazni in vsa procesna jamstva, ki vsakomur zagotavljajo pošteno sojenje. Pomembne so tudi določbe, ki so namenjene varovanju človekove zasebnosti, osebnega dostojanstva, osebnostne pravice in varnosti. Pri drugi skupini pravic ustava opredeljuje najpomembnejše pravice, ki so ključnega pomena za vzpostavitev demokratičnih odnosov v državi. Opredeljuje pravico do svobodnega izražanja misli in prepričanj, pravico do zbiranja ter združevanja, volilno pravico, svobodo vesti, pravico do peticije in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Pri zadnji skupini gre za pravno, sodno in drugo zaščito, če je do kršitve že prišlo. Pomembnejša načela so načelo neodvisnosti sodnikov, načelo zakonitosti in načelo ustavnosti. Z opredeljenim ustavnim varstvom človekovih pravic je RS ustvarila pogoje in možnosti za nadaljevanje demokratičnega procesa v družbi ter državi. Razmerje med posameznikom in državo ostaja protislovno ter je obremenjeno. Razlog se ne skriva samo zaradi centrov oblasti in moči, temveč tudi s stopnjo politične in varnostne kulture, z oceno ogroženosti, s stopnjo parlamentarne tradicije in gospodarskih ter kulturnih dosežkov. Poleg ustavnih mehanizmov so za problem varstva človekovih pravic pomembni še drugi normativni mehanizmi, kot sta kazensko pravo in njegovo praktično uveljavljanje (Anžič 1996, 206–207).

Zgoraj sem predstavil podlago, ki naj bi zagotavljala ustrezno varstvo človekovih pravic, v nadaljevanju pa naslavljam še vprašanje posegov v tako varovane človekove pravice.

4.2 Posegi v človekove pravice

Večina mednarodnih dokumentov, ki urejajo področje in probleme uresničevanja človekovih pravic, predpostavlja možnost njihove uveljavitve le v demokratičnih družbah. Pri tem gre predvsem za razmišljanje, da sta pri vsebinskih vprašanjih demokracije potrebna sodelovanje in podpora civilne družbe. Prav človekove pravice pa pomenijo tisto merilo, s katerim se da izmeriti specifično težo demokracije v družbi in državi. Ideal demokracije se približata tista družba in država, ki v vseh sferah ter procesih svojega razvoja zagotavljata uveljavitev pravic in svoboščin (Anžič 1996, 203). Za relativno uravnoteženo spoštovanje človekovih pravic, bi morale obveščevalne službe, storiti vse kar je v njihovi moči, da bi omejitve človekovih

pravic na ozemlju jurisdikcije kot tudi izven nje temeljile le ne zavarovanju demokracije (Perenič 1996).

4.2.1 Pravica do zasebnosti

Obveščevalno-varnostne službe se velikokrat znajdejo v nasprotju z lastnimi interesi in pravico posameznika do zasebnosti, ki je temeljna človekova pravica. Samo odločitev sodišča dopušča posege v osebnost in zasebnost posameznika, ob upoštevanju uporabe najmilejših ukrepov, potrebnih za doseganje cilja. Če je napadeno človekovo dostojanstvo, ki je absolutna pravica, ima oškodovani legitimno pravico braniti se proti vsem osebam v državi (Šinkovec 1996, 180).

Velikokrat zasebnost razumemo kot varstvo osebe v njenem bivalnem prostoru. V tem prostoru vidimo absolutno varnost pred poseganjem javnosti in drugih. Vendar takšne opredelitve ne moremo povsem sprejeti, ker je zastavljena preozko v smislu varovanja zasebnosti. Vplive v zasebno sfero bi lahko strnili v štiri pomembnejše kategorije, in sicer: svoboda pri izbiranju lastnih komunikacijskih partnerjev; prepoved nasilnih komunikacij z vdorom v zasebno sfero; svoboda pred izsiljenimi komunikacijskimi udeležbami in prepoved izoliranja od informacij iz komunikacijskega omrežja (Šinkovec 1996, 181).

4.2.2 Informacijska zasebnost

Sinonim informacijske zasebnosti je varstvo osebnih podatkov. Današnja sodobna računalniška tehnologija omogoči organizacijam, posameznikom in skupinam obdelovanje ter shranjevanje ogromnih količin osebnih in drugih podatkov. Vsakdo, ki zna povezati različne skupine osebnih podatkov, najdenih na različnih tehničnih sredstvih ali v bazah podatkov, naenkrat dobi neomejene možnosti spremljanja posameznikov na vsakem njihovem koraku. Na takšen način izvaja poseganje v njihovo zasebnost brez nadzora in brez njihove vednosti (Brezovšek in Črnčec 2007, 195–196).

Slovenija je prvi zakon o varstvu osebnih podatkov sprejela že leta 1990, drugega pa devet let pozneje. Z zakonom so opredeljeni pogoji, ki dovoljujejo zbiranje osebnih podatkov. Zbiranje podatkov o posamezniku, ne da bi za to imeli njegovo privolitev, ni dovoljeno. Z zakonom so opredeljena področja, ki so izjeme in so razlogi ter namen zbiranja natančno opredeljeni. Hkrati določa, da je na ozemlju RS zagotovljeno varovanje osebnih podatkov prav vsakemu posamezniku. Prebivališče in državljanstvo tu nista pomembna. Smisel varstva osebnih

podatkov je torej varovanje pravic posameznika, na katerega se podatki nanašajo. Od avgusta 2007 velja novi Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), ki vsebuje nekaj novih poglavij. Ta poglavja precizno obravnavajo evidenco vstopov in izstopov iz prostorov, biometrijo in videonadzor. Hkrati je razširjena opredelitev osebnih podatkov, in sicer od podatkov o vpisu v kazensko evidenco ali izbrisu iz nje, spolnem življenju, zdravstvenem stanju, članstvu v sindikatu, o rasnem, političnem, narodnem, filozofskem in verskem prepričanju do biometričnih značilnosti.

Normativna ureditev informacijske zasebnosti v Sloveniji je ustrezna in na evropski ravni. Težave največkrat nastanejo zgolj v praksi. Odmevnejši so bili primeri razkrivanja podatkov na Zavodu za zaposlovanje RS, kot tudi sporna ravnanja zasebnih detektivov (Črnčec 2009, 229–230).

4.2.3 Komunikacijska zasebnost

Ustava določa, da je zagotovljena tajnost pisem in drugih občil pri opredelitvi komunikacijske zasebnosti. Tudi v tem primeru je mogoče poseči v pravico do zasebnosti samo na osnovi zakona. Takrat za določen čas upoštevanje varstva tajnosti pisem in drugih občil ter nedotakljivosti človekove zasebnosti ni upoštevano. Vendar le pod pogojem, da je to nujnost za proces kazenskega postopka ali uvedbo le tega ali za varnost države. Omejevanje varstva tajnosti pisem in drugih občil v Sloveniji določata ZKP in ZSOVA. Postopek operaterjev telekomunikacijskih storitev pa določa Zakon o telekomunikacijah (Žirovnik 2003).

V času sodobnih elektronskih sredstev, kot je današnji, je varovanje te pravice izrednega pomena. Ta pravica namreč ne zajema samo telefonskega in pisemskega sporazumevanja, ampak zajame tudi vse druge načine ter sporazumevalna sredstva. Za kaznivo dejanje se šteje vsako protipravno odpiranje neosebni pisem, zaprtega pisanja in pošiljk, brzojavk ali seznanjanje z njihovo vsebino s tehničnimi sredstvi, hkrati pa tudi seznanjanje s sporočilom, ki je bilo poslano po telefonu ali prek drugega komunikacijskega sredstva (Kaučič in Grad 2003).

4.2.4 Spremljanje mednarodnih sistemov zvez in tajno opazovanje ter sledenje

To posebno obliko pridobivanja podatka določa ZSOVA. Agencija s posebnimi oblikami in tajnim sodelovanjem pridobi podatke. Direktor agencije s soglasjem vlade določi, pod kakšnimi pogoji in na kakšen način bodo pridobili podatke prek tajnega sodelovanja ter

ukrepe in postopke za zaščito virov podatkov. Le na takšen način so lahko uporabljene posebne oblike pridobivanja podatkov. Te oblike so tajno opazovanje in sledenje, v odprtih ali javnih prostorih, z uporabo tehničnih sredstev za dokumentacijo, spremljanje mednarodnih sistemov zvez; tajno nakupovanje dokumentov in predmetov. Direktor agenciji s pisno odredbo dovoljuje spremljati mednarodne sisteme zvez in tajni nakup predmetov ter dokumentov. Pisna odredba mora podati podatke o zadevi, na katero se nanaša posebno pridobivanje podatkov, način, trajanje in obseg. Mednarodni sistemi zvez ne smejo biti spremljani na določljivem priključku telekomunikacijskega sredstva ali prek določenega uporabnika telekomunikacijskega priključka na območju RS (ZSOVA 2006, 19. - 21. čl.).

Tajno sledenje v javnih ali odprtih prostorih in opazovanje z uporabljanjem tehničnih sredstev za dokumentacijo mora odrediti direktor agencije, ki poda pisno odredbo. Pod pogojem, da nekih določenih podatkov nikakor ni moč pridobiti na drugačen način ali pa je drugačna pridobitev podatkov v povezavi z nesorazmernimi težavami. Odredba in predlog morata biti podana pisno. Vsebovani morajo biti podatki o posamezniku, na katerega se posebno pridobivanje podatkov nanaša. Vsebovati mora tudi trajanje in obseg pridobivanja podatkov ter predlog in utemeljitev vseh razlogov, ki so pripomogli k uporabi posebne oblike pridobivanja podatkov (ZSOVA 2006, 22. čl.).

5 EMPIRIČNA ANALIZA

V empirični analizi sem se osredotočil na drugo hipotezo, ki pravi, da kombinacija institucionalnega in neinstitucionalnega nadzora nad delom obveščevalnih služb v RS zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic. Odločil sem se, da v svojo analizo ne bom vključil dela policije, saj ta ne opravlja obveščevalne dejavnosti, ki predstavlja pomemben del moje diplomske naloge, ampak se bom osredotočil le na SOVO, ki je verjetno najpomembnejši obveščevalni in varnostni organ v Sloveniji. Od vseh oblik nadzora, ki so neposredno povezane z varstvom človekovih pravic, se lahko najbolj zanesemo na sodno vejo oblasti, ki naj bi predstavljala neodvisen in strokoven nadzor. Ostali dve veji oblasti varujeta človekove pravice bolj posredno in sta povezani z močnimi političnimi elementi. Osredotočil se bom samo na sodno vejo oblasti in sicer na prakso Vrhovnega in Ustavnega sodišča. Na začetku sem analiziral dve odločbi Vrhovnega sodišča RS, nato sem drugi primer odločbe Vrhovnega sodišča RS analiziral še na ravni Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče namreč odloča na najvišji ravni, ki v primerih zatrtjevanja kršitev človekovih pravic deluje prek

instituta ustavne pritožbe. Po pregledu odločb Ustavnega sodišča v zadevah z ustavno pritožbo sem prišel do spoznanja, da je v vsej svoji zgodovini Ustavno sodišče ugotovilo, da je delovanje obveščevalno-varnostnega organa (v tem primeru SOVE) predstavljalo kršitev človekovih pravic, samo v enem primeru. Na koncu sem pogledal katere sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ki so bile omenjene v Ustavni odločbi drugega primera. Pomembnost teh sodb se namreč kaže z vidika dopustnosti posega v pravico do zasebnosti s prisluškovanjem.

5.1 Vrhovno sodišče

Kar se tiče sodne prakse odločb Vrhovnega sodišča, ki se nanašajo na posebne operative metode in sredstva (kot je prisluškovanje in snemanje pogovorov) in s tem kršitev človekovih pravic sem naletel na dva primera. V prvem primeru je Okrožno sodišče v Ljubljani dne 7.2.1997 obsodilo več oseb zaradi kaznivega dejanja neupravičene proizvodnje prometa z mamili. Pritožbe zagovornikov je Višje sodišče v Ljubljani s sodbo zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje. Zagovornik enega od obsojencev je poudarjal, da je bil obdolženi obsojen na podlagi dokaza, ki je bil pridobljen na nezakonit način. Ukrep nadzorstva in snemanje telefonskih pogovorov je namreč izvajala SOVA, kar je v nasprotju za 152. členom ZKP, po katerem morajo ukrepe izvajati organi za notranje zadeve. Po stališču vložnika naj bil sodišče napačno razlagalo pogovor med obsojenima. Vrhovni državni tožilec je predlagal, naj Vrhovno sodišče RS zahtevo zagovornika zavrne, saj zahteva za varstvo zakonitosti ni utemeljena. Prvostopno sodišče je sodbo oprlo na ugotovitve, pridobljene z izvajanjem ukrepov iz člena 150. ZKP, ki jih je preverilo kot resnične in pridobljene v skladu z zakonom. Na podlagi navedenega je Vrhovno sodišče ugotovilo, da kršitve zakona, na katere se je vložnik skliceval, niso bile podane, zato je v skladu z določilom člena 425. ZKP zahtevo za varstvo zakonitosti zavrnilo (Vrhovno sodišče RS 1999).

V drugem primeru sta bila s sodbo Okrožnega sodišča v Novi Gorici obsojena 15.11.1996 spoznana za kriva neupravičene proizvodnje in prometa z mamili ter obsojena na 3 leta zapora. V zahtevi za varstvo zakonitosti z dne 15. 5. 1997 je zagovornik obsojenca navedel, da jo vlaga na podlagi kršitev določba kazenskega postopka, podrejeno pa tudi zaradi kršitve kazenskega zakona. Določbe so bile kršene zato, ker se je sodba opirala na dokaz, pridobljenim z delovanjem iz 4. odstavka 151. člena ZKP, na katerega se sodba ni morala opirati. Dokaz ni bil izveden zakonito, ker ga ni izvajalo Ministrstvo za notranje zadeve RS, ampak nepristojna SOVA. Tukaj je šlo za bistveno kršitev določb kazenskega postopka, ker je

sodišče prve stopnje na glavni obravnavi prekršilo pravico obrambe s tem, ker za potrebe obrambe ni dovolilo prepisa oziroma fotokopiranja prepisov kontrole prisluškovanja telefona, kar je vplivalo na zakonitost in pravilnost sodbe. Vrhovni državni tožilec RS je v odgovoru na zahtevo za varstvo zakonitosti trdil, da materialni zakon ni bil kršen, kršene pa tudi niso bile procesne določbe, saj le s tem, kot je nekatere ukrepe iz 150. člena ZKP izvajala SOVA in ne organi za notranje zadeve, določbe ZKP niso bile kršene. Z dopolnitvijo zahteve za varstvo zakonitosti, v kateri je zagovornik navedel, da je tajni policijski sodelavec kontaktiral z obsojencema, še preden je preiskovalni sodnik izdal odredbo, se Vrhovno sodišče ni ukvarjalo, saj je bila dopolnitev zahteve za varstvo zakonitosti vložena znatno po izteku roka za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti. Potrebno je dodati, da je zagovornik zatrjeval že pred tem v zahtevi za obnovo kazenskega postopka, ki pa je bila s sklepom Okrožnega sodišča v Novi Gorici pravnomočno zavrnjena. Vrhovno sodišče je ugotovilo, da niso podane kršitve zakona, na katere se sklicuje vložnik v zahtevi za varstvo zakonitosti. Zahteva zagovornika za varstvo zakonitosti je bila zavrnjena kot neutemeljena (Vrhovno sodišče RS 2003).

5.2 Ustavno sodišče

Drugi primer odločbe Vrhovnega sodišča bom analiziral tudi na ravni Ustavnega sodišča. Po tem ko je Vrhovno sodišče (enako kot prej Okrožno in Višje) zavrnilo navedene argumente, je pritožnik vložil še ustavno pritožbo na Ustavno sodišče, v kateri je zatrjeval kršitev človekovih pravic, med drugim tudi kršitev varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic iz 35. člena Ustave. Senat Ustavnega sodišča je sklenil, da ustavno pritožbo sprejme v obravnavo. Ustavno sodišče je potrdilo, da »prisluškovanje in snemanje telefonskih pogovorov pomeni poseg v pravico do zasebnosti, ki jo Ustava zagotavlja v 35. členu, ter v njenem okviru tudi v varstvo tajnosti pisem in drugih občil, ki ga Ustava posebej zagotavlja v prvem odstavku 37. člena«. Za tem je nadaljevalo, da se je potrebno vprašati, ali to, da je prisluškovanje in zvočno snemanje telefonskih pogovorov v konkretnem primeru opravljala SOVA, resnično pomeni nedopusten poseg v ti dve pravici. Ustavno sodišče je prišlo do zaključka, da »v času, ko se je v konkretnem primeru prisluškovanje in snemanje izvajalo, kakor tudi v času, ko je bil ZKP sprejet, SOVA ni bila več v sestavi MNZ in tako ni več štela v okvir organov za notranje zadeve«. Zaradi tega razloga naj SOVA v času izvedbe svojih ukrepov ne bi bila pristojna za izvajanje prisluškovanja in snemanje telefonskih pogovorov za potrebe kazenskega postopka. Ustavno sodišče je tako zaključilo, da sta bili glede na vse

navedeno s tem, da je prisluškovanje in snemanje telefonskih pogovorov izvajala SOVA in ne policija, »kršeni pritožnikovi pravici do zasebnosti iz 35. člena Ustave in pravica do varstva tajnosti pisem in drugih občil iz prvega odstavka 37. člena Ustave«. V posameznem primeru mora prisluškovanje in zvočno snemanje v posameznih primerih slediti ustavnim in zakonskim zahtevam. Poseg je torej nedopusten, če ni v skladu z Ustavo. Kršitev ustavnih in zakonskih določb v tem primeru predstavlja nedovoljen poseg in tako pomeni tudi kršitev pravice do zasebnosti, kot je zavarovana s 35. členom in natančneje s 37. členom Ustave (Ustavno sodišče RS 2005).

5.3 Sodbe ESČP, ki jih je omenilo Ustavno sodišče

Sodbe ESČP, ki jih je omenilo Ustavno sodišče v tem primeru so zelo pomembne, saj pravico do zasebnosti zagotavlja 8. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki se skladno z 8. členom Ustave uporablja neposredno. Na podlagi te konvencije je ESČP, izdalo več sodb. Najbolj odmevni primeri takih sodb na katere so je sklicevalo tudi Ustavno sodišče v tem primeru so: Klass in drugi proti Nemčiji iz leta 1978, Malone proti Združenemu Kraljestvu iz leta 1984, Kruslin proti Franciji in Huvig proti Franciji iz leta 1990 ter Valenzuela Contreras proti Španiji iz leta 1998. Iz navedene sodne prakse ESČP lahko sklepamo, da je uporaba prisluškovanja dopustna, le če je ukrep uporabljen v skladu z zakonom, ki sledi kateremu izmed legitimnih ciljev iz drugega odstavka 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah in je hkrati nujen v demokratični družbi. Med drugim izhaja tudi, da je ob uporabi treba zagotoviti jamstva, da se ta pristojnost države ne izrodi v sredstvo za slabitev in uničevanje demokratičnih ustanov. V okviru teh jamstev morajo biti določbe zakona, ki ureja prisluškovanje, dovolj natančne glede obsega pristojnosti pooblaščenih državnih organov. Določbe morajo biti natančne tudi glede izvajanja samega ukrepa, tako da državljani vedo, pod kakšnimi pogoji in v katerih okoliščinah se tak ukrep izvršuje. Vse skupaj mora objektivno nadzirati neodvisen državni organ (prav tam).

5.4 Ugotovitve empirične analize

V obeh primerih, ki sem jih obravnaval, SOVA ni bila več v sestavi Ministrstva za notranje zadeve in s tem ni spadala pod okvir organov za notranje zadeve. Skladno s tem SOVA ni smela izvajati prisluškovanja in snemanja telefonskih pogovorov za potrebe kazenskega

postopka. Iz sodne prakse ESČP lahko izhajam, da je uporaba prisluškovanja dopustna pod določenimi pogoji in v okviru določb, ki morajo biti izjemno natančne glede obsega in izvajanja samega ukrepa. Seveda pod objektivnim nadzorom neodvisnega državnega organa. Zaključek, ki ga lahko naredim na podlagi dejstva, da je do danes Ustavno sodišče SOVO za kršitev človekovih pravic obsodilo le enkrat, je to, da gre za nenavaden in ne povsem jasen rezultat. Po mojem mnenju lahko to pomeni, da sodni nadzor vsaj do neke mere deluje, saj je do sodbe v enem primeru dejansko prišlo. Če razmišljam v drugo smer, pa je to tudi edina zadeva glede zatiranje kršitev človekovih pravic s strani SOVE, o kateri je Ustavno sodišče sploh vsebinsko odločalo. Zato bi to lahko pomenilo tudi, da ta oblika sodnega nadzora ne deluje dobro. Vseeno pa je moj občutek na podlagi pregleda normativne ureditve in praktičnih primerov ta, da je do tako majhnega števila odločb Ustavnega sodišča prišlo zato, ker naš sistem vsebuje mnogo drugih varovalk za varstvo človekovih pravic in je Ustavno sodišče samo zadnja varovalka v tem sistemu. Tako bi lahko potrdil, da nadzor na delom obveščevalnih služb v RS zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic, kar bi pomenilo tudi, da lahko potrdim svojo drugo postavljeno hipotezo.

6 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem se posvečal nadzoru obveščevalno-varnostne dejavnosti v RS. Tu sem veliko uporabljal izraza kot sta nadzor in nadzorstvo, ki sta mi služila kot sopomenka za izraza kontrola in kontroliranje. Sam nadzor sem razdelil na institucionalni in neinstitucionalni nadzor. Vloga institucionalnega nadzora je zelo pomembna, vendar pa ga dopolnjujejo tudi druge oblike nadzorstva. Pod institucionalni nadzor spada politično ali parlamentarno nadzorstvo, strokovno nadzorstvo, sodno nadzorstvo in nadzor neodvisnih funkcij. Med nadzor neodvisnih funkcij uvrščamo varuh človekovih pravic, informacijski pooblaščenec in računsko sodišče. V kategorijo neinstitucionalnega nadzora spada nadzor javnosti in državljanski nadzor. Čeprav ima institucionalni nadzor pomembno vlogo, ne smemo zanemariti pomena neinstitucionalnega nadzora.

V prvem sklopu naloge sem uporabil tudi primerjalno metodo, kjer sem primerjal slovenski in evropski pogled na parlamentarni nadzor obveščevalno-varnostnih služb. Primerjal sem urejenost parlamentarnega nadzora številnih evropskih držav ter poizkušal raziskati njihove podobnosti in razlike. Prišel sem do ugotovitve, da je parlamentarno nadzorstvo evropskih državah urejeno zelo različno. Nekatere evropske države imajo parlamentarno nadzorstvo, druge pa sploh ne poznajo. Parlamentarni nadzor je v večini držav izvajan le nad obveščevalnimi službami, ne pa tudi nad policijo.

Moja prva hipoteza je trdila, da za učinkovit nadzor nad delom obveščevalnih služb potrebujemo institucionalni prav tako neinstitucionalni nadzor. Skozi analizo posameznega nadzora, ugotovimo, da ima institucionalni nadzor bolj izrazito vlogo od neinstitucionalnega nadzora, vendar drug drugega dopolnjujeta. Tu se strinjam z dr. Anžičem (Intervju 2016), ki se sklicuje na priporočila parlamentarnega odbora Sveta Evrope. Ta priporočila namreč govorijo o nujnosti nadzora nad notranjimi varnostnimi službami. Ključno vlogo ima tudi nadzor vseh treh vej oblasti. V posamičnih primerih pa se lahko obrnemo na varuha človekovih pravic.

V drugem delu diplomske naloge sem se osredotočil na aspekt (varstva) človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki igrajo ključno vlogo pri nadzoru nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo. Tu sem izpostavil dva pomembnejša pravna akta. Prvi je Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, drugi je Ustava RS. Obveščevalno-varnostne službe se velikokrat znajdejo v nasprotju z lastnimi interesi in pravicami posameznika, zato

sem tu izpostavil pravice, ki so nam največkrat kršene. S pravico do varstva zasebnosti se srečujemo vsak dan in velikokrat se sploh ne zavedamo, da nam je ta pravica kršena. Zaradi naraščanja novih tehnologij postaja potreba po varovanju zasebnosti dobrina, ki se jo moramo vedno bolj zavedati. Kljub zagotavljanju temeljne človekove pravice in njeni uzakonitvi v Ustavi RS še vedno pride do kršitev (Informacijski pooblaščenec 2016a.).

Z drugo hipotezo sem trdil, da kombinacija institucionalnega in neinstitucionalnega nadzora nad delom obveščevalnih služb v RS zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic. Na tej točki sem si pomagal z empirično analizo, kjer sem se odločil, da v svojo analizo dela ne bom vključil policije, ampak se bom osredotočil na SOVO, ki je verjetno najpomembnejši obveščevalno-varnostni organ v Sloveniji. Analiziral sem dve odločbi Vrhovnega sodišča RS, drugi primer odločbe Vrhovnega sodišča RS pa sem analiziral še na ravni Ustavnega sodišča. Po pregledu odločb Ustavnega sodišča v zadevah z ustavno pritožbo, sem prišel do spoznanja, da je v vsej svoji zgodovini Ustavno sodišče ugotovilo, da je delovanje obveščevalno-varnostnega organa (v tem primeru SOVE) predstavljalo kršitev človekovih pravic, samo v enem primeru. Na koncu sem pogledal še sodno prakso odmevnejših primerov ESČP, ki je izhajala iz Ustavne odločbe drugega primera, kjer iz sodne prakse vidimo, da je uporaba prisluškovanja dopustna le, če je ukrep uporabljen v skladu z zakonom, ki sledi kateremu izmed legitimnih ciljev in je hkrati nujen v demokratični družbi. Ob tem je potrebno zagotoviti, da se ta pristojnost države ne izrodi v sredstvo za slabitev in uničevanje demokratičnih ustanov. Določbe zakona, ki ureja prisluškovanje morajo biti dovolj natančne glede obsega pristojnosti in tudi glede samega izvajanja ukrepa. Vse skupaj mora objektivno nadzirati neodvisen državni organ (Ustavno sodišče RS 2005). Ne smemo pozabiti, da v času, ko se je v konkretnem primeru izvajalo prisluškovanje in snemanje, SOVA ni bila več v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. Skladno s tem SOVA ni smela izvajati prisluškovanja in snemanja telefonskih pogovorov za potrebe kazenskega postopka. Na podlagi dejstva, da je do danes Ustavno sodišče SOVO za kršitev človekovih pravic obsodilo le enkrat, je to, da gre za nenavaden primer.

Po mojem mnenju lahko to pomeni, da sodni nadzor vsaj do neke mere deluje, saj je do sodbe v enem primeru dejansko prišlo. Če razmišljam v drugo smer, pa je to tudi edina zadeva glede zatrevanja kršitev človekovih pravic s strani SOVE, o kateri je Ustavno sodišče sploh vsebinsko odločalo. Zato bi to lahko pomenilo tudi, da ta oblika sodnega nadzora ne deluje dobro. Vseeno pa je moj občutek na podlagi pregleda normativne ureditve in praktičnih primerov ta, da je do tako majhnega števila odločb Ustavnega sodišča prišlo zato, ker naš

sistem vsebuje mnogo drugih varovalk za varstvo človekovih pravic in je Ustavno sodišče samo zadnja varovalka v tem sistemu. Tako bi lahko potrdil, da nadzor na delom obveščevalnih služb v RS zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic, kar bi pomenilo tudi, da lahko potrdim svojo drugo postavljeno hipotezo.

Strinjam se z dr. Anžičem, da je tema, s katero se ukvarjam večna in je ni mogoče zaključiti z eno diplomsko nalogo ali z enim doktoratom. Posebej to velja v časih, ko je sodobna informacijska tehnologija nadzoru nesmiselno povečala možnosti in tako povzročila premikanje od klasičnega, fizičnega razumevanja nadzora do postmodernega razumevanja, usmerjenega na polje metafizičnega k prerokovanju (Črnčec 2010, 147).

7 LITERATURA

1. Amnesty International. 2016. *O človekovih pravicah*. Dostopno prek: <http://sola.amnesty.si/o-clovekovih-pravicah.html> (13. september 2016).
2. Anžič, Andrej. 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana: Enotnost.
3. --- 1997. *Varnostni sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Uradni list RS.
4. --- 2010. Parlamentarni nadzor obveščevalnih dejavnosti in policijskih prikritih ukrepov: Slovenija med teorijo in prakso. *Bilten slovenske vojske* 12 (3): 123–141.
5. --- 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 6. junij.
6. --- in Robert Golobinek. 2003. Slovenski model parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. *Teorija in praksa* 40 (6): 1058–1073.
7. Bajagić, Mladen. 2008. *Špijunaža u XXI veku. Savremeni obaveštajno-bezbednosni sistemi*. Beograd: Book & Marso.
8. Bavcon, Ljubo. 1992. *Človekove pravice in temeljne svoboščine v novi Ustavi RS, Nova ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list RS.
9. --- 1995. *Človekove pravice in razvoj*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Born, Hans. 2006. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
11. --- in Ian Leigh. 2005. *Making intelligence Accountables standards and best practice for oversight of intelligence agencies*. Oslo: Publishing house of the parliament of Norway.
12. Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2007. *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Črnčec, Damir. 2009. *Obveščevalna dejavnost v informacijski dobi*. Ljubljana: Defensor.

14. --- 2010. Sodobni izzivi nadzora nad obveščevalnimi službami. *Bilten Slovenske vojske* 12 (3): 143–160.
15. Donnelly, Jack. 1993. *International Human Rights*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
16. Fink-Hafner, Danica. 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816–829.
17. Golobinek, Robert. 2001. Parlamentarni nadzor nad kriminalistično policijo. Magistrska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta.
18. Informacijski pooblaščenec. 2016a. *Pravice posameznika*. Dostopno prek: <https://www.ip-rs.si/varstvo-osebnih-podatkov/pravice-posameznika/> (15. junij 2016).
19. --- 2016b. *Zgodovina institucije*. Dostopno prek: <https://www.ip-rs.si/o-pooblascencu/zgodovina/> (15. junij 2016).
20. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
21. Kovačič, Matej. 2006. *Nadzor in zasebnost v informacijski družbi: filozofski, sociološki, pravni in tehnični vidiki nadzora in zasebnosti na internetu*. Ljubljana: FDV.
22. Perenič, Anton. 1996. *Posebne operative metode in sredstva – k evropskim standardom za njihovo zakonsko urejanje in uporabljanje*. Ljubljana: Zbornik referatov s posveta VPUŠ – POMS.
23. Pleteršek, Marko. 2006. *Organizacijska kultura v obveščevalno-varnostni dejavnosti*. Specialistično delo. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.
24. Podbregar, Iztok. 2012. *Obveščevalno-varnostna dejavnost: procesi, metode, nadzor*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
25. Purg, Aadam. 2002. *Primerjalni obveščevalni sistemi*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.

26. Računsko sodišče RS. 2016. *Položaj računskega sodišča*. Dostopno prek: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA92CE48CCCEFABBCC1257155004C0628> (15. junij 2016).
27. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Dostopno prek: <http://sskj.si/?s=nadzor> (14. september 2016.)
28. Sotlar, Andrej. 2000. *Analiza sprejemanja odločitev v procesu oblikovanja obrambnih politik v sodobni družbi*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede-
29. Splichal, Slavko. 1997. *Javno mnenje: knjižna zbirka Javnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Šinkovec, Janez. 1996. *Pravice in svoboščine*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
31. Trice, Robert H. 1982. The policymaking process: actors and their impact. V *American defense policy*, ur. John F. Reichart in Steven R. Sturm, 504–507. London: The Johns Hopkins University Press.
32. UNIS Vienna. 2016. *Človekove pravice*. 2016. Dostopno prek: http://www.unis.unvienna.org/unis/sl/topics/human_rights.html (15. maj 2016).
33. Ustavno sodišče RS. 2005. *Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije Up-412/03*. Ur. l. RS 117/2005 (8. 12. 2005).
34. Vrhovno sodišče RS. 1999. *Odločba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije VS20700*. Dostopno prek: http://www.sodnapraksa.si/?q=id:23500&database%5BSOVS%5D=SOVS&database%5BIESP%5D=IESP&database%5BVDSS%5D=VDSS&database%5BUPRS%5D=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=23500 (10. september 2009).
35. --- 2003. *Odločba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije VS21648*. Dostopno prek: <http://www.sodnapraksa.si/?q=id:2012032113074063&database%5BSOVS%5D=SOVS&database%5BIESP%5D=IESP&database%5BVDSS%5D=VDSS&database%5B>

UPRS%5D=UPRS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&rowsPerPage=20&moreLikeThis=1&id=doc_24450 (10. september 2009).

36. Wills, Aidan, Mathias Vermeulen, Hans Born, Martin Scheinin, Micha Wiebusch in Ashley Thorton. 2011. *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*. Brussels: European Parliament.
37. *Zakon o obrambi* (ZObr). Ur. l. 103/2004 (17. junij 2004).
38. *Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb* (ZPNOVS). Ur. l. 93/2007 (12. oktober 2007).
39. *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji* (ZSOVA). Ur. l. 81/2006 (14. julij 2006).
40. Žirovnik, Janez. 2010. (Začasna) odložitev izvajanja parlamentarnega nadzora. *Pravna praksa* 29 (16/17): 9–10.

Priloga A: Intervju z upokojenim profesorjem in nekdanjim namestnikom generalnega direktorja policije dr. Andrejem Anžičem, (6. 6. 2016)

1. Kot kritični ocenjevalec in spremljevalec teoretičnih pojavov in problemov ste se že več let pred tem zavzemali za sprejem Zakona o parlamentarnem nadzorstvu. Ali ste tukaj naleteli na kakšne odpore/kritike? Kakšne?

Seveda, tukaj sem naletel na celo vrsto kritik. Prvi odziv je bil ignoranca, saj o mojih pobudah niso bili pripravljeni ne razmišljati in ne razpravljati. Ustavni in drugi pravniki pa so ugotavljali, da zakonsko materijo ni potrebno urejati z zakonom in da ta rešitev ustreza v podzakonskem aktu. Kasneje sem leta 2000 doživel pravo zadovoljstvo, saj je Ustavno sodišče RS odločilo, da odlok državnega zbora kot podzakonski akt ne more urejati odnosov med vejami oblastmi.

2. Šest let ste bili tudi sami v nadzorstvenem procesu kot »nadzorovana služba«, torej tisti, ki se je nadzoru podrejal in mu bil izpostavljen. Ali ste se počutili, da so vam bile kršene človekove pravice? Kaj bi izpostavili v tem »nadzorovanem« obdobju?

Niti približno ne. Že vse od začetka priprave mojega doktorata sem opozarjal, da brez parlamentarnega nadzora ni pravne države. Parlamentarni nadzor sem vedno razumel kot kredibilno možnost za ugotavljanje, ali je naše delo zakonito, skladno z načeli in obsegi, ki jih določa zakon. Želel sem si nadzora, ki bi imel vsebino in ne bi bil tako politično motiviran. Jasno je, da je parlamentarni nadzor pomembno orodje v rokah opozicije, saj ga vodi opozicija. Ne samo zaradi tega, ker ima večino članov, ampak je tudi predsednik izvršne pozicije. Vendar sem večkrat opazil, da so bili zgolj politično motivirani in ne toliko motivirani z ugotavljanjem, ali sploh delujemo z zakonom ali ne.

3. Pri pravni nedorečenosti in spornosti 25. člena, ki se nanaša na pristojnost komisije (pooblašcene skupine), bi lahko poslanci z vpogledom v dokumente presojali tudi utemeljenost odreditve in uporabe ukrepov ter s tem presojali odločitev sodišč. Ali gre v tem primeru še za nadzor nad izvršilno vejo oblasti?

Sam sem na ta problem opozarjal že od začetka, da je zakonska rešitev, po katerem ima ta skupina pravico vpogleda v vse dokumente, nevzdržna. Zagotovo imajo pravico vpogleda, vendar ne v vse dokumente. To velja predvsem v primerih, kjer se izvajajo konkretne aktivnosti. Zakaj bi parlamentarce zanimalo, zoper koga se izvaja prikriti ukrep prisluha? Ne

rabijo. Rabijo pa, ali ima policija, zato da izvaja prisluh v konkretnem primeru, v konkretnem času, zato ustrezno odobritev sodišča. Če bi to počeli, bi posegali v sodno vejo oblasti, kar je nevzdržno!

4. Iz nadzora niso izvzete niti nezaključene zadeve kazenskega postopka (prepisi pogovorov), ki so bili tajno posneti in se izročajo sodniku. Ali ne bi bil vpogled v takšne dokumente nepotreben poseg v ustanovno pravico do zasebnosti?

Gotovo, o tem sploh ni razprave. Ni pristojnost parlamentarnega nadzora ocenjevati vsebino prisluha. Njihova pristojnost je ugotavljanje, ali ima policija sodno odredbo za izvajanje tega ukrepa.

5. Ali se strinjate s trditvijo, da sta za učinkovit nadzor nad delom obveščevalnih služb potrebna tako institucionalni kot neinstitucionalni nadzor? Zakaj?

Tukaj bi se skliceval na priporočila parlamentarnega odbora sveta Evrope, ki govorijo o nujnosti nadzora nad notranjimi varnostnimi službami. Nadzor vseh treh vej oblasti in v posamičnem primeru nadzor varuha človekovih pravic. Tisto, kar bi nadzoroval nadzor javnosti, pa si preprosto ne znam predstavljati, kaj si predstavljajo pod neinstitucionalno obliko nadzora. Da bi lahko skupina državljanov gledala vsebino prikritih ukrepov? To bi bil nesmisel. So pa tudi nekatere druge oblike nadzora javnosti prek medijev, ki so dobre in koristne, vendar ne v smislu prikritih ukrepov.

6. Katero področje je, po Vašem mnenju, najbolj občutljivo oziroma pomanjkljivo, ko gre za posege v človekove pravice pri opravljanju obveščevalno-varnostne dejavnosti? Gre mogoče za človekovo zasebnost, tajno opazovanje in sledenje ali tudi kaj drugega?

Vse to v primeru, da bi prišlo do zlorab. V kolikor se ti posegi opravijo na način in obseg, kot ga določa zakon, pa ni v tem nič spornega. Poudarek je torej na načinu in obsegu, ki ga določa zakon. Brez obveščevalno-varnostne dejavnosti in policijskih prikritih ukrepov ni pravne države!

7. Ali kombinacija institucionalnega in neinstitucionalnega nadzora nad delom obveščevalnih služb v Republiki Sloveniji zagotavlja ustrezno spoštovanje človekovih pravic? Kaj bi na tem področju lahko izboljšali ali spremenili?

Seveda nobena stvar ni idealno urejena. Menim pa, da je primerjalno gledano z Evropo ta nadzor dobro urejen v normativnem smislu. Druga stvar pa je sama vsebina izvajanja, o kateri bi se dalo marsikaj razpravljati.

8. Ali menite, da nadzorstveni sistemi nad delovanjem obveščevalno-varnostnih služb delujejo učinkovito pri preprečevanju posegov v človekove pravice, a vendar s tem ne ovirajo samega dela obveščevalno-varnostnih služb pri zagotavljanju nacionalne varnosti?

Pri nadzoru velja, da je nadzor potreben in koristen. Nadzor dejavnosti ne more ovirati, če je izveden tako, kot je zakon v svojih vsebinah določen. V nobenem primeru ne more biti oviran, ampak je lahko samo vzpodbuda. Deluje kot nekakšen smerokaz, po katerem ugotavljaš, ali si na pravi poti ali ne.

9. Zaključne misli

Tema, s katero se ukvarjaš, je tema, ki je večna. Ni je mogoče zaključiti z eno diplomsko nalogo ali z enim doktoratom. To je živi organizem. Pomembna stvar pri tem je pripravljenost vlade, da s tem nadzorom sodeluje in da se hkrati izvajajo vse veje oblasti. Zakon je obligatoren, priporočilo Sveta Evrope pa je pomemben doktrinalen dokument. Ključ v posamičnih zadevah pa je varuh človekovih pravic.