

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marjan KOLENC

**PARLAMENTARNO NADZORSTVO NAD
OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNIMI SLUŽBAMI
REPUBLIKE HRVAŠKE**

MAGISTRSKO DELO

LJUBLJANA, 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marjan KOLENC

**PARLAMENTARNO NADZORSTVO NAD
OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNIMI SLUŽBAMI
REPUBLIKE HRVAŠKE**

MAGISTRSKO DELO

**Mentor: izr. prof. dr. Andrej ANŽIČ
Somentor: izr. prof. dr. Vlatko CVRTILA**

LJUBLJANA, 2008

Zahvaljujem se izr. prof. dr. Andreju ANŽIČU in izr. prof. dr. Vlatku CVRTILI za njun dragoceni čas ter napotke in usmeritve za pisanje pričujočega dela.

Sanji, Tajdi in Anji pa za vzpodbudo, podporo in razumevanje.

KAZALO

1	UVOD.....	7
2	METODOLOŠKO–HIPOTETIČNI OKVIR.....	12
2.1	Opredelitev predmeta in cilji preučevanja	12
2.2	Hipoteze	13
2.3	Metode proučevanja	13
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	15
3.1	Obveščevalne službe	15
3.2	Tajnost	19
3.3	Parlamentarni nadzor obveščevalnih služb	22
3.4	Nadzorovani ukrepi obveščevalnih služb	29
4	PREGLED PRIMERJALNE UREDITVE PARLAMENTARNEGA NADZORA V EU	32
4.1	Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1402 (1999) ...	33
4.2	Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1713 (2005)	35
4.3	Nadzorovani ukrepi obveščevalnih služb – evropski pogled	38
4.4	Izzivi parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami	39
4.5	Parlamentarni nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami v R. Sloveniji	45
5	RAZMERJA MED POSAMEZNIMI VEJAMI OBLASTI NA HRVAŠKEM – NADZORSTVO.....	62
5.1	Osnovne značilnosti parlamentarizma na Hrvaškem v obdobju 1990 – 2001	62
5.2	Osnovne značilnosti parlamentarizma na Hrvaškem po letu 2001	63
5.3	Razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti	67
5.4	Nadzor nad delovanjem državne uprave	69
6	VARNOSTNO-OBVEŠČEVALNI SISTEM R. HRVAŠKE PO LETU 2006.....	76
6.1	Struktura varnostno-obveščevalnega sistema R. Hrvaške	76
6.2	Usmerjanje in usklajevanje dela obveščevalnih agencij	83
6.3	Posebni ukrepi in metode zbiranja podatkov obveščevalnih agencij .	84

6.4	Dolžnosti in pravice (status) zaposlenih v obveščevalnih agencijah ..	87
6.5	Strokovni nadzor nad delom obveščevalnih agencij	87
6.6	Mednarodno sodelovanje obveščevalnih agencij	89
7	PARLAMENTARNI NADZOR NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI R. HRVAŠKE	90
7.1	Normativna ureditev parlamentarnega nadzora	92
7.1.1	Ustava	93
7.1.2	Poslovnik sabora	93
7.1.3	Zakon o sigurnosno–obavještajnom sistavu (ZSOS)	94
7.1.4	Odlok o ustanovitvi Vijeća za građanski nadzor sigurnosno–obavještajnih agencija	96
7.2	Nadzorovani ukrepi obveščevalnih agencij	96
7.2.1	Ukrepi, ki jih odobri pooblaščen sodnik Vrhovnega sodišča RH	97
7.2.2	Ukrepi, ki jih samostojno odreja direktor obveščevalne agencije	99
7.3	Ustavnosodna presoja nadzorovanih ukrepov	102
7.4	Ureditev nadzorovanih ukrepov v ZKP	102
8	OBLIKE IN VSEBINE PARLAMENTARNEGA NADZORA DELOVNIH TELES SABORA	107
8.1	Odbor za notranjo politiko in nacionalno varnost	107
8.2	Svet za državljanski nadzor obveščevalnih agencij	112
8.3	Druga delovna telesa sabora	115
8.4	Izvrševanje nadzora	116
8.4.1	Obravnava načrtov dela obveščevalnih agencij	116
8.4.2	Obravnava letnih poročil obveščevalnih agencij	117
8.4.3	Obravnava letnih in vmesnih finančnih poročil	118
8.4.4	Obravnava poročil o uporabi nadzorovanih ukrepov	120
8.5	Varuh človekovih pravic	121
9	ODPRTA VPRAŠANJA IN DILEME PARLAMENTARNEGA NADZORA NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI RH	123
9.1	Skladnost hrvaškega modela parlamentarnega nadzorstva z evropskim pogledom in prakso	123

9.2	Vprašanja in dileme v zvezi z zakonskim okvirom	125
9.2.1	Poročanje obveščevalnih agencij	125
9.2.2	Neposredni nadzor s strani matičnega odbora sabora	129
9.2.3	Odobritev vpogleda v tajne podatke s strani članov odbora	130
9.2.4	Ustreznost izraza "nadzor zakonitosti" dela agencij	131
9.2.5	Nadzor finančnega poslovanja agencij.....	132
9.2.6	Nadzor vpogledov v baze podatkov s strani obveščevalnih agencij..	132
9.2.7	Varovanje identitete zaposlenih obveščevalnih agencij	133
9.2.8	Tajni nadzor podatkov o telekomunikacijskem prometu, ki ga samostojno odreja direktor obveščevalne agencije	133
9.3	Vprašanja in dileme v zvezi z organiziranostjo sabora in nadzornih teles	135
9.3.1	Pristojnosti matičnega odbora sabora za nadzor obveščevalnih agencij	135
9.3.2	Ustreznost sestave matičnega odbora in državljskega sveta za nadzor	136
9.3.3	Neobstoj poslovnika za delo matičnega odbora sabora	137
9.3.4	Samostojnost državljskega sveta pri opravljanju nadzora	137
9.3.5	Sodelovanje sabora pri delu SNV	138
10	SKLEP IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ	139
11	LITERATURA	150
11.1	Knjige	150
11.2	Magistrske naloge	152
11.3	Znanstveni članki	152
11.4	Pravni viri	154
11.5	Internetni viri	157

1 UVOD

"Nikogar se ne sme nadlegovati s samovoljnim vmešavanjem v njegovo zasebno življenje, v njegovo družino, v njegovo stanovanje ali njegovo dopisovanje in tudi ne z napadi na njegovo čast in ugled. Vsakdo ima pravico do zakonskega varstva pred takšnim vmešavanjem ali takšnimi napadi (Splošna deklaracija o človekovih pravicah, 12. člen).

Varnost je ena temeljnih človeških dobrin in jo lahko opredelimo kot stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni, duševni in gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave (Grizold, 1999: 23).

Obveščevalne službe so pomemben instrument za zagotavljanje varnosti države. V njih je skoncentrirana moč, ki temelji na njihovih intelektualnih in materialnih potencialih; na tajnosti, v kateri zbirajo, hranijo in obdelujejo podatke, na vztrajnem kopičenju informacij ter na poseganju v človekovo zasebnost in druge temeljne pravice. Kjer je moč, tam so možne tudi zlorabe te moči, bodisi za zasebne ali politične namene. Zaradi zlorab obveščevalnih služb lahko pride do ogrožanja temeljev demokracije, zato je v sodobni demokraciji potrebno nenehno nadzirati obveščevalne službe in tudi tiste, ki s temi službami upravljajo.

Nadzor nad izvršilno vejo oblasti in še posebej nad obveščevalnimi službami je večplasten. Izhaja iz ustavnih temeljev države, odvisen pa je tudi od demokratične tradicije in politične kulture, konkretnih razmerij med posameznimi vejami oblasti, dosežene stopnje razvoja demokratičnih odnosov, zgodovinskih okoliščin ter drugih dejavnikov. Parlamentarni nadzor ni edina, je pa nedvomno najpomembnejša oblika demokratičnega nadzorstva nad obveščevalnimi službami. Ne le zato, ker je parlament najvišji organ suverene oblasti ljudstva in kot tak "pozvan" h kontroli nad izvršilno vejo oblasti, ampak tudi zato, ker z izvajanjem nadzora svojo legitimnost prenaša tudi na nadzorovane službe in izvršilno oblast v širšem smislu. Zato, kot

pravi Born (Born, 2002: 8), je parlamentarno nadzorstvo nad varnostnim sektorjem *sine qua non* pogoj za demokracijo.

Urejanje parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami je zahtevno pravno, strokovno in politično vprašanje, ki pomembno vpliva na vsebino in kvaliteto civilno–varnostnih razmerij v družbi. Vprašanje je pravnega značaja, saj mora biti urejeno v zakonu ali drugih aktih z zakonsko močjo. Je strokovnega značaja, ker mora upoštevati obstoječo varnostno prakso, posebnosti in zahteve obveščevalnih ter varnostnih služb. Je tudi politično, ker posega v občutljiva razmerja med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti, vključuje pa tudi razmerja z neodvisnimi družbenimi inštitucijami in civilno družbo kot posebnimi oblikami uresničevanja načela delitve oblasti.

Pri urejanju vprašanj parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami pogosto prihaja do prekrivanja in razkoraka med pravom, političnimi interesi ter varnostnimi potrebami in prakso. To zahteva sprejem jasne zakonodaje, ki mora preprečiti neustavne in parcialne rešitve, s tem pa zmanjša možnost nastanka sporov, nesporazumov in afer med zakonodajno in izvršilno oblastjo, kar lahko vodi v izgubo legitimnosti obveščevalnih služb v očeh javnosti ter posledično v nižjo raven varnosti družbe. Le akt, ki ima pravni učinek na vse tri veje oblasti; katerega določbe so jasne in precizne ter ne puščajo dvomov o pristojnostih in obveznostih parlamenta, vlade in obveščevalnih služb; akt, ki upošteva razmerja med vejami oblasti, dosežene standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin; ki upošteva vlogo in naravo dela obveščevalnih služb in ne predstavlja zgolj kompromisa dnevne politike, le tak akt lahko dolgoročno nudi ustrezno podlago za učinkovit parlamentarni nadzor nad službami in tudi za učinkovito delo obveščevalnih služb, ki naj varujejo demokracijo, namesto da bi jo ogrožale. Posebnost nadzora nad obveščevalnimi službami je tudi ta, da ne more biti urejen na enak način, kot je urejen nadzor nad ostalimi deli državne uprave, saj delovanje obveščevalnih služb javnosti in tudi nepozvanim znotraj državne uprave ne sme biti popolnoma pregledno, sicer ne more biti učinkovito.

Obstoj ustrezne pravne podlage oziroma normativne ureditve je zato eno osrednjih vprašanj in pogojev parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami. Sodobne demokracije so ta vprašanja postopoma začele urejati ob koncu 80-tih let prejšnjega stoletja, in sicer kot posledico različnih državljanskih gibanj, do katerih je prišlo po eni strani zaradi splošnega razvoja demokracije, še posebej pa zaradi odmevnih afer v zvezi z zlorabami obveščevalnih služb. Pri urejanju normativnega področja sta prednjačili ZDA in Avstralija, kasneje pa so jima sledile tudi druge države. Ker je do začetka urejanja teh vprašanj prišlo relativno pozno, se rešitve v mnogih državah še vedno razvijajo in dopolnjujejo. Kot je razvoj demokracije stalen proces, tako se bo tudi parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami nenehno razvijal in dopolnjeval. Pri tem pa velja, da morajo države pri urejanju svojih civilno-varnostnih vprašanj izhajati predvsem iz lastnih političnih, pravnih, družbenih, zgodovinskih in varnostnih izhodišč ter prakse, upoštevajoč pri tem tuje izkušnje in spoznanja.

Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami je tesno povezan tudi z vprašanji spoštovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Ne le zato, ker naj bi parlament nadziral spoštovanje le-teh, ampak tudi zato, ker parlament ob neustreznih in nejasnih nadzorstvenih pristojnostih tudi sam lahko krši te temeljne pravice in svoboščine. Nenazadnje so tudi poslanci le ljudje, ki so ujeti v lastne specifične okoliščine, in lahko se zgodi, da so interesi posameznikov v nasprotju z interesi demokracije, zato niti sumljivih motivov s strani poslancev ni možno povsem izključiti.

Pri preučevanju problematike parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami je dobro preučiti primerjalne rešitve drugih držav, pri čemer je potrebno izhajati iz konkretnega ustavno-pravnega okvira, ki nudi podlago za delovanje obveščevalnih služb na eni ter varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin na drugi strani. To me je vodilo k izbiri pričujoče teme, s katero sem želel preučiti ureditev parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami v eni od drugih držav. Za primer sem si izbral model ureditve parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami v R. Hrvaški. Ne le zato, ker je Hrvaška država demokratične tranzicije in kot taka zanimiva za preučevanje, ampak tudi zato, ker

izhaja iz istega kulturnega, zgodovinskega in ustavno pravnega okvira kot R. Slovenija in ima primerljiv sistem parlamentarne demokracije. Nenazadnje je Hrvaška tudi naša sosedka, zato je njen primer koristen tudi z vidika razumevanja širšega demokratičnega okolja R. Slovenije.

Tipična omejitev pri preučevanju problematike obveščevalnih služb je tajnost. V sodobni demokratični družbi obstoj obveščevalnih služb sam po sebi ne predstavlja tajnosti, saj mora obstoj in delovanje teh služb temeljiti na zakonu. Tajnost se nanaša predvsem na vprašanja, kot so notranja organiziranost služb, identiteta zaposlenih, viri informacij, tekoče operacije, operativni uspehi, vsebina obveščevalnih izdelkov ipd. Čeprav je tajnost eden od temeljev učinkovitosti delovanja obveščevalnih služb, pa morajo biti nekatera ključna vprašanja delovanja in nadzora nad obveščevalnimi službami v sodobni demokraciji urejena z zakonom. Le uporaba načela vezanosti delovanja državne uprave na zakon namreč zagotavlja preglednost in odgovornost delovanja izvršilne oblasti ter demokratičen nadzor nad njenim delom. To je za raziskovalce tega področja dobra novica, saj so temeljni dokumenti obstoja in delovanja obveščevalnih služb danes javno dostopni; slabše pa je z mnogimi drugimi dokumenti, ki nosijo oznako tajnosti in javno niso dostopni. V to skupino sodijo poročila obveščevalnih služb, mnoga izmed poročil parlamentarnih delovnih teles, načrti dela in finančni načrti obveščevalnih služb ipd. Tudi zaposlene v agencijah, poslance in druge osebe, ki imajo opravka z obveščevalnim sistemom, k molčečnosti zavezuje zakonodaja o varovanju tajnih podatkov, zato se je potrebno sprijazniti z dejstvom, da nekaterih vprašanj nikoli ne bo možno raziskati.

Pričujoča naloga je sestavljena iz enajstih poglavij. **Uvodnemu poglavju** sledi **metodološko–hipotetični okvir**, v katerem sem opredelil predmet in cilje preučevanja, hipoteze ter metode preučevanja. V **tretjem poglavju** sem opredelil temeljne pojme in koncepte, ki so potrebni za razumevanje področja parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami. V **četrtem poglavju** sem se posvetil primerjalnemu pregledu ureditve parlamentarnega nadzora v EU, še posebej priporočiloma Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1402 in 1713; evropskemu pogledu na ureditev nadzorovanih ukrepov. Obdelal sem tudi tipične izzive, ki so

povezani s parlamentarnim nadzorom nad obveščevalnimi službami, ter opisal ureditev področja v R. Sloveniji. V **petem poglavju** sem obdelal razmerja med posameznimi vejami oblasti na Hrvaškem, s poudarkom na osnovnih značilnostih parlamentarizma na Hrvaškem pred in po letu 2001, na razmerju med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti ter nadzoru nad delovanjem državne uprave. V **šestem poglavju** sem podrobneje opredelil varnostno-obveščevalni sistem Hrvaške po letu 2006, ko je bil sprejet novi Zakon o varnostno-obveščevalnem sistemu. V **sedmem poglavju** sem se posvetil osrednjemu predmetu analize – parlamentarnemu nadzoru nad varnostno-obveščevalnimi službami. Pri tem sem preučil ustavno-pravni okvir R. Hrvaške, na katerem temeljijo obveščevalne službe in v okviru katerega se oblikuje parlamentarni nadzor nad službami; preučil sem nadzor nad odrejanjem in izvajanjem nadzorovanih ukrepov obveščevalnih služb; preučil sem odločitve ustavnega sodišča, ki se nanašajo na preučevano problematiko; preučil sem tudi nadzor nad odrejanjem in izvajanjem nadzorovanih ukrepov policije R. Hrvaške. V **osmem poglavju** sem podrobneje preučil oblike in vsebine parlamentarnega nadzora delovnih teles sabora, opisal sem način izvajanja nadzora ter sodelovanje parlamenta z drugimi državnimi organi. V **devetem poglavju** sem opredelil odprta vprašanja in dileme parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami R. Hrvaške. Nalogo sem sklenil v **desetem poglavju** s sklepom in verifikacijo hipotez.

2 METODOLOŠKO–HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Opredelitev predmeta in cilji preučevanja

Predmet preučevanja pričujoče magistrske naloge je parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami R. Hrvaške. Parlament je v sodobnih parlamentarnih demokracijah predstavniški organ suverenega ljudstva in s tem osrednja institucija demokratične oblasti. Med njegovimi temeljnimi funkcijami sta zakonodajna, to je urejanje temeljnih družbenih odnosov, ter nadzor nad delovanjem glavnih družbenih mehanizmov. Nadzor parlamenta nad vlado in državno upravo izhaja iz načela delitve oblasti in je predvsem političen. Parlamentarni nadzor zapolnjuje prostor med strokovnim (notranjim in zunanjim) nadzorom, izvršnim nadzorom, nadzorom s strani pravosodja in demokratične družbe, omejen je z ustavnimi določili o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter podvržen ustavno-sodni presoji ustavnega sodišča. Parlamentarni nadzor mora biti učinkovit, torej naj bi bil sposoben preprečiti zlorabe obveščevalnih služb, odkrite zlorabe pa (politično) sankcionirati.

Pri preučevanju sem se osredotočil na ustavno-pravni okvir, obseg, vsebino, oblike in postopke parlamenta in njegovih delovnih teles pri nadzoru nad obveščevalnimi službami R. Hrvaške ter na razmerja, ki jih parlament pri tem vzpostavlja z Vlado RH in obveščevalnimi službami.

Pri preučevanju sem si zastavil več ciljev. Moj temeljni cilj je bil preučiti izbrano področje v širšem smislu ter izbrano temo v konkretnem smislu. Pri tem so me še posebej zanimala vprašanja, kot so: Ali hrvaška ustava nudi ustrezno podlago za parlamentarni nadzor? Ali je področje ustrezno urejeno v zakonu oz. ali je zakonodaja precizna in jasna glede pristojnosti in dolžnosti parlamenta in obveščevalnih služb? Ali je ureditev skladna z evropskim pogledom in prakso? Kakšna je vsebina, obseg, oblike in postopki nadzora? Ali nadzor obsega dejavnosti, ukrepe in proračun služb? Ali obsega tudi druga pomembna vprašanja obstoja in

delovanja obveščevalnih služb? Kakšna je konkretna vloga matičnega parlamentarnega delovnega telesa ter drugih delovnih teles sabora? Kakšna je vloga zunanjih nadzornih institucij? Ali nadzor zajema vse varnostne službe v državi oz. celotni obveščevalni sistem? Ali mehanizmi nadzora omogočajo odkrivanje, preprečevanje in (politično) sankcioniranje zlorab obveščevalnih služb? Ali parlamentarni nadzor prispeva k večjemu ugledu in zaupanju državljanov v obveščevalne službe?

Moj cilj je bil tudi prepoznati in izpostaviti strokovne, pravne, etične in druge dileme in vprašanja, ki so se mi odprla med preučevanjem področja.

2.2 Hipoteze

Pri preučevanju izbranega področja sem si zastavil naslednje hipoteze (H):

-H-1: Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami RH predstavlja dopolnitev notranjega, strokovnega, izvršnega, sodnega ter nadzora s strani demokratične javnosti nad službami.

-H-2: Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami RH je zakonsko urejen, vendar po obsegu in vsebini omejen in ne zajema pomembnih delov obveščevalnega sistema; pravna podlaga je razdrobljena in nedorečena in odpira možnost sporov in afer med posameznimi vejami oblasti.

-H-3: Notranja organiziranost parlamentu RH ne omogoča poglobljenega spremljanja delovanja obveščevalnega sistema.

-H-4: Parlamentarni nadzor nad obveščevalno varnostnimi službami R. Hrvaške je urejen skladno z evropskim pogledom, priporočili in prakso.

2.3 Metode proučevanja

Pri izdelavi magistrske naloge sem uporabil opisno metodo, metodo analize virov, primerjalno metodo, zgodovinsko ter induktivno metodo. Opisno metodo sem uporabil pri izdelavi teoretičnega okvira ter pri opisovanju področja, posameznih problemov in vprašanj. Metodo analize virov sem uporabil pri preučevanju primarnih

virov (ustava, zakoni, uredbe, pravilniki, poslovniki ipd.) in sekundarnih virov (študije, raziskave, članki v obćilih, poročila, analize ipd). S pomoćjo primerjalne metode sem primerjal preučevano področje z ureditvijo v nekaterih drugih državah ter z evropskim pogledom in prakso parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami. S pomoćjo zgodovinske metode sem preučil razvoj parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami R. Hrvške v obdobju od prvih demokratićnih volitev 1990 do sprejema novega zakona o obveščevalnem sistemu leta 2006. S pomoćjo induktivne metode sem ugotavljal zakonitosti in razmerja med posameznimi pojavi.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 Obveščevalne službe

Shulsky pravi (Shulsky: 159), da v zvezi z **obveščevalno dejavnostjo** obstajata "tradicionalni" in "moderne" pogled. Po tradicionalnem pogledu je temeljni namen obveščevalne dejavnosti zbiranje tajnih informacij, njihova zaščita in eksploatacija, pri čemer analiza informacij ni najpomembnejša¹. Moderni pogled, ki je nastal v ZDA po drugi svetovni vojni, obveščevalne službe razume predvsem kot miselne (*think – tank*) institucije. Po modernem pogledu je obveščevalna dejavnost primerljiva z znanstveno-raziskovalno dejavnostjo, med katerima pa so seveda razlike v ciljih, metodah, svobodi izbire predmeta raziskovanja, stopnji javnosti rezultatov ter vrsti publike, kateri so izdelki namenjeni. Lahko rečemo, da oba pogleda predstavljata vsak zase dokaj skrajno stališče, v večini sodobnih držav danes obstaja pogled na vlogo in namen obveščevalnih služb, ki je nekje vmes med obema skrajnostma.

Obveščevalno dejavnost lahko razumemo kot organiziran proces znotraj za to specializiranih organizacij, ki zajema zbiranje in analitično obdelavo surovih podatkov. Namen tega procesa je izdelava celovitega obveščevalnega izdelka (ocena, analiza ipd.), ki ga uporabnik potrebuje pri oblikovanju in sprejemanju odločitev na državniškem, političnem, gospodarskem in varnostnem področju (Šaponja: 9–10). Z obveščevalno dejavnostjo se (pogosto tudi nezakonito) ukvarjajo tudi večja podjetja, različne zasebne, nevladne in druge organizacije ter organizacije iz vrst organiziranega kriminala.

Obveščevalna dejavnost se danes pretežno razume kot sistematičen proces, ki se začne z ugotavljanjem potreb po informacijah, načrtovanjem njihovega zbiranja,

¹ Skrajni primer takega pogleda predstavlja nekdanji sovjetski diktator Josif V. Stalin, ki je v 30-tih letih 20. stoletja ukazal tedanji NKVD (predhodnica KGB oziroma današnje FSB), naj mu prinaša zgolj surove informacije. Analizo informacij in njihovo oceno je opravljal kar sam (Shulsky: 61).

analizo ter posredovanje obdelanih informacij (analiz, poročil, ocen, pregledov ipd.)² uporabniku (naročniku). Ta proces imenujemo **obveščevalni cikel**. Z razvojem tehnologije in novih obveščevalnih metod se vse bolj razvijajo tudi novi pristopi k organiziranju obveščevalne dejavnosti. Eden od teh je *mrežni* (angl.: Target – Centric³) pristop, katerega temeljna značilnost je projektni (mrežni) tip povezave različnih, med seboj ohlapno povezanih akterjev (uporabniki, analitiki, zbiralci podatkov ipd.), ki si skupaj prizadevajo za oblikovanje "obveščevalne slike" objekta (*target*) (več v Clark).

Večina virov v obveščevalno dejavnost uvršča tudi **protiobveščevalno dejavnost**. Avtorji pri tem poudarjajo, da je protiobveščevalna dejavnost del obveščevalne dejavnosti zato, ker se nasprotnikovim obveščevalnim akcijam lahko najbolj učinkovito zoperstavljajo predvsem tisti, ki so sami obvladali mojstrstvo obveščevalnega poklica.

V dejavnost obveščevalnih služb moramo uvrstiti tudi **tajne akcije** (angl.: *Covert Action*⁴). Tajne akcije lahko definiramo kot dejavnosti vlade ali drugih organizacij z namenom prikritega vplivanja in manipuliranja z dogodki v tujini. Poudarek je na posrednih in prikritih operacijah, pri čemer pa vloga vlade ali drugih organizacij, ki izvajajo take akcije, ni razvidna in ne javno priznana (Godson 1996, Prados 1986 ter Treverton v Johnson: 253). Tajne akcije predstavljajo široko paleto dejavnosti na štirih temeljnih področjih: propaganda, politične akcije, ekonomske in paravojaške akcije. Obveščevalne službe pogosto opravljajo tudi **posredniško vlogo** (kot "tajna diplomacija") med državama, ki nimata vzpostavljenih uradnih stikov (Purg: 35). Ta vloga je v današnjem času ponovno pridobila na veljavi zaradi pogajanj s teroristi, saj države ne želijo javno priznati, da se z njimi v resnici pogajajo⁵ (Born in Leigh: 66).

² Različni viri navajajo različno število korakov obveščevalnega ciklusa. CIA na svoji spletni strani navaja 5 korakov obveščevalnega ciklusa; obstajajo tudi opredelitve s 6 koraki (glej Clark: 14).

³ Tudi: *Network – Centric Collaboration Process*.

⁴ Ruski izraz je "aktivni ukrepi" (Rus.: *aktivnije meroprijatja*) (Shulsky: 76), uporabljajo pa se tudi izrazi "tretja opcija" (angl.: *Third Option*) in "tiha opcija" (angl.: *Quiet Option*) (Johnson: 253 in 370).

⁵ Eden najbolj odmevnih primerov te vrste je bilo pogajanje generalmajorja italijanske tajne službe SISMI Nicola Cliparija z iraškimi ugrabitelji o izpustitvi novinarke Giuliane Sgrene leta 2005.

Šaponja ugotavlja, da je glede na namen in cilj zbiranja ter obdelave podatkov obveščevalna dejavnost lahko informativne, represivne ali varnostno-preventivne narave. Skladno s tem lahko govorimo o obveščevalni, protiobveščevalni, varnostni in vojaški zvrsti obveščevalne dejavnosti.

Z *obveščevalno zvrstjo* se praviloma ukvarjajo civilne obveščevalne službe, predvsem na obrambno strateškem in vojaško–obrambnem področju, na področju zunanje in notranje politike tujih držav, gospodarskem področju ter na področju organiziranega kriminala, terorizma in vohunstva. Te službe pogosto imenujejo tudi *strateške*, ker se ukvarjajo s širokim področjem družbenih dejavnosti.

Z *represivno* ali *protiobveščevalno zvrstjo* se ukvarjajo službe ali posamezni oddelki znotraj obveščevalnih služb, z namenom odkrivanja, spremljanja in onemogočanja izvajanja obveščevalne dejavnosti tujih držav, organizacij ali skupin. Za ta namen imajo ti organi z zakonom določena preiskovalna pooblastila, ki jih v mnogih državah lahko uporabijo tudi v predkazenskem in kazenskem postopku.

Z *varnostno zvrstjo* se ukvarjajo službe ali oddelki znotraj služb, običajno v sestavi znotraj notranjega ministrstva ali policije, z namenom odkrivanja, preiskovanja, odvracanja in preprečevanja notranjih groženj nacionalni varnosti (organizirani kriminal in druge hude oblike kriminala, trgovina z mamili, orožjem in sredstvi za množično uničevanje, terorizem, politični ekstremizem, delovanje s ciljem nasilnega rušenja ustavne ureditve ipd. (Šaponja: 21 – 23). Pri slednjem gre predvsem za spremljanje lastnih državljanov, za katere obstaja sum privrženosti tuji državi; za osebe z ideološkimi prepričanji, ki so nezdržljive z ustavnimi temelji države, ter osebe, ki svoje politične cilje želijo uresničiti na nezakonit ali neustaven način (Edmonds: 125). Te dejavnosti pa ne smemo mešati z dejavnostjo odprtega zbiranja informacij, kakršno npr. izvaja policija.

Z *vojaško zvrstjo* obveščevalne dejavnosti se ukvarjajo obveščevalni organi (oddelek, odsek, sektor, uprava) znotraj poveljstev in štabov ter obveščevalno–izvidniške enote, namenjena pa je podpori vojaškega odločanja (Šaponja: 23). Pri tem je

potrebno razlikovati vojaško obveščevalno podporo kot del vojaško–štabne in vojaško organiziranosti po enotah, od vojaških (obrambnih) obveščevalnih služb, ki so (v duhu sodobnih civilno–vojaških razmerij) običajno podrejene ministru za obrambo. Vojaška (obrambna) obveščevalna služba in vojaški (štabni) obveščevalni organi in enote so praviloma funkcijsko povezani v enoten sistem, v katerem ima vsaka komponenta svojo vlogo in naloge.

Obveščevalno-varnostne službe lahko na splošno opišemo kot vladne službe, ki zbirajo, obdelujejo in posredujejo informacije z namenom zagotovitve varnosti in svobode državljanov (Born, 2002: 3).

Sodobne obveščevalne službe demokratičnih držav opravljajo naslednje naloge: 1 – Zagotavljanje analiz na področju nacionalne varnosti. 2 – Zgodnje opozarjanje pred krizami. 3 – Podpora kriznemu upravljanju z odkrivanjem namer trenutnih in bodočih groženj. 4 – Informiranje odločevalcev na področju obrambe in oboroženih sil. 5 – Zaščita tajnih podatkov - lastnih in tudi podatkov drugih državnih organov. 6 – Tajno delovanje z namenom vplivanja na dogodke v interesu nacionalne varnosti.

Müller (Müller: 8) pravi, da vsaka moderna država organizira svoje obveščevalne službe za opravljanje štirih temeljnih funkcij: 1 – Vojaška (angl.: *Military Intelligence*), ki se ukvarja z zbiranjem in ocenjevanjem podatkov o tujih oboroženih silah. 2 – Notranje-varnostna (angl.: *Security Intelligence*), ki spremlja grožnje, usmerjene proti temeljnim ustavnim vrednotam države. 3 – (Proti)kriminalna (angl.: *Criminal Intelligence*), ki se ukvarja z bojem proti organiziranemu kriminalu in drugim resnim oblikam kriminala. 4 – Zunanje-obveščevalna (angl.: *External or Foreign Intelligence*), ki spremlja in ocenjuje situacijo v tujih državah.

V času modernih groženj in globalizacije postaja razlika med "zunanji" in "notranji" grožnjami vse bolj zabrisana, čemur se prilagajajo tudi obveščevalni sistemi, predvsem z izboljševanjem sodelovanja med različnimi obveščevalnimi službami ter med obveščevalnimi službami, organi pregona in drugimi državnimi organi (carina, inšpekcijski organi ipd.), s prilagajanjem normativne ureditve v smislu

večje fleksibilnosti na področju teritorialne pristojnosti služb ter prilagajanjem organiziranosti obveščevalnega sistema in služb (npr. z združevanjem "zunanje" in "notranje" varnostnih področij pod okrilje ene same obveščevalne službe).

Pri obravnavi obveščevalnih služb je potrebno opredeliti razliko med obveščevalno-varnostnimi ter varnostnimi službami. Za obveščevalno-varnostne službe je značilno, da delujejo z namenom podpore odločanja in kreiranja vladnih politik. Podatki, ki jih zbirajo te službe, se le redkokdaj pojavijo v javnosti ali na sodišču. Za razliko od obveščevalnih, varnostne službe uporabljajo prikrite metode tajnega delovanja in zbiranja informacij predvsem za preiskovanje kaznivih dejanj oziroma zbiranje informacij za potrebe predkazenskega in kazenskega postopka. Zato so večinoma tudi organizirane kot posebne organizacijske enote v sestavi policije (kriminalistična policija). Pri tem pa je seveda potrebno ločevati vladno varnostno službo (kriminalistična policija) od zasebnih varnostnih in detektivskih služb in agencij.

3.2 Tajnost

Delovanje obveščevalnih služb je neločljivo povezano s fenomenom tajnosti, ki je eden temeljnih pogojev za učinkovito delo služb. Tajnosti ne smemo enačiti s skrivnostjo, ki pomeni nekaj, kar se ne da pojasniti, razumeti oz. dojeti. Pri vsebini tajnosti gre za znane stvari, pri čemer konkretne vsebine zaradi obstoja posebnih interesov posestnik tajnosti z različnimi ukrepi ne želi narediti dostopne širši javnosti. Tajnost je torej nekaj, "za kar javnost ne ve, s čimer se javnost ne more seznaniti, za kar ve le ozek krog ljudi; pomeni tudi tajne dokumente" (SSKJ: 1373). Tajni podatki in informacije se lahko nanašajo na državljane (zasebnost posameznika), podjetja (poslovna tajnost) ali pa državne organe (npr. državna/ uradna/ obrambna/ vojaška... tajnost).

"Tajnost ima svojo politološko, pravno, sociološko, varnostno, obrambno in tudi politično vsebino" (Anžič, 2000: 861). Tajnost je z delovanjem demokratične oblasti v načelu nezdružljiva, saj mora biti delovanje oblasti *pregledno* in *odgovorno*. *Preglednost* pomeni vzpostavitev takih institucij, povezav in rutin v vladi in njenih

institucijah, ki omogočajo podroben vpogled s strani parlamentarnih in drugih institucij in posameznikov iz civilne družbe (Born et al.: 244). *Preglednost* lahko razumemo tudi v smislu *javnost* in pomeni lastnost nečesa, ki se opravi tako, da se javnost in ljudje s tem lahko seznanijo; pa tudi lastnost nečesa, kar se nanaša na družbenopolitično dejavnost (SSKJ: 358). Načelo javnosti je v sodobni družbi povezano tudi z načelno pravico posameznikov do dostopa do podatkov in informacij, s katerimi razpolagajo organi oblasti. Brez uresničitve načela preglednosti od vlade ni možno zahtevati politične *odgovornosti*. Odgovornost pomeni dolžnost sprejeti sankcije; dati opravičilo za nekaj, kar ne ustreza normam, zahtevam ali ima negativne posledice; je tudi lastnost nekoga, ki si prizadeva zadovoljevati norme, oz. izpolnjevati zahteve in dolžnosti (SSKJ: 729).

Država varnosti državljanov ne more zagotavljati na način, ki bi vedno in povsod vseboval popolnoma javne in pregledne dejavnosti ter postopke njenih organov, saj bi bili v tem primeru konflikti med interesi države kot nosilko državne in javne varnosti ter interesi nosilcev ogrožanja varnosti vedno rešeni v korist slednjih. Za državo je zato nujno, da v okviru ustave in zakonov določi mejo svoje "državne" zasebnosti. "Razlogi za državno zasebnost (tajnost) so podatki in informacije, ki se nanašajo na državno varnost, obrambo, mednarodne odnose, monetarno stabilnost, obveščevalno dejavnost, odkrivanje kaznivih dejanj itd." (Anžič, 2000: 852).

Država s ciljem zaščite svojega obstoja in družbenih vrednot nujno posega tudi v zasebnost (osebno tajnost) državljanov. Obveščevalne službe tako za zaščito demokratične družbe in njenih temeljnih vrednot uporabljajo metode, ki so v načelu nezdružljive s temi istimi demokratičnimi vrednotami. Država torej nastopa kot jamstvo varnosti državljana, s poseganjem v njegove pravice pa tudi kot vir njegovega ogrožanja. Očitno gre za protislovje, katerega rešitev leži v iskanju ravnovesja (sorazmernosti) med pravico države in pravicami državljanov oziroma ravnovesja med zaščito in ohranjanjem demokratičnih vrednot (Burk: 12). Eno od izhodišč za iskanje tega ravnovesja predstavlja nujnost ustavnega varstva človekovih pravic, kot je določeno v Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Tega pa ni potrebno razumeti kot izraz golega humanizma, temveč kot zaščito temeljnega

vzgon, na katerem temelji pravna država. Le posameznik, ki je odvisen od lastne ustvarjalnosti, je namreč lahko konstitutiven element demokratične družbe (Anžič, 2000: 851). Ker pa posameznik v razmerju do države vedno predstavlja šibkejšo stran, morajo biti vsi posegi države v zasebnost državljanov zakonsko precizno in jasno urejeni, možnost samovoljnega tolmačenja zakona oz. diskrecijska pravica države pa omejena na najmanjšo možno mero.

Tajnost lahko postane tudi sredstvo za različne zlorabe, manipulacije in politizacijo in jo je potrebno urediti z zakonom na celovit način. Zakonsko mora biti določeno, kateri organi smejo zbirati, obdelovati, spreminjati in uničevati podatke, kdo in na kakšen način lahko dostopa do teh podatkov ter katere pogoje mora pri tem izpolnjevati (varnostno preverjanje upravljavcev s podatki), kako morajo biti ti podatki na zunaj prepoznavni (označeni), kako naj se podatki hranijo in varujejo, instituti zaščite pravic državljanov ipd.. Zakon mora določiti tudi kriterije za določanje tajnosti podatkov in posege v zasebnost državljanov, pri čemer mora biti uporaba pravno nedorečenih pojmov (npr. "državni interes", "državna varnost" ipd.) omejena na najmanjšo možno mero, saj taki pojmi nudijo možnost širokega tolmačenja, s čimer se odpirajo priložnosti za zlorabe. Dopustno omejevanje človekovih pravic mora biti omejeno s kriteriji legalnosti, legitimnosti in nujnosti. Dopustnost posegov v zasebnost posameznika ureja tudi vrsta mednarodnih dokumentov⁶.

Tajnost se v zvezi z obveščevalnimi službami v sodobni demokraciji ne nanaša na obstoj in delovanje obveščevalnih služb, saj mora oboje temeljiti na zakonu. Tajnost se nanaša predvsem na nekatere konkretne organizacijske in operativne vidike, kot so: tekoče operacije; osebe, skupine, in organizacije, o katerih službe zbirajo informacije (objekti obveščevalnega interesa); vsebina izdelkov obveščevalnih služb (ocene, analize, pregledi, poročila ipd.); dosežki in uspehi služb; vsebina tajnih akcij; osebje, tajne lokacije, mreže sodelavcev in prikrito lastništvo (pravne osebe in drugi

⁶ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (s protokoli) (Svet Evrope, 1950); Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (OECD, 1980); Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (s protokoli) (Svet Evrope, 1981); Convention for the Protection of Individuals With Regard to Automatic Processing of Personal Data (Svet Evrope, 1981); Resolution on the lawful interception of telecommunications (Svet Evrope, 1995); Direktiva EU o varstvu posameznika glede na obdelovanje osebnih podatkov ipd..

viri premoženja); pogosto tudi proračun služb delno ali v celoti. Obveščevalne službe zato ne morejo biti predmet parlamentarnega ali javnega nadzorstva na enak način kot katerikoli drug del vlade in njenih institucij. Obveščevalne službe so zato najmanj nadzorovani del oblasti in tudi najtežje jih je nadzorovati (DCAF, 2003: 2).

3.3 Parlamentarni nadzor obveščevalnih služb

Parlamentarizem je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine, v kateri ima parlament osrednjo vlogo. Lahko ga opredelimo kot obliko državne organizacije, v kateri je parlament od drugih državnih organov neodvisno telo (Zajc, 2004: 15); pa tudi kot institucionalizirani sistem pravil in odgovornosti, ki določa načine vključevanja ljudi v odločanje in oblikovanje institucij, postopke razreševanja družbenih nasprotij in sprejemanje odločitev ter posebna pravila odločanja in nadzora institucij (Zajc, 2004: 21).

Načela sodobne demokracije

Demokracijo lahko opišemo kot politični sistem, v katerem najvišja oblast (suverenost) pripada ljudstvu, ki svojo pravico do oblasti uveljavlja s pomočjo rednih in svobodnih volitev. Na volitvah ljudstvo svojim predstavnikom izrazi zaupanje in jim s tem podeli demokratično legitimnost za urejanje temeljnih vprašanj v družbi, s čimer se na najvišji ravni uresničuje **načelo demokratičnosti**.

Za delujočo demokracijo je zelo pomembno **legalitetno načelo**, tj. načelo vsebinske vezanosti delovanja izvršilne oblasti na zakon. Skladno s tem načelom morajo vsi akti vlade in upravnih organov temeljiti izključno na ustavi in zakonih. Nek predpis (ali tudi realni akt države, kot je npr. uporaba strelnega orožja, pridržanje osebe ipd.) je lahko izvršilen le, kadar temelji na ustavi in zakonih. Legalitetno načelo izhaja iz **načela demokratičnosti**, po katerem so za urejanje najpomembnejših vprašanj in nalog države pristojni izvoljeni predstavniki ljudstva. Izvršilna oblast in državna uprava imata pristojnost le za izvajanje ustave in zakonov, za kar lahko sprejemata podzakonske (izvršilne) predpise, ki smejo biti le v okvirih, določenih z zakoni.

Po bridkih izkušnjah 20. stoletja je v modernih družbah prevladalo spoznanje o pomembnosti varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zato je **načelo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin** eno najpomembnejših ustavnih načel.

Za sodobno demokracijo je zelo pomembno spoštovanje **načela pravne države**. Po tem načelu se pravna razmerja med državo in državljani urejajo s splošno veljavnimi in javno dostopnimi zakoni, s katerimi so določeni okvir in podlaga upravnopravnega delovanja oblasti. Na ta način delovanje oblasti postane za državljane znano, pregledno in predvidljivo, kar povečuje njihovo pravno varnost.

Za demokracijo je izrednega pomena, da oblast ni skoncentrirana v enih samih rokah, saj to vodi v absolutno oblast in zlorabe moči, posledično pa tudi v kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Eno temeljnih načel sodobne demokracije je zato **načelo delitve oblasti**, po katerem obstaja porazdelitev oblasti na več različnih organov, ki se v modernih demokracijah največkrat izraža kot delitev na **zakonodajno, izvršilno in sodno oblast**. Po tem načelu organi, ki sprejemajo zakone (zakonodajalec), ne smejo biti isti kot organi, ki te zakone izvajajo (izvršilna oblast); neodvisni od obeh pa morajo biti organi, ki razsojajo, ali se v družbi spoštujejo z ustavo in zakoni zapovedana pravila (sodna veja oblasti). Načelo delitve oblasti zagotavlja, da državna oblast sama sebe brzda in se nadzira (*checks and balances*), kar prispeva k preprečevanju zlorab oblasti. Delitev oblasti pa mora zagotavljati tudi medsebojno sodelovanje med vejami oblasti, brez česar država ne more delovati učinkovito. Oblast na volitvah praviloma osvojijo politične stranke in koalicije, ki z zmago osvojijo večino v parlamentu, ista politična opcija pa v nadaljevanju sestavi tudi vlado. To pomeni, da ima ista politična stranka ali koalicija v času volilnega mandata dostop do zakonodajne in tudi izvršilne funkcije, s čimer se zabrišejo meje med zakonodajno in izvršilno vejo. V kolikor ni ustrezno nadzorovan, lahko tak blok moči ponuja političnim elitam veliko možnosti za zlorabe moči. Še posebej, kadar se neki stranki posreči, da sama osvoji večino sedežev v parlamentu. Delitev oblasti moramo zato razumeti predvsem kot instrument delitve *pristojnosti* in

ne kot delitev *moči* med posameznimi vejami oblasti, predvsem pa kot sistem, v katerem oblast sama sebe brzda in nadzoruje. V teoriji in v državnopravnih ureditvah je prevladalo spoznanje, da ima delitev oblasti v vsaki pravni ureditvi in v vsakem časovnem obdobju svojo vsebino, ki ni ne večna, ne absolutna. Bistvo delitve oblasti pa ni v organizacijskih izvedbah razmerij med posameznimi vejami oblasti, pač pa v njeni temeljni funkciji varovanja človekove svobode in dostojanstva v razmerju do države (Šturm: 29, 31).

Skladno z načelom delitve oblasti ima pomembno vlogo **sodstvo**, ki razsoja o zakonitosti dela državne uprave v **upravnem postopku**, v hujših primerih pa tudi v **kazenskem postopku**. V primeru oškodovanja s strani državne uprave imajo državljani možnost **civilne tožbe** proti državi. Možnost tožbe proti državi je pomemben instrument zaščite posameznika v razmerju do države.

Ključno vlogo imajo v sodobnih demokracijah **ustavna sodišča**, na katere ustavnopravni red zavestno prenaša pravico in odgovornost presojanja skladnosti vseh predpisov z ustavo in zakoni, s čimer posredno izvajajo nadzor nad zakonodajno in izvršilno oblastjo. Ustavno sodišče lahko v postopku **ustavnosodne presoje** razveljavi vsak zakon ali drug predpis, ki sta ga sprejela zakonodajna ali izvršilna oblast. Po drugi strani pa mora tudi nad ustavnim sodiščem obstajati nadzor, ki se uveljavlja tako, da v rzsodbah sodeluje večje število ustavnih sodnikov, obstaja pa tudi splošna in javna kritika odločitev ustavnega sodišča, ki jo lahko izraža kdorkoli. Odločitve ustavnega sodišča so tudi pomemben vir za razumevanje vsebine in oblik delitve oblasti. Še posebej pomembna so ustavna sodišča z vidika ustavnosodnega varstva človekovih pravic, v zvezi s čimer se v evropskem ustavnosodnem sistemu vse bolj uveljavlja **ustavna pritožba**, ki je namenjena ustavnosodni presoji posamičnih aktov na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin in je specifično pravno sredstvo posameznika proti državi (Šturm: 51).

Poleg treh vej oblasti ima lahko v različnih državah večjo ali manjšo vlogo tudi **predsednik države**. Konkretna pooblastila in moči predsednika ter razmerje do treh vej oblasti so odvisna od konkretne politične in pravne ureditve. Predsednik države

ima v poudarjeni parlamentarni demokraciji bolj ali manj le simbolno vlogo, medtem ko je v polpredsedniških ta vloga lahko veliko večja.

V modernih demokracijah obstajajo tudi pomožni modeli delitve oblasti, med katere štejemo institucije, kot so **varuh človekovih pravic** (ombudsman); **institucije za varstvo osebnih podatkov** (npr. informacijski pooblaščenec); **institucije za finančni nadzor** (računska sodišča, revizijski ali proračunski inšpekcijski organi) ter **civilna družba** in **mediji**, ki opravljajo vlogo "psa čuvaja" (angl.: *Watchdog*) in javnost opozarjajo na različne nepravilnosti oblasti.

Nadzorstvo

Nadzorstvo (tudi: nadzor) pomeni: 1 – Sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti; nadziranje dela, poslovanja in izvajanja predpisov; pomeni tudi z opazovanjem in pregledovanjem ugotavljanje stanja česa. 2 – Prizadevanje ali skrb za pravilno ravnanje, vedenje ali delo nekoga. 3 – Prevlado ali oblast nad nečim (SSKJ: 598).

Nadzorstvo je proces, v katerem sodelujeta dva subjekta, nadzorovalec in nadzorovani. Med obema proces nadzora vzpostavi medsebojne relacije in ju povezuje (Anžič, 1996: 54, 55). Nadzorstvo sproža procese socializacije in utrjuje ideologijo, ima pa tudi svoje psihološke in sociološke funkcije, ki se odražajo v motivaciji in zagotavljanju povratnih informacij o uspešnosti dela nadzorovanega ter v vzpostavitvi in vzdrževanju reda, avtoriteti in doseganju zastavljenih ciljev. Vsako nadzorstvo mora imeti za končno posledico neko nagrado ali sankcijo (Anžič, 1996: 257–258).

Vloga parlamenta v okviru demokratičnega nadzorstva nad obveščevalnimi službami

V modernih demokracijah se je uveljavil koncept celovitega nadzorstva nad obveščevalnimi službami, ki ga sestavljajo: **parlamentarni nadzor**, **notranji nadzor**

(ki je v pristojnosti direktorjev in podrejenih uradnikov), **izvršni nadzor** (ki je v pristojnosti ministrov ali državnih tožilcev in ga običajno opravljajo posebni nadzorstveni organi izvršilne oblasti), **nadzor s strani pravosodja** ter **zunanje nadzorstvo** (civilna družba, mediji, varuh človekovih pravic, računsko sodišče ipd.). Za učinkovito demokratično nadzorstvo nad obveščevalnimi službami je nujno, da vsi naštetih elementi nadzorstva nad obveščevalnimi službami delujejo v okviru svojih ustavnih in zakonskih pooblastil, ter da v družbi obstaja ugodna klima, ki spodbuja demokratične oblike nadzorstva in družbeni dialog.

Glede **namena parlamentarnega nadzora** nad varnostno-obveščevalnimi in varnostnimi službami v demokratičnih državah se je že opredelilo Ustavno sodišče R. Slovenije v odločitvi št. U-I-383/98 (Ur. l. RS, št. 100/2000), v kateri je odločalo v primeru izpodbijanja 7a. člena takrat še veljavnega Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora RS (Uradni list RS, št. 5/97 in 29/97). V odločbi Ustavno sodišče RS navaja, da če naj bo kontrola parlamenta nad Vlado RS učinkovita, ne sme biti omejena na ravnanje Vlade RS, ki je neposredno povezano s sprejemanjem zakonov, temveč mora zajeti tudi njeno neposredno delovanje tako v predzakonodajni fazi kot v fazi izvrševanja zakonov. Pri tem ne gre le za naknadno kritiko, temveč (vsaj deloma) tudi za predhodno kontrolo ter spremljanje in usmerjanje delovanja izvršilne oblasti, ki pa ne sme krniti njene z Ustavo RS izrecno zagotovljene samostojnosti. Iz načela delitve oblasti v parlamentarni demokraciji izhaja pristojnost parlamenta oziroma posebnega parlamentarnega telesa za nadzorovanje aktivnosti varnostnih in obveščevalnih služb glede tega, ali so vsebina podatkov in informacij, ki jih pridobivajo, način njihove pridobitve in razpolaganje z njimi v okviru tistega, kar določata Ustava RS in zakonodaja. Specifičnost parlamentarnega nadzora nad delom varnostnih in obveščevalnih služb je torej v posebnem poudarku na nadzor glede tega, **ali izvršilna oblast ostaja v mejah svoje pristojnosti**. Ustavno sodišče se poziva tudi na poročilo Komisije Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo, iz katerega izhaja, da je parlamentarni nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb postal nujna **dopolnitev notranjega nadzora**, ki je predvsem operativen in strokoven, ter **sodnega predhodnega in naknadnega nadzora** v pravnih redih demokratičnih držav. Ko gre za nadzor

kriminalistične službe slovenske policije, Ustava RS ne izključuje parlamentarnega nadzora nad utemeljenostjo uporabe metod in sredstev, ki posegajo v posameznikove ustavne pravice. Tak nadzor naj bi terjalo načelo delitve oblasti. Vendar pa naj bi bile pristojnosti parlamentarnega nadzornega telesa omejene z določbami Ustave RS o samostojnosti in neodvisnosti sodišč, o parlamentarni preiskavi in o samostojnosti delovanja uprave v okviru ustave in zakonov ter sodnem nadzoru nad ustavnostjo in zakonitostjo njenega dela. Te določbe naj bi izključevale operativni in strokovni nadzor nad delom kriminalistične službe. Parlamentarno nadzorno telo naj bi bilo zato pristojno za obravnavanje vprašanj, povezanih z utemeljenostjo uporabe metod in sredstev v **splošnem**, ne pa za presojo utemeljenosti njihove uporabe v **posamičnih primerih**. Obstajata dva razloga, zaradi katerih je parlamentarni nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb v demokratični državi še posebej pomemben: visoka stopnja tveganja, da se izvajajo nedopustni posegi v ustavne pravice posameznikov; ter obvladovanje informacij, ki jih je mogoče vsestransko izkoriščati.

Parlamentarni nadzor nad izvrševanjem pristojnosti varnostnih in obveščevalnih služb, s katerimi se izvajajo posegi v ustavne pravice posameznikov, je sestavni del **ustavne kontrolne funkcije parlamenta**, odsotnost tega nadzora bi bila v nasprotju z načelom delitve oblasti. Pristojnosti parlamentarnega telesa za nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb morajo biti **urejene z zakonom** oziroma v aktu, ki ustvarja ustrezni pravni učinek v razmerju do drugih državnih organov oziroma do najvišjih nosilcev oblasti, v tem primeru do vlade. Opredelitev **predmeta nadzora**, **časovnega vidika** dostopnosti podatkov in informacij ter dolžnosti **varovanja tajnosti** preprečuje nepotrebne spore med parlamentom in vlado ter prispeva k učinkovitosti sodelovanja, potrebnega za vzpostavitev zaupanja v delo organov na tem občutljivem področju pristojnosti izvršilne oblasti. V zakonu je poleg konkretnega predmeta parlamentarnega nadzora potrebno opredeliti **tudi način in postopek izvajanja nadzora** (na kakšen način pride parlamentarno delovno telo do potrebnih informacij in podatkov, od koga jih lahko zahteva in v kakšni obliki, ali lahko do njih pride sam, katere informacije in podatke sme zahtevati itd. (*konec povzetka odločbe Ustavnega sodišča RS*).

Oblike, orodja in mehanizmi parlamentarnega nadzora

Vsak parlament ima na voljo nekaj splošnih oblik nadzora nad obveščevalnimi službami. Temeljna splošna oblika nadzora parlamenta nad vlado je **sprejem zakonodaje**, s katero parlament vzpostavlja temeljna pravila obnašanja v družbi nasploh. V širšo zakonodajno dejavnost parlamenta štejemo tudi sprejem drugih pravno zavezujočih aktov, kot so avtentične razlage zakonov, državni proračun in ratifikacije ter sprejem pravno nezavezujočih aktov, kot so deklaracije, resolucije, priporočila ipd. (Zajc, 2004: 171). Pomembna splošna oblika parlamentarnega nadzora nad vlado je tudi **nadzor proračuna**. Državni proračun je eden temeljnih instrumentov države za urejanje in usmerjanje družbenih procesov in hkrati pomembno sredstvo demokracije (Bučar v Zajc, 2004: 200). V sodobnih demokracijah velja, da ima parlament "moč nad denarjem". Nadzor proračuna obsega **sprejem in odobritev** proračuna ter **nadzor nad porabo** (revizija) proračuna. Razprava in sprejem proračuna se v parlamentu izvaja skozi razprave o predlogu proračuna v delovnih telesih in na seji parlamenta. Na sejah parlament razpravlja o celotnem predlogu vladne proračunske politike, ki je izražena v predlogu proračuna. Z odobritvijo proračuna in objavo v uradnem glasilu države, proračun postane zakonski akt (Bratić: 14). **Revizija** obsega pregled porabljenih sredstev ter pregled rezultatov, ki so bili s temi sredstvi doseženi. Za opravljanje revizije je zaželeno, da si parlament zagotovi zunanjo strokovno pomoč (npr. v obliki **računskega sodišča**, neodvisne **ustanove za revizijo** ipd.). Z zakonom morajo biti predvidene tudi sodne sankcije, če se v postopku revizije ugotovi korupcija ali slabo upravljanje državnih virov (Born: 141).

Med orodja in mehanizme parlamentarnega nadzorstva štejemo **parlamentarne razprave, poslanska vprašanja, interpelacije, konstruktivne nezaupnice, ustavne obtožbe, parlamentarne preiskave, formalna ali neformalna opozorila** ipd..

Pomembno orodje parlamentarnega nadzora je **redno poročanje** vlade in obveščevalnih služb pred parlamentom o svojem delu. Pri tem je pomembno, da je

vsebina poročanja obveščevalnih služb zakonsko urejena in ni prepuščena prosti presoji direktorjev obveščevalnih služb. Parlament je pogosto tudi **uporabnik obveščevalnih izdelkov** (npr. Kongres ZDA), na podlagi katerih sprejema pomembne odločitve. Tudi to je ena od oblik nadzorstva, saj parlament na ta način preverja kvaliteto, ustreznost in intelektualno raven izdelkov in analitikov, posredno pa tudi spoštovanje usmeritev za delo, učinkovitost in smotrnost dela. Oblika parlamentarnega nadzorstva je tudi, kadar parlament sodeluje pri **usmerjanju obveščevalnih služb**.

Med posebne oblike parlamentarnega nadzora štejemo **parlamentarna delovna telesa** (stalni ali začasni odbori, pododbori, komisije ipd.). Parlamentarna delovna telesa se lahko v miru posvetijo vprašanju, ki se jim parlament kot celota zaradi svoje velikosti in obsežnosti zakonodajnega dela ne more. Parlamentarna delovna telesa so zaradi kompleksnosti in pomembnosti področja, s katerim se ukvarjajo, postala osrednje orodje parlamentov za nadzorstvo nad vlado in ministrstvi ter s tem *sine qua non* pogoj za učinkovito parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalnimi službami (Dlomo: 27). Že sam obstoj parlamentarnega delovnega telesa za nadzor nad obveščevalnimi službami opominja obveščevalne službe na to, da svoje delo opravljajo korektno⁷, pred javnostjo pa se ustvarja prepričanje, da je delo teh služb pod nadzorom (DCAF, 2003: 49).

3.4 Nadzorovani ukrepi obveščevalnih služb

Obveščevalno-varnostne službe zbirajo podatke na različne načine. Ko gre za strateške in vojaške obveščevalne službe, načine zbiranja podatkov pogosto imenujemo *discipline zbiranja*. Najbolj pogoste discipline so **zbiranje z uporabo človeških virov** (angl.: *Human Intelligence/ HUMINT*); **nadzor elektromagnetnega spektra** (angl.: *Signal Intelligence/ SIGINT*); zbiranje s pomočjo **analize posnetkov iz zraka** (angl.: *Imagery Intelligence/ IMINT*); ter **zbiranje podatkov iz odprtih virov** (angl.: *Open Source Intelligence/ OSINT*). Ker se z navedenimi disciplinami zbiranja

⁷ Bivši direktor DCI in za Donaldom Rumsfeldom novi obrambni minister ZDA Robert Gates je v svojih spominskih zapisal, da če se v Beli hiši ne bi bali vprašanj, debate in kritike Kongresa ZDA, bi ameriške obveščevalne službe izvedle marsikatero norost (Gates v Jahnson: 348 – 349).

praviloma zbirajo podatki o tujih državah in potencialnih nasprotnikih, nadzor nad njihovo uporabo običajno pritegne veliko manjšo pozornost (notranje) demokratične javnosti, kot to velja za uporabo prikritih ukrepov zbiranja v okviru lastne države.

Na področju notranje varnosti praviloma govorimo o **nadzorovanih ukrepih** prikritega zbiranja podatkov⁸, s katerimi obveščevalne službe posegajo v ustavno varovane človekove pravice in svoboščine lastnih državljanov. V demokratični ureditvi morajo vsi ukrepi te vrste temeljiti na zakonu, uporaba teh ukrepov pa mora biti nadzorovana. Gre za ukrepe, kot so nadzor komunikacij, tajni nakup dokumentov in predmetov, tajno opazovanje in sledenje, kontrola pisem in drugih občil ipd..

V demokratični družbi je uporaba nadzorovanih ukrepov podvržena operativnemu, strokovnemu, sodnemu in demokratičnemu nadzoru. Nadzor praviloma obsega **strokovni nadzor** v fazi predlaganja in odobritve ukrepov (nadzor nad strokovno utemeljenostjo uporabe ukrepa, ki je v pristojnosti predstojnika službe), presojo **utemeljenosti ukrepa** s strani tožilstva, **odobritev ukrepa** (običajno s strani pristojnega sodnika) ter naknadno **presojo zakonitosti zbranih dokazov** in **uspešnosti** izvajanega ukrepa glede na kvaliteto zbranih podatkov s strani pristojnega sodišča v kazenskem postopku. Zakonitost ukrepa je podvržena tudi **nadzoru javnosti**, saj so sodne obravnave praviloma javne. Skladno z načelom varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ima oseba, zoper katero je bil ukrep izveden, pravico do **seznanitve** s tem, da je bil proti njej izvajan ukrep, razen v izjemnih primerih, ki morajo biti navedeni v zakonu. V nadzor nad uporabo nadzorovanih ukrepov je (kot rečeno) vključen tudi parlament, in sicer v smislu nadzora glede tega, ali **izvršilna oblast ostaja v mejah svoje pristojnosti**, kar vključuje nadzor nad uporabo nadzorovanih ukrepov v splošnem, ne pa tudi v konkretnih primerih, slednje je namreč v pristojnosti sodne veje oblasti.

V zvezi z nadzorovanimi ukrepi je še posebej pomembna uporaba ustavnega načela sorazmernosti, čeprav to načelo ni nujno v ustavi izrecno navedeno (o načelu več v Šturm). Tako je Ustavno sodišče RS v svoji odločbi (Ur. I. RS 21/2003 z dne 28. 2.

⁸ Nekoč imenovane tudi *posebne operativne metode in sredstva (POMS)*.

2003) poudarilo, da so omejitve ustavnih pravic dopustne le, če so skladne z **načelom sorazmernosti**. Omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin je dovoljena, če je **potrebna** in **nujna** za doseg ustavno dopustnega cilja, če je **primerna za doseg tega cilja** ter če je med omejitvijo človekove pravice in temeljne svoboščine in varstvom druge pravice ali javne koristi podano **sorazmerje** (t. i. sorazmernost v ožjem smislu). Načelo sorazmernosti ne velja le za izvršilno oblast pri njenem izvajanju zakonov, ampak velja za vse veje oblasti v okviru ustavnih in zakonskih pristojnosti.

4 PREGLED PRIMERJALNE UREDITVE PARLAMENTARNEGA NADZORA V EU

Parlamentarno nadzorstvo je v različnih evropskih državah urejeno različno. Anžič in Golobinek (Anžič in Golobinek, 2003: 1065) v zvezi s tem ugotavljata, da:

- vse sodobne evropske demokratične države še ne upoštevajo Priporočil Parlamentarne skupščine Sveta Evrope;
- o parlamentarnem nadzoru kot evropski praksi ni možno govoriti;
- obstajajo evropske države, ki ne poznajo parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami;
- parlamentarna delovna telesa, ki izvajajo parlamentarno ali izvenparlamentarno nadzorstvo, ter pristojnosti teh teles so zelo različne;
- v veliki večini držav, v katerih je parlamentarno nadzorstvo urejeno z zakoni, nadzor te vrste obstaja le nad obveščevalnimi službami, ne pa tudi nad policijo;
- obveščevalne službe lahko zavrnejo posredovanje podatkov iz različnih razlogov (iz prepričljivih varnostnih razlogov ali ker tako odloči vlada ali državni sekretar) ali pošljejo poročilo brez zaupnih prilog;
- parlamentarni nadzor v nekaterih državah dosledno izvaja nadzor nad proračunskimi sredstvi obveščevalnih služb, spet drugje pa ne.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je sprejela dve priporočili, na podlagi katerih poziva države članice k ustrezni ureditvi varnostnega sektorja in demokratičnega nadzorstva nad njim in jih povzemam v nadaljevanju.

4.1 Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1402 (1999)

V Priporočilu št. 1402 (26. april 1999) Parlamentarna skupščina Sveta Evrope svojemu ministrskemu komiteju⁹ priporoča smernice za organizacijo, delovanje in demokratični nadzor nad delovanjem obveščevalno-varnostnih služb, ki delujejo na področju notranje varnosti. Priporočilo poudarja pomen zakonskih in ustavnih varoval, ki preprečujejo, da te službe postavljajo interese, ki jih štejejo za interes nacionalne varnosti nad spoštovanje posameznikovih pravic, oziroma pomen ravnotežja med nacionalno varnostjo in človekovimi pravicami, pri čemer se nekatere pravice v nobenem primeru ne smejo kršiti (npr. prepoved mučenja in nečloveškega ravnanja); nekatere pravice pa se lahko le začasno omejijo. Ali imajo v določenem trenutku prednost zahteve nacionalne varnosti ali človekove pravice (razen tistih neodtujljivih), je potrebno oceniti v vsakem konkretnem primeru posebej, z uporabo **načel sorazmernosti in zakonitosti**, ki so zapisana v *Evropski konvenciji o človekovih pravicah*. Priporočilo 1402 ugotavlja, da se tveganje pred zlorabami poveča, kadar so službe organizirane na določen način, kadar uporabljajo preventivne ukrepe skupaj z uporabo sile (npr. preiskava zasebnih prostorov, kriminalna preiskava, pripor in pridržanje), kadar so neustrezno nadzorovane in kadar jih je v državi preveč. Poseganje v področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin mora temeljiti na zakonih in biti po možnosti predhodno odobreno s strani sodne veje oblasti. Še posebej je pomemben demokratični nadzor nad varnostnimi službami s strani vseh treh vej oblasti - tako *a priori*, kot *ex post facto*. Vsaka država mora zagotoviti nadzor nad varnostnimi službami skladno z demokratičnimi standardi.

Priporočilo 1402 navaja tudi smernice za organizacijo, operativne dejavnosti in demokratični nadzor nad notranje varnostnimi službami. Organizacija in delovanje notranje varnostnih služb morata temeljiti na zakonih, ki so bili sprejeti v parlamentu in so javno dostopni. Izjemoma lahko notranje varnostne službe delujejo tudi na ekonomskem in področju organiziranega kriminala, v kolikor na teh področjih obstaja

⁹ Ministrski komite Sveta Evrope je sestavljen iz zunanjih ministrov držav članic ali njihovih diplomatskih predstavnikov v Strassbourgu. Od držav članic se pričakuje spoštovanje smernic in ustrezna ureditev področij, na katera se smernice nanašajo.

jasna grožnja nacionalni varnosti. Cilji notranjih varnostnih služb morajo biti jasno opredeljeni v zakonu in v primeru nejasnosti jih lahko tolmači le sodna veja oblasti. Notranje varnostne službe se ne smejo uporabljati za zatiranje političnih nasprotnikov, manjšin, verskih in drugih družbenih skupin; ne smejo biti organizirane znotraj vojaške strukture; prav tako civilne varnostne službe ne smejo biti organizirane na vojaški ali polvojaški način.

Notranje varnostne službe so lahko financirane le iz državnega proračuna; proračun obveščevalnih služb mora biti predstavljen parlamentu v odobritev na podroben in ekspliciten način; o porabi proračuna je treba poročati parlamentu najmanj enkrat letno; za nadzor proračuna je potrebno formirati posebna parlamentarna telesa. Obveščevalne službe morajo spoštovati *Evropsko konvencijo o človekovih pravicah*; vsak poseg v človekove pravice mora biti zakonsko utemeljen; zakonsko morajo biti predpisani parametri za presojo o izdaji dovoljenja za uporabo posebnih ukrepov; sodna veja mora biti 24 ur razpoložljiva za odobritev teh ukrepov, pri čemer mora ukrep odobriti v najkrajšem možnem času (največ nekaj ur); odobritev mora biti časovno omejena na največ tri mesece, po njihovem prenehanju naj bi bila nadzorovana oseba o teh ukrepih obveščena; notranje varnostne službe ne smejo izvajati policijskih nalog in ukrepov, kot so kriminalne preiskave, pripor ali pridržanje. Za nadzor nad notranje varnostnimi službami mora biti vzpostavljena politična odgovornost na ministrski ravni, ki vključuje popolni in vsakodnevni dostop do služb ter nadzor nad njimi; pristojni minister mora predložiti letno poročilo parlamentu o dejavnostih teh služb; v zakonodaji je potrebno jasno opredeliti, s katerimi ukrepi in v katerih okoliščinah lahko notranje varnostne službe posegajo v človekove pravice ter zagotoviti ustrezna varovala pred zlorabami, kot sta *a priori* in *ex post facto* nadzor s strani sodne veje. Osebam, ki menijo, da so jim bile s strani notranje varnostnih služb kršene človekove pravice, mora biti zagotovljeno sodno varstvo. *Ex post facto* nadzor mora biti dovoljen tudi varuhu človekovih pravic ali drugemu ustreznemu organu, pristojnemu za nadzor izvajanja zakonskih določil o varstvu osebnih podatkov. Nadzorovanim osebam mora biti dovoljen dostop do informacij, ki so o njih zbrane v teh službah, razen v primeru, ko interesi nacionalne varnosti nalagajo drugače in je

to urejeno v ustreznem zakonu. V primeru, ko varnostna služba osebi ne odobri vpogleda v informacije, ki so o njej zbrane, mora primer preučiti sodna veja oblasti.

4.2 Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1713 (2005)

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je 23. junija 2005 sprejela Priporočilo št. 1713 o demokratičnem nadzorstvu nad varnostnim sektorjem držav članic. Priporočilo izhaja iz naraščajoče grožnje s strani terorizma in organiziranega kriminala ter vse večje potrebe evropskih skupnosti po varnosti. Moderne grožnje zlahka prehajajo notranja in zunanja varnostna področja, kar zahteva usklajeno zoperstavljanje, ki mora biti po možnosti usklajeno na evropski ravni. Z novimi grožnjami se posledično ukvarjajo tudi obveščevalne službe, ki delujejo na različnih področjih nacionalne varnosti. Njihova vloga in naloge se na notranjem varnostnem področju nanašajo na zaščito javnega reda, varnosti države in njene ustavne ureditve, varnosti oseb in premoženja, zaščito demokratičnih institucij in procedur ter zagotavljanje mirnega sožitja med različnimi deli družbe. Na zunanjem področju se njihova vloga in naloge nanašajo na obrambo države ter mednarodno obrambno delovanje na podlagi mednarodnih sporazumov. Vsem tem službam je v zvezi z modernimi grožnjami potrebno dodeliti ustrezne naloge. Nujno je vzpostaviti tudi pravilno ravnotežje med našim konceptom svobode in potrebo po varnosti, ki pomeni tudi vprašanje, do katere mere je zaradi varnosti še sprejemljivo omejevati temeljne svoboščine. Ker mora biti delovanje vlade zakonito in legitimno, je potrebno vzpostaviti ustrezno demokratično nadzorstvo, katerega osrednjo vlogo mora prevzeti parlament. Demokratično nadzorstvo temelji na uporabi specifičnih instrumentov, namenjenih politični odgovornosti in preglednosti varnostnega sektorja. Ti instrumenti so ustavna načela, pravni predpisi in različni institucionalni in logistični ukrepi, vključno z dejavnostmi, ki pospešujejo odnose med različnimi deli varnostnega sektorja na eni strani, ter tremi vejami oblasti in civilno družbo na drugi strani. Pomembna je tudi vloga sodne veje oblasti, ki mora kaznovati vsako zlorabo posebnih ukrepov, s katerimi se kršijo človekove pravice. Vse večjo vlogo pa igrajo tudi različne mednarodne organizacije, katerih vloga se nanaša na vzpostavljanje temeljnih smernic in harmoniziranje pravil.

V priporočilu 1713 je izražena tudi zaskrbljenost nad nekaterimi primeri uvajanja prakse v boju proti terorizmu, kot so: časovno neomejen pripor tujih državljanov brez obtožnice in brez dostopa do neodvisnega sodišča, neprimerno ravnanje med zaslišanjem, prisluškovanje zasebnim komunikacijam brez naknadnega obveščanja nadzorovanih oseb o ukrepih zoper njih, izročanje oseb državam, v katerih obstaja velika verjetnost izvršitve smrtne kazni ali mučenja, ter pridržanje na podlagi političnega ali verskega aktivizma. Priporočilo 1713 priznava vladam pravico do uporabe izrednih ukrepov, vendar pa morajo biti ti uporabljeni le izjemoma, saj nobena vlada nima pravice kršenja načel pravne države - niti v ekstremnih primerih ne. Zato morajo biti v ustavi zapisana zagotovila, ki preprečujejo zlorabo izrednih ukrepov.

Upoštevajoč dejstvo, da sta delovanje demokracije in spoštovanje človekovih pravic glavna skrb Sveta Evrope, parlamentarna skupščina ministrskemu svetu v Priporočilu 1713 predlaga pripravo in sprejetje smernic vladam za vzpostavitev političnih pravil, standardov in praktičnih pristopov za uveljavitev demokratičnega nadzorstva nad varnostnim sektorjem, ki naj temeljijo na določenih načelih (v nadaljevanju po vrstnem redu navajam načela, ki se nanašajo na obveščevalno-varnostne službe):

1. Delovanje obveščevalnih služb mora temeljiti na jasni in ustrezni zakonodaji in mora biti pod nadzorom sodne veje oblasti.
2. Vsak parlament mora imeti telo za nadzor nad obveščevalnimi službami, ki mora obvezno nadzorovati najmanj porabo proračuna.
3. Posebni ukrepi morajo biti urejeni v zakonu in morajo biti časovno omejeni.
4. Pod nobenimi pogoji ne smejo biti obveščevalne službe predmet politizacije, saj morajo biti sposobne odločevalcem poročati na objektivni, nepristranski in profesionalen način. Zakonsko morajo biti urejene omejitve državljanskih in političnih pravic zaposlenih v varnostnem sektorju.
5. Potrebno bi bilo sprejeti mednarodni kodeks obveščevalne etike, podoben kodeksu policijske etike, ki ga je sprejel Svet Evrope.

6. Za ublažitev občutljivega ravnovesja med zaupnostjo in odgovornostjo se lahko uporabi načelo "odložene preglednosti", ki pomeni umik oznak zaupnosti z gradiva po preteku zakonsko določenega časa.
7. Parlament je potrebno redno obveščati o vseh spremembah, ki se nanašajo na obveščevalno politiko.
8. V zakonodaji mora obstajati jasna razlika med varnostnimi in obveščevalnimi službami na eni strani ter organi pregona na drugi.
9. Parlament mora biti vključen v odločanje na področju mednarodnega obrambnega sodelovanja, pri čemer ima demokratična legitimnost prednost pred tajnostjo.
10. Na evropski ravni je potrebno zadržati raven demokratičnih dosežkov nekdanje WEU¹⁰ z uvedbo sistema kolektivnih konzultacij med nacionalnimi parlamenti o varnostnih in obrambnih zadevah. Nacionalni parlamenti bi morali imeti posebno telo za medparlamentarno sodelovanje, kateremu ustrezna evropska izvršilna telesa lahko poročajo in vzdržujejo institucionalni dialog o vseh vidikih evropske varnosti in obrambe.
11. Pri odločanju o nacionalnih varnostnih politikah je potrebno upoštevati hierarhijo vrednot demokratične družbe. Varnostni sektor mora biti predmet demokratičnega nadzorstva in demokratičnih procedur s strani demokratičnih institucij.
12. Izredni ukrepi na kateremkoli področju morajo biti predmet parlamentarnega nadzorstva in z njimi ni dovoljeno kršiti temeljnih ustavnih pravic.
13. V varnostnih službah je potrebno zagotoviti ustrezno zastopanost žensk na vseh ravneh, vključno z zastopanostjo žensk na mednarodni ravni.
14. Svoboda medijev mora biti zakonsko in v praksi urejena. Omejevanje te svobode mora biti le v najnujnejših primerih, pri čemer ne smejo biti kršena mednarodna načela o temeljnih pravicah.
15. Tudi zasebne obveščevalne in varnostne službe morajo biti zakonsko urejene in nad njihovim delovanjem mora obstajati ustrezen nadzor, po možnosti na evropski ravni. V nadzor nad njimi mora biti vključen parlament, obstajati morajo

¹⁰ Western European Union (WEU) je bila ukinjena po srečanju voditeljev EU v Kölnu (1999), na katerem je bilo dogovorjeno, da se zmogljivosti WEU zlijejo v okvir EU.

mehanizmi spremljanja in licenciranja ter sredstva za vzpostavitev minimalnih zahtev za delovanje zasebnih obveščevalnih služb.

4.3 Nadzorovani ukrepi obveščevalnih služb – evropski pogled

Evropski pogled na ureditev nadzorovanih ukrepov lahko razberemo iz obeh omenjenih priporočil Parlamentarne skupščine Sveta Evrope. Priporočili sicer ne omenjata *nadzorovanih* ukrepov, namesto tega uporabljata izraz "exceptional measures", s katerim je zakonodajalcem prepuščeno dovolj prostora za urejanje zakonske materije, priporočila pa vseeno nudijo dovolj jasne smernice za ureditev nadzorovanih ukrepov:

- za presojo urejenosti in uporabe ukrepov je potrebno uporabljati **načela sorazmernosti in zakonitosti**, ki so zapisana v *Evropski konvenciji o človekovih pravicah*;
- poseganje v področje človekovih pravic in temeljnih svoboščin mora **temeljiti na zakonih** in po možnosti mora biti **predhodno odobreno s strani sodne veje oblasti**;
- zakonsko morajo biti **predpisani parametri** za presojo za izdajo dovoljenja za uporabo posebnih ukrepov, ki morajo biti na ravni **utemeljenega suma** (*probable cause for belief*), da oseba **izvaja ali bo izvedla kaznivo dejanje**; da bo z uporabo ukrepa prisluškovanja ali hišno preiskavo **dosežen cilj** (pridobljen dokaz) ter da z običajnimi preiskovalnimi postopki ni bil dosežen (ali se ocenjuje, da ne bo dosežen) cilj (torej gre za uporabo **načela sorazmernosti**);
- sodna veja mora biti 24 ur razpoložljiva za odobritev teh ukrepov, ukrep mora odobriti v najkrajšem možnem času (največ nekaj ur), odobritev mora biti **časovno omejena na največ 3 mesece**, po njihovem prenehanju naj bi bila **nadzorovana oseba o teh ukrepih obveščena**;
- v zakonodaji je potrebno jasno opredeliti, s **katerimi ukrepi** in **v katerih okoliščinah** lahko notranje varnostne službe posegajo v človekove pravice;
- osebam, ki menijo, da so jim bile s strani notranje varnostnih služb kršene človekove pravice, mora biti zagotovljeno **sodno varstvo**;

- *ex post facto* nadzor mora biti dovoljen tudi **varuhu človekovih pravic** ali drugemu ustreznemu organu, pristojnemu za nadzor izvajanja zakonskih določil o varstvu osebnih podatkov;
- nadzorovanim osebam mora biti dovoljen dostop do informacij, ki so o njih zbrane v teh službah, razen v primeru, ko interesi nacionalne varnosti nalagajo drugače in je to urejeno v ustreznem zakonu;
- v primeru, ko varnostna služba osebi ne odobri vpogleda v informacije, ki so o njej zbrane, mora primer preučiti sodna veja oblasti;
- sodna veja oblasti mora kaznovati vsako zlorabo posebnih ukrepov;
- nobena vlada v nobenem primeru nima pravice kršenja načel pravne države;
- v ustavi morajo biti zapisana zagotovila, ki preprečujejo zlorabo izrednih ukrepov;
- izredni ukrepi morajo biti **predmet parlamentarnega nadzorstva**;
- pri nadzoru morajo sodelovati vse tri veje oblasti - tako *a priori*, kot *ex post facto*.

4.4 Izzivi parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami

Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami je povezan z nekaterimi izzivi, ki jih lahko delimo na izzive, ki so povezani s **tajnostjo**, s **pristojnostjo** parlamenta do nadzora, **voljo** in **zmožnostjo** poslancev za opravljanje nadzora, ter na izzive, ki izhajajo iz težav, povezanih z demokratično **tranzicijo**.

Tajnost predstavlja enega največjih izzivov. Obveščevalne službe svoje delo temeljijo na tajnosti - če bi delovale javno, ne bi bile učinkovite. Tajnost je zato ena temeljnih vrednot obveščevalnih služb, hkrati pa tudi ovira za demokratični in parlamentarni nadzor. Obstaja več načinov, kako obvladati izziv tajnosti. Najpomembnejši je **sprejem ustreznega zakonskega okvira**. Z zakoni morajo biti jasno urejene pristojnosti parlamenta ter dolžnosti obveščevalnih služb. Zakonsko mora biti jasno urejeno kdaj, kaj in kako morajo obveščevalne službe poročati, pri čemer vsebina poročil ne sme biti prepuščena prosti presoji direktorja obveščevalne službe. Pomembno je vzpostaviti in razvijati tudi **zaupanje** med direktorji obveščevalnih služb in parlamentom. Za povečanja zaupanja so pomembni ukrepi varovanja zaupnih podatkov: **obrnava za zaprtimi vrati** ter ustrezno varovanje

zaupnih podatkov. Zato je pomembno, da ima parlament posebno **delovno telo, pristojno za nadzor obveščevalnih služb**, ki se lahko izven dosega javnosti in v miru ukvarja z vprašanji zaupne narave. Zakonodajca naj bi tudi **omejila dostop do podatkov**, do katerih imajo pravico poslanci skladno z načelom sorazmernosti, ki upošteva namen parlamentarnega nadzora, potrebo po zaščiti tekočih operacij, zaščiti zaposlenih v obveščevalnih službah in virov informacij, ter zakone o varstvu osebnih podatkov (npr. osebne podatke o državljanih, proti katerim se izvajajo prikriti ukrepi zbiranja podatkov v predkazenskem postopku). Za povečanje zaupanja je pomembna tudi **stalna komunikacija** med člani telesa, vladnimi predstavniki¹¹ in uslužbenci obveščevalnih služb. Pri tem pa odnosi med poslanci in obveščevalnimi službami ne smejo biti pretesni, saj se zaradi tega lahko poslancem zgodi, da težje razvijejo neodvisno mnenje. Za vzpostavitev zaupanja je pomemben tudi **uravnotežen pristop** poslancev v času nadzora. Antagonistični pristop poslancev se lahko konča s konfrontacijo in prekinitvijo komunikacije; preveč blag nastop pa lahko pripelje do tega, da poslanci ne dosežejo namena nadzora. Pomembni so tudi korektni **nastopi članov delovnega telesa v javnosti**, v katerih ne obsojajo in ne diskvalificirajo obveščevalnih služb, ne izdajajo zaupnih podatkov, preprečujejo poskuse politizacije obveščevalnih služb, ter delujejo v smeri umirjanja situacije, če je do politizacije obveščevalnih služb že prišlo. Poslanci morajo pri tem paziti, da ne postanejo zagovorniki obveščevalnih služb. Parlamentarna zaslišanja pripadnikov obveščevalnih služb morajo biti **korektna**, v poročilih delovnih teles morajo biti umaknjeni zaupni podatki. V poročilih je potrebno **pohvaliti dobro delo in zasluge obveščevalnih služb**, saj se same pred javnostjo ne morejo ne braniti, ne pohvaliti. Na večje zaupanje vpliva tudi **manjše število članov delovnega telesa**, saj to zmanjšuje krog oseb, seznanjenih s tajnostjo (Born in Leigh: 84). Na večje ali manjše zaupanje lahko vpliva tudi **strankarska sestava delovnega telesa**. V nekaterih državah je predpisan ukrep **obveznega varnostnega preverjanja poslancev, podpis izjave o varovanju tajnih podatkov ali prisega**. Spet v drugih državah je prevladalo mnenje, da varnostno preverjanje poslancev ni potrebno, saj so poslanci izvoljeni na volitvah, kar pomeni, da uživajo zaupanje ljudstva in dodatno preverjanje

¹¹ Na Madžarskem imajo vsa ministrstva v vladi sekretariate za parlamentarne povezave, ki so odgovorni za stalno sodelovanje s parlamentom (Vass: 196).

ni potrebno. V kolikor je preverjanje obvezno, morajo biti **kriteriji za pridobivanje varnostnih potrdil jasni in javno dostopni**, vključno z možnostjo **pritožbe**. Obvladovanje izziva tajnosti je možno tudi z uzakonjenjem **načela odložene preglednosti**, ki pomeni umik oznak tajnosti z dokumentov po preteku določenega časa. Dodatna težava pri tem lahko nastane, v kolikor so informacije označene z nerazumno visoko stopnjo tajnosti, ali pa obstoja neke informacije sploh ni možno preveriti.

Izziv **pristojnosti** do parlamentarnega nadzora lahko nastane, kadar je obveščevalna služba (ali njen del) zakonsko izvzeta iz parlamentarnega nadzora. Problem pristojnosti lahko nastane tudi pri mednarodnem sodelovanju obveščevalnih služb, kjer prihaja do formalne in neformalne izmenjave informacij s tujimi obveščevalnimi službami in organi pregona ter pri morebitnem **outsourcingu** tujim ali celo zasebnim obveščevalnim organizacijam. Tudi za obvladovanje tega izziva je pomembno, da v zakonih nobena obveščevalna služba, organ ali telo, ki je del obveščevalnega sistema ali se ukvarja z eno od zvrsti (ali delom) obveščevalne dejavnosti, ni izpuščena iz nadzora. Ekstremni primer nedvomno predstavljajo demokratične države, v katerih sploh ni parlamentarnega nadzora (npr. Francija), znani pa so tudi "vmesni" primeri, ko del obveščevalnih služb formalno ni predmet parlamentarnega nadzora¹².

Ko gre za mednarodno obveščevalno sodelovanje, se utemeljeno zastavlja tudi vprašanje, kako naj parlament nadzira delovanje tujih obveščevalnih služb, s katerimi sodelujejo domače službe. Pri tem tuje službe lahko uporabljajo načine delovanj, ki v domači ustavnopravni ureditvi nimajo podlage ali gre celo za grobo kršenje temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Zgodi se lahko, da tudi lastne obveščevalne službe pri delovanju v tujih državah kršijo človekove pravice in svoboščine, kar lahko v primeru razkritja pripelje celo do meddržavnega incidenta ali sproži notranje politično krizo. Tudi vprašanja varovanja zaupnih podatkov imajo v primeru mednarodnega obveščevalnega sodelovanja novo dimenzijo, saj si obveščevalne službe ne želijo,

¹² Parlamentarni odbor za nadzor obveščevalnih služb V. Britanije formalno ne sme nadzirati Vojaške obveščevalne službe, Skupnega odbora za obveščevalno dejavnost ter Nacionalne službe za kriminalistično analitiko, čeprav v praksi vseeno nadzira njihovo delo (Born in Leigh: 78).

da informacije o njihovi dejavnosti curljajo v javnost v drugih državah. Priporočilo 1713 v zvezi s tem navaja, da ima na področju mednarodnega obveščevalnega sodelovanja **demokratska legitimnost prednost pred tajnostjo**, kot možna oblika nadzora pa se v tem primeru kaže tudi sprejem **Mednarodnega kodeksa obveščevalne etike**, ki bi zavezoval obveščevalne službe k spoštovanju temeljnih demokratičnih vrednot pri delu v tujini, torej tam, kjer so najmanj nadzorovane. Današnja varnost je namreč nedeljiva, igra "ničelnih vsot" pa je preživet koncept, ki dolgoročno ne prinaša koristi nikomur. Ta vprašanja ne bi smela biti prepuščena prosti presoji vlad in še manj presoji njenih obveščevalnih služb, zato bi bilo nujno potrebno sprejeti predlagani mednarodni obveščevalni etični kodeks ter uvesti mehanizme nadzora nad njegovim izvajanjem.

Volja poslancev do nadzora je lahko pomemben izziv za parlamentarni nadzor. V praksi se dogaja, da poslanci preprosto **ne želijo vedeti vsega, kar vlada počne** iz etičnih razlogov ali iz razlogov strankarske solidarnosti (Hannah et al.: 13). Interes poslancev do nadzora je lahko **manjši v času pred volitvami**, ko so najpomembnejše teme običajno povezane z gospodarskimi, socialnimi in drugimi vprašanji. Interes poslancev se lahko poveča v času **afer ali političnih kriz**, ki lahko postavijo obveščevalne službe pod žaromete javnosti. Na voljo parlamentarcev lahko vpliva tudi ustrezna **finančna kompenzacija**. Na interes poslancev pogosto vpliva tudi dejstvo, da nadzorstvo nad varnostnim sektorjem večinoma poteka za zaprtimi vrati, ki praviloma ne omogoča ugodnih pogojev za samopromocijo poslancev (Hannah et al.: 13). Na večjo voljo do nadzora lahko pomembno vpliva **odločen in sposoben predsednik delovnega telesa**, zato so ti običajno poslanci z daljšim poslanskim stažem in po možnosti z izkušnjami na področju nadzorstva nad varnostnim sektorjem. Na voljo do nadzora pomembno vpliva tudi vprašanje, ali predsednik delovnega telesa prihaja iz opozicijske ali koalicijske stranke¹³. Poslanci, ki pripadajo strankam na oblasti, namreč neradi kritizirajo vlado¹⁴, po drugi strani pa

¹³ V parlamentih Madžarske, Norveške, Švedske, Bolgarije in Izraela so predsedniki vseh odborov člani vladajoče koalicije (Olson: Tabela 3, str. 31).

¹⁴ Iz tega razloga je kanadski parlament ustanovil neodvisni Odbor za nadzor obveščevalnih služb *Security Intelligence Review Coommittee* (SIRC), ki je sestavljen iz članov državnega sveta in v imenu parlamenta izvaja nadzor. Običajno gre za bivše ministre s statusom višjega svetovalca (Shulsky:

je opozicija po naravi zainteresirana za odkrivanje napak vlade, saj ji to povečuje možnosti na naslednjih volitvah.

Tudi **zmožnost za izvajanje nadzorstva** lahko predstavlja pomemben izziv za parlamentarni nadzor. Poslanci pogosto nimajo zadostnih znanj na področju obveščevalne dejavnosti, zato se morajo zanašati na **stalno ali začasno strokovno pomoč**. Med oblike zunanje strokovne pomoči štejemo tudi **poročila sodne veje oblasti, revizijske ustanove, generalnega inšpektorja, varuha človekovih pravic, analize različnih nevladnih organizacij** ipd. V kolikor je strokovna pomoč omejena, lahko parlament pridobi strokovno podporo le od obveščevalnih služb, torej od tistih, katere nadzira, kar parlament postavlja v neugoden položaj (IPU in DCAF, 2006: 78). V nekaterih primerih pa so obveščevalne službe sploh edini vir informacij, npr. ko gre za tajne akcije, programe opremljanja, tajne proračunske postavke ipd., saj o teh vprašanjih zaradi zaupne narave podatkov pogosto ni možno uporabiti zunanje pomoči. Svojo strokovnost poslanci lahko povečujejo s pomočjo različnih izobraževanj, izmenjavo izkušenj z drugimi parlamenti, zbiranjem in preučevanjem strokovne in druge literature, konzultacijami z neodvisnimi strokovnjaki ipd.. Pomembno je, da delovno telo zagotovi **stalnost znanja in izkušenj**, predvsem s stalnostjo njegovih članov. Zaželeno je, da predsedniki in člani delovnih teles ostanejo člani delovnega telesa celoten mandat ali celo več zaporednih mandatov. Nasprotno pa se nekateri parlamenti nagibajo k čim večji rotaciji članov odbora, s ciljem, da čim večje število poslancev pridobi potrebna znanja. Po mnenju mnogih je najbolj ustrezna taka sestava delovnega telesa za nadzor, v katerem so zunanji **neodvisni strokovnjaki**. Njihov mandat namreč ni nujno omejen le na obdobje štirih let, ampak lahko traja tudi dlje (Born in Leigh: 84). Pomembno je tudi **preprečevanje konflikta interesov**. Na zmožnost do nadzora namreč lahko vplivajo stara poznanstva s pripadniki obveščevalnih služb, v kolikor so člani delovnega telesa nekdanji pristojni ministri ali pripadniki obveščevalnih služb, saj to lahko vpliva na njihovo nepristranskost. V zvezi s tem je koristna zakonska prepoved izbire teh

147). Matično telo kanadskega parlamenta se le občasno ukvarja z obveščevalnimi zadevami (Dlomo: 37).

kategorij oseb za člane odbora (Born in Leigh: 84)¹⁵. Na zmožnost nadzorstva vpliva tudi stopnja **specializacije** parlamentarnega delovnega telesa. V kolikor poleg obveščevalnih služb nadzira tudi področje obrambe in druga področja, lahko to pomeni, da se delovno telo ne more posvetiti vprašanjem obveščevalnih služb v potrebnem obsegu. Podoben učinek ima tudi **obremenjenost** članov delovnih teles, do katere pride, kadar so člani matičnega delovnega telesa istočasno tudi člani več drugih delovnih teles.

Večina izzivov parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi službami v državah **demokratske tranzicije** je podobna izzivom v ustaljenih demokracijah, le da so ti izzivi večji (Born et al., 2003: 36). Med tipične tranzicijske izzive sodi vzpostavitev ustreznih prioritet, v katerih pa reforma obveščevalnih služb ni nujno na najvišjem mestu¹⁶. Parlamenti novih demokracij morajo namreč prednostno reševati temeljna vprašanja oblikovanja demokratičnega sistema, vprašanja politične in ekonomske modernizacije (Cottey et al.: 45), vprašanja osamosvajanja države, prestrukturiranja gospodarstva, kodifikacije kazenskega prava, denacionalizacije in lastninjenja, reforme javne uprave in temeljnih socialnih sistemov, v nekaterih državah pa tudi vprašanja obrambe pred vojaško agresijo in fizičnega obstoja države ter vprašanja pokonfliktne obnove družbe in gospodarstva. Reforme so pogosto ohromljene zaradi pomanjkanja demokratičnih izkušenj in šibke pravne države. Pogoste so tudi težave, povezane s spremembami strankarskih razmerij, razpadi in ustanavljanji novih strank, prehodi poslancev iz ene v druge stranke ipd. (Olson: 11 – 12). Pogosta ovira za učinkovito delovanje parlamentarnih delovnih teles v tranzicijskih državah je tudi pomanjkanje finančnih sredstev. Tipični tranzicijski izzivi so tudi parlamentarno delo pod časovnim pritiskom in "legislativni paradoks" (razkorak med veliko zakonodajno produkcijo ter kvaliteto zakonov). Na kvaliteto sprejemanja zakonov pogosto vpliva

¹⁵ Konflikt interesov je Jelko Kacin očital poslancu Davorinu Terčonu (ob izstopu Terčona iz stranke LDS). Terčon je bil v tistem času predsednik Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, obenem pa tudi župan Sežane. Kot mu je očital Kacin, župan ne more istočasno sodelovati z vlado, hkrati pa nadzirati njene obveščevalne službe (Dnevnik TV SLO, 22. 2. 2007).

¹⁶ Češka je kmalu po volitvah skoraj popolnoma zamenjala sestavo svojih obveščevalnih služb; Madžarska je dovolila dobremu delu pripadnikov obveščevalnih služb ostati na delovnih mestih; Nemčija je sprejela zakon o prepovedi zaposlovanja bivših pripadnikov vzhodnonemške službe STASI; na Poljskem so vse pripadnike obveščevalnih služb odpustili v enem letu po prvih svobodnih volitvah, med katerimi pa so jih kasneje ponovno zaposlili 4.000 (DCAF, 2003: 59–60).

tudi dolgotrajno in težavno razreševanje konfliktov, ki izhajajo iz globokih in starih družbenih in idejnih nasprotij. Zajc ugotavlja, da zaradi pogojev, v katerih so se znašli, "številni novi parlamenti še vedno ne opravljajo svoje nadzorstvene vloge nad vlado na način, ki bi prispeval k uravnoteženju moči med parlamentom in vlado" (Zajc, 2004: 253–254). Tipično oviro v tranzicijskih državah predstavlja tudi razumevanje vloge in poslanstva obveščevalnih služb v sodobni demokraciji. V razmerah socialne negotovosti, pomanjkanja politične kulture in odsotnosti širšega družbenega konsenza o nujnosti spoštovanja pravil igre je v mnogih tranzicijskih državah prišlo do ponovnih zlorab istih tajnih služb, ki so prejšnji režim pomagale ohranjati v preteklosti (primeri Ukrajine, Belorusije, Gruzije, Armenije, Azerbajdžana in Moldavije) (Kramer v Johnson: 430).

4.5 Parlamentarni nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami v R. Sloveniji

V nadaljevanju bom z namenom primerjave na kratko predstavil ureditev parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami v R. Sloveniji.

Državni zbor R. Slovenije je po desetletju poskusov oblikovanja sodobnega parlamentarnega nadzorstva leta 2003 sprejel Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (ZPNOVS) (Ur. l. 26/2003). Zakon ureja nadzor nad Slovensko obveščevalno varnostno službo (SOVA), Obveščevalno varnostno službo (OVS) MORS ter (kriminalistično) policijo. Gre za službe, ki imajo po zakonu pravico uporabljati posebne ukrepe zbiranja podatkov. Zakon v 3. členu pušča tudi odprto možnost nadzora nad drugimi obveščevalnimi in varnostnimi službami, ki bi jih lahko kdaj kasneje ustanovili državni organi. Nadzor nad omenjenimi službami opravlja Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (v nadaljevanju komisija). Predmet nadzora sta nadzorovana *dejavnost in ukrepi* obveščevalnih služb ter *nadzorovani ukrepi* kriminalistične policije (5. čl.). Vendar, kot bom omenil v nadaljevanju, zakon določa tudi nadzor nad *dejavnostjo* varnostne službe (kriminalistične policije).

Med nadzorovane ukrepe obveščevalnih služb spadajo posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 20. in 23. členu ZSOVA¹⁷. Ti ukrepi so:

- spremljanje mednarodnih sistemov zvez;
- tajni nakup dokumentov in predmetov;
- tajno opazovanje in sledenje na odprtih ali javnih prostorih z uporabo tehničnih sredstev za dokumentiranje (20. čl.);
- kontrola pisem in drugih občil ter z nadzorovanjem in s snemanjem telekomunikacij (23. čl.).

Med nadzorovane ukrepe kriminalistične policije spadajo naslednji ukrepi, določeni v 150., 151., 152. in 155. členu Zakona o kazenskem postopku – ZKP¹⁸:

- nadzor elektronskih komunikacij s prisluškovanjem in snemanjem;
- kontrola pisem in drugih pošilk;
- kontrola računalniškega sistema banke ali druge pravne osebe, ki opravlja finančno ali drugo gospodarsko dejavnost;
- prisluškovanje in snemanje pogovorov s privolitvijo vsaj ene osebe, udeležene v pogovoru (150. čl.);
- prisluškovanje in opazovanje v tujem stanovanju ali drugih tujih prostorih z uporabo tehničnih sredstev za dokumentiranje in po potrebi s tajnim vstopom v navedene prostore (151. čl.);
- navidezni odkup, navidezno sprejemanje oziroma dajanje daril ali navidezno jemanje oziroma dajanje podkupnine (155. čl.).

Komisija nadzoruje, ali so nadzorovana dejavnost in nadzorovani ukrepi v okviru ustave in zakona (ZPNOVS, čl. 6). Komisijo ustanovi Državni zbor RS (DZ) in deluje po poslovniku DZ in lastnem poslovniku komisije, ki ga sprejme DZ (čl. 9).

¹⁷ Zakon o Slovenski obveščevalno–varnostni agenciji – ZSOVA (Ur. l. RS št. 23/99), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno–varnostni agenciji – ZSOVA-A (Ur. l. RS, št. 126/03), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno–varnostni agenciji – ZSOVA-B (Ur. l. RS, št. 61/06).

¹⁸ Ur. l. RS, št. 63/94, 70/94 – popr., 25/96 – odločba US, 5/98 – odločba US, 49/98 – ZPol, 72/98, 6/99, 66/2000 in 111/01, 56/03, 116/03,

Člani komisije in drugi navzoči na sejah komisije in udeleženci nadzora so dolžni varovati tajne podatke, s katerimi so se med nadzorom seznanili; za dokumente, gradivo in podatke komisije zaupne narave se uporablja zakon, ki ureja tajne podatke (čl. 8). Komisija ima največ 9 članov. Predsednika, podpredsednika in člane komisije izvoli državni zbor z večino glasov vseh poslancev na predlog poslanskih skupin. Odsotnega člana ne more nadomestiti drug poslanec (čl. 10). Seje komisije so zaprte za javnost. Komisija lahko na predlog njenega predsednika ali poslanske skupine z dvotretjinsko večino navzočih članov sklene, da bo seja ali del seje javen (čl. 11).

Za nadzor nad dejavnostjo obveščevalnih služb ima komisija naslednje pristojnosti in naloge (čl. 13):

- nadzira dejavnost obveščevalne službe v skladu 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 predloge zakonov in drugih aktov, ki se nanašajo na delovanje obveščevalne službe;
- obravnava obvestila in pobude posameznikov in organizacij, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije.

Za izvrševanje nadzora nad nadzorovanimi ukrepi ima komisija tudi naslednje pristojnosti in naloge (čl. 13):

- nadzira uporabo s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov;
- nadzira odreditev in uporabo nadzorovanih ukrepov, ki se ne odrejajo s sodno odločbo.

Zakon v 12., 24. in 29. členu določa, da komisija lahko opravi **napovedani ali nenapovedani ogled naprav in prostorov**, ki jih uporablja nadzorovana služba v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem telekomunikacij, ter **napovedani ali nenapovedani ogled naprav in prostorov telekomunikacijskih operaterjev**, ki jih

uporablja nadzorovana služba v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem telekomunikacij, pri čemer morajo imeti poslanci neoviran vstop v te prostore, lahko pregledajo vmesnike in druge naprave ter izvedejo vpogled v registracijo posegov nadzora telekomunikacijskega prometa. Tak nadzor opravi **pooblaščen skupina** komisije, sestavljena iz najmanj treh svojih članov iz vrst poslancev opozicije in poslancev koalicije. Pooblaščen skupino za vsak nadzor posebej pooblasti komisija z večino glasov vseh članov.

V 14. členu ZPNOVS določa, da ima komisija pristojnost nadzora **s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov** kriminalistične policije; nadzora odreditve in uporabe **nadzorovanih ukrepov, ki se ne odrejajo s sodno odločbo**, ter smiselno enake pristojnosti in naloge, kot jih ima komisija pri nadzoru *dejavnosti* obveščevalnih služb.

Določbe ZPNOVS v zvezi z nadzorom obveščevalne službe

15. in 16. čl. ZPNOVS določata obveznosti vlade v zvezi s predložitvijo letnega programa dela ter predložitvijo poročila o delu in finančnem poslovanju posamezne nadzorovane obveščevalne službe v preteklem letu. Poročilo mora vsebovati podrobne podatke o splošni dejavnosti nadzorovane obveščevalne službe, o njeni dejavnosti posebnega pomena za nacionalno varnost, o višini in namenu porabe finančnih sredstev za izvrševanje posameznih nalog ter podatke iz 2., 3. in 4. odst. 19. člena ZPNOVS in podatke o številu oseb, ki jih je nadzorovana obveščevalna služba operativno obravnavala.

V 17. členu zakon določa obveznost nadzorovane obveščevalne službe, da vsake štiri mesece, po potrebi pa tudi zunaj tega roka, komisiji poroča o izvrševanju svojih splošnih dejavnosti. Vlada je komisiji dolžna poročati o posameznih dejavnostih nadzorovane obveščevalne službe, ki so posebnega pomena za nacionalno varnost. Poročila iz 17. člena lahko zahteva tudi komisija.

18. člen določa pristojnost komisije, da tudi med letom zahteva, da ji vlada predloži poročilo o finančnem poslovanju nadzorovane obveščevalne službe, pri čemer mora poročilo vsebovati podatke o višini in namenu porabe finančnih sredstev za izvrševanje posameznih nalog.

19. člen določa, da nadzorovana obveščevalna služba vsake štiri mesece, po potrebi pa tudi zunaj tega roka, komisiji (neposredno) poroča o uporabi nadzorovanih ukrepov, podrobneje pa določa tudi podatke, ki jih mora vsebovati poročilo o uporabi s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov obveščevalne službe ter ukrepov, ki se ne odrejajo s sodno odločbo¹⁹. Poročilo mora vsebovati tudi podatke o nadzorovanih ukrepih, ki še niso zaključeni. Komisija lahko zahteva tudi podrobno poročilo o posameznih nadzorovanih ukrepih.

Določbe ZPNOVS v zvezi z nadzorom varnostne službe

V 20. in 21. členu zakon določa obveznost vlade o predložitvi letnega programa dela nadzorovane **varnostne službe**, predložitvi poročila o delu in finančnem poslovanju, ki se nanaša na uporabo nadzorovanih ukrepov nadzorovane varnostne službe v preteklem letu ter določa vsebino teh poročil²⁰. Komisija lahko zahteva tudi podrobne podatke o finančnem poslovanju z namenskimi sredstvi.

¹⁹ Ti podatki so:

- 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;
- podatki o ugotovljenih nepravilnostih pri izvajanju ukrepov v posameznih zadevah (ZPNOVS, čl. 19).

²⁰ Poročilo mora vsebovati naslednje podatke (ZPNOVS, čl. 21):

- 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 je bila po predhodni uporabi nadzorovanih ukrepov podana kazenska ovadba;
- višina porabe namenskih finančnih sredstev za izvedbo nadzorovanih ukrepov.

V 22. čl. zakon določa, da nadzorovana **varnostna služba** vsake štiri mesece, po potrebi pa tudi zunaj tega roka, komisiji (neposredno) poroča o uporabi nadzorovanih ukrepov ter podrobneje ureja vsebino poročila²¹. Komisija lahko zahteva tudi poročilo o posameznih nadzorovanih ukrepih.

Skupne določbe ZPNOVS o izvrševanju nadzora (nad obveščevalnimi in varnostnimi službami)

Predstojnik nadzorovane službe je dolžan na zahtevo komisije ustno predstaviti na seji komisije katerokoli poročilo, ki jih nadzorovana služba po tem zakonu predloži komisiji, in odgovarjati na vprašanja članov komisije (čl. 23). Predstojnik nadzorovane službe lahko odkloni odgovor na posamezno vprašanje, pri čemer se uporabljajo določbe ZKP o odklonitvi odgovora na posamezno vprašanje²².

26. člen določa, da so zaposleni v nadzorovani službi v okviru pooblastil, ki jih imajo na svojem delovnem mestu ali položaju, dolžni storiti, kar je potrebno, da komisija lahko izvršuje svoj nadzor in so dolžni pri tem z njo sodelovati. Na zahtevo komisije se je vsak zaposleni v nadzorovani službi dolžan udeležiti seje komisije in na njej v okviru pooblastil, ki jih ima na svojem delovnem mestu ali položaju, dajati pojasnila ter odgovarjati 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. Zaposleni v nadzorovani službi sme obvestiti komisijo o domnevni nezakonnosti nadzorovanega ukrepa ali njegovega izvrševanja ter o okoliščinah in dejstvih v zvezi

²¹ Poročilo mora vsebovati naslednje podatke (ZPNOVS, čl. 22):

- 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 začelih in ugotovljenih nepravilnostih pri izvajanju nadzorovanih ukrepov v posameznih zadevah.

Poročilo vsebuje tudi podatke o nadzorovanih ukrepih, ki še niso zaključeni.

²² Zakon se nejasno sklicuje na ZKP, verjetno gre za čl. 238 ("Priča ni dolžna odgovarjati na posamezna vprašanja, če je verjetno, da bi s tem spravila sebe ali svojega bližnjega sorodnika v hudo sramoto, znatno materialno škodo ali v kazenski pregon.") oz. za "privilegij zoper samoobtožbo".

s tem, razen če je bil glede posameznega nadzorovanega ukrepa ali ukrepov nadzor začasno odložen.

V kolikor so izpolnjeni določeni pogoji, sme predstojnik nadzorovane službe predlagati vladi odložitev dajanja podatkov komisiji ali odložitev posamičnega nadzora, o čemer vlada sprejme sklep (čl. 27, 28). Taka odložitev sme trajati največ tri mesece, komisija pa lahko z dvotretjinsko večino vseh članov komisije odloči, da se kljub sklepu vlade o začasnem odlogu nadzora ta nadzor izvrši, pri čemer mora svojo odločitev pisno obrazložiti (čl. 28). Vlada lahko predlaga komisiji pred iztekom roka, za katerega se nadzor odloži, da se ta rok podaljša za največ šest mesecev. Odločitev o podaljšanju roka mora komisija sprejeti z dvotretjinsko večino vseh članov.

V 29. členu ZPNOVS nalaga obvezo telekomunikacijskim operaterjem, da o programski opremi in vmesnikih, ki jih zagotavljajo v skladu s predpisi za nadzor nad telekomunikacijskim prometom, in o vseh spremembah obvestijo komisijo na način, iz katerega so razvidne možnosti in načini posegov v tajnost telekomunikacijskih sporočil in drugega nadzora telekomunikacijskega prometa. Telekomunikacijski operaterji vsake tri mesece komisijo obveščajo tudi o prepisih dela izreka odredbe, ki ga prejmejo za izvedbo nadzora nad telekomunikacijskim prometom in o dejansko izvedenem nadzoru nad telekomunikacijskim prometom. Telekomunikacijski operaterji so pooblaščenim skupini dolžni omogočiti izvedbo napovedanega ali nenapovedanega ogleda naprav in prostorov, ki jih uporablja nadzorovana služba v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem telekomunikacij. Pri tem morajo pooblaščenim skupini zlasti omogočiti neoviran vstop v te prostore, pregled vmesnikov in drugih naprav ter vpogled v registracijo posegov nadzora telekomunikacijskega prometa. Na zahtevo komisije ji morajo telekomunikacijski operaterji zagotoviti podatke iz registracije posegov nadzora telekomunikacijskega prometa, ki se nanašajo na določen nadzorovan ukrep.

30. člen ZPNOVS določa, da morajo izvajalci poštne storitve po zakonu, ki ureja poštne storitve, komisijo vsake tri mesece obveščati o posegih v tajnost poštne pošiljke, ki jih omogočijo v skladu z zakonom v zvezi z nadzorovanimi ukrepi.

V 31. členu ZPNOVS določa, da se je pooblaščen predstavnik telekomunikacijskega operaterja oziroma izvajalca poštne storitve na zahtevo komisije dolžan udeležiti njene seje, dajati pojasnila in druge informacije v zvezi s podatki iz 29. in 30. člena ter odgovarjati na vprašanja članov komisije glede tega. Pooblaščen predstavnik lahko zavrne udeležbo na seji ali odkloni odgovor, pri čemer se uporabljajo določbe ZKP o oprostitvi dolžnosti pričevanja ali odklonitvi odgovora na posamezno vprašanje.

V 32. členu ZPNOVS določa tudi obvezo državnih organov (razen sodišč in državnega tožilstva), upravnih organov, organov lokalnih skupnosti, pravnih oseb javnega prava in nosilcev javnih pooblastil komisiji na njeno zahtevo dajati 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. Zaposleni v navedenih organih so se dolžni udeležiti seje komisije in na njej dajati pojasnila ter odgovarjati na vprašanja članov komisije v zvezi s podatki in dokumenti, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije. Zaposleni lahko zavrne udeležbo na seji ali odkloni odgovor, pri čemer se uporabljajo določbe ZKP o oprostitvi dolžnosti pričevanja ali odklonitvi odgovora na posamezno vprašanje. Komisija mora zagotoviti tajnost identitete zaposlenega.

V 33. členu ZPNOVS določa, da lahko vsak posameznik ali organizacija komisijo obvesti o domnevno nezakoniti uporabi nadzorovanih ukrepov in ji poda pobudo za izvedbo nadzora. Če pobudnik navaja, da je bila z domnevno nezakonito uporabo nadzorovanih ukrepov kršena njegova pravica, komisija pa po opravljenem nadzoru ugotovi, da je bila v zvezi z uporabo nadzorovanih ukrepov v tem primeru ugotovljena nezakonitost, ga je o tem dolžna obvestiti.

Komisija državnemu zboru enkrat letno poroča o svojem delu in o splošnih ugotovitvah nadzora ter mu predlaga sprejem stališč in sklepov v zvezi z nadzorom (čl. 34 ZPNOVS). Letno poročilo komisije ne zajema 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.

Leta 2000 se je zaradi trenj med Komisijo za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb Državnega zbora RS in takratnim ministrom za notranje zadeve Mirkom Bandljem odprlo tudi vprašanje ustreznosti pravne podlage za delovanje parlamentarne komisije za nadzor, ki je delovala na podlagi notranjega akta Državnega zbora RS (Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora RS (OdUNKO, Ur. l. RS, št. 5/97, 29/97). Komisija je takrat od ministra zahtevala seznam kriminalistov, ki so bili seznanjeni z informacijami SOVE, minister pa tej zahtevi komisije ni ugodil, saj za to ni bilo zakonske podlage. To je med drugim sprožilo interpelacijo ministra, ta pa je skupaj z ministrstvom na Ustavno sodišče RS naslovil pobudo za oceno ustavnosti omenjenega odloka. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-383/98 (Ur. l. RS, št. 100/2000) ugotovilo, da je del 7.a člena Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora RS, po katerem Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb z vidika zakonitosti posebej skrbi za vprašanja utemeljenosti metod in sredstev, ki jih pri opravljanju svojih nalog in v okviru njihovih pristojnosti uporablja kriminalistična služba v ministrstvu za notranje zadeve, v neskladju z načelom delitve oblasti (2. odst. 3. člena Ustave RS), saj pristojnost parlamentarnega odbora za nadzor nad delom Ministrstva za notranje zadeve RS ni bila določena z zakonom, ampak z notranjim aktom Državnega zbora RS. Ker izpodbijana določba kot sestavni del notranjega akta Državnega zbora RS ni imela podlage v zakonu, ker je zgolj ohlapno opredeljevala predmet nadzora in ni določala načina in postopka izvajanja nadzora, je bila tudi v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave RS).

Nekatere nedoslednosti slovenske ureditve parlamentarnega nadzorstva

ZPNOVS po mnenju nekaterih avtorjev vsebuje nedoslednosti, ki jih na kratko povzemam v nadaljevanju. Po mnenju Anžiča in Golobineka (Anžič in Golobinek; ter Golobinek: 2004) zakon v 14. členu neustrezno širi obseg nadzora, saj s smiselno uporabo določb iz 13. člena, ki govori o nadzoru nad *dejavnostjo obveščevalne službe*, določa tudi nadzor *dejavnosti varnostne službe*. Tudi obveza vlade o predložitvi **letnega programa dela** policije, ki izhaja iz 14. člena, po mnenju avtorjev ne upošteva dovolj dejstva, da dejavnosti kriminalistične policije na področju uporabe prikritih ukrepov ni možno konkretno vnaprej načrtovati, saj policija ne more predvideti, koliko in katere prikrite ukrepe bo pri preiskovanju uporabljala. Ker kriminalistična policija nadzorovane ukrepe izvaja le na podlagi naloga tožilca ali preiskovalnega sodnika, je povezava med namenom parlamentarnega nadzora in nadzorom nad dejavnostjo kriminalistične policije v tem primeru zelo šibka. Golobinek tudi ugotavlja, da nabora podatkov, ki sta zahtevana v letnem poročilu vlade ter v štirimesečnem poročilu nadzorovane službe komisiji med seboj nista usklajena, kar za nadzorovano službo predstavlja **nepotrebno dodatno administriranje**, za komisijo pa **težave pri primerjavi** obeh vrst poročil. Oba avtorja opozarjata, da se v zakonu pojavlja tudi pojem *zadeva*, ki ni nikjer pojasnjen. V delu, ki se nanaša na dolžnost generalnega direktorja o poročanju komisiji, zakon tudi ni skladen z Zakonom o državni upravi, ki v 23. členu določa, da pred Državnim zborom RS in Vlado RS predstavlja organ v sestavi minister. Zakon po mnenju avtorjev ne rešuje niti dilem o varovanju tajnih lokacij policije, ko določa pristojnost komisije, da si takšne prostore in naprave ogleda. Razkritje tajnih lokacij je namreč povezano s težavami, kot so ogrožanje varnosti delavcev, ogrožanje uspešnosti kazenskih postopkov ter stroški selitve na novo lokacijo. Med najbolj spornimi pa se avtorjema zdi pristojnost komisije do vpogleda v dokumente, drugi gradivo in podatke nadzorovane službe, kar je moč tolmačiti tudi na način, da komisija lahko posledično nadzira odločitve sodne veje oblasti. Vpogled v nezaključene zadeve kazenskega postopka bi poleg tega lahko pomenil tudi neupravičen poseg v ustavno pravico do zasebnosti, saj je povezava z namenom nadzora v tem primeru zelo šibka. Avtorja opozarjata tudi na potrebo po natančnejšem urejanju metodologije izvedbe nadzora,

ki naj prepreči suspektne motive nadzornikov ter potrebo po podrobnejšem oblikovanju kriterijev v zvezi s sumom o nezakoniti uporabi prikritih ukrepov, ki ga lahko komisiji izpostavi vsak, kar naj bi pripomoglo k prepoznavanju morebitnih nepoštenih namenov prijavitelja.

Kljub navedenim nedoslednostim pa Anžič in Golobinek ugotavljata, da zakon upošteva temeljna pričakovanja in bistvo političnega nadzorstva in predstavlja velik korak naprej na poti oblikovanja sodobnih slovenskih civilno–varnostnih razmerij. Zakon po mnenju obeh predstavlja dobro osnovo za vzpostavitev zaupanja med nadzorniki in nadzorovanimi službami, še posebej pa državljanov v obveščevalne službe.

Afera "SOVA": Vprašanja, dileme in posledice

Med afero "SOVA", ki je zaznamovala slovensko politiko v letu 2007, so se odprle nekatere nove dileme in vprašanja v zvezi z ureditvijo nadzora nad obveščevalnimi službami RS. Afera se je pričela z objavo novice v Dnevniku o tem, da člani vlade obiskujejo prostore agencije. Vlada je namreč 1. februarja 2007 z internim aktom ustanovila posebno komisijo za nadzor, v katero je imenovala štiri ministre (za pravosodje, šolstvo, obrambo in okolje), dva člana kabineta predsednika vlade, uslužbenca vladne Službe za evropske zadeve, uslužbenca Sektorja za popravilo krivic in narodno spravo, namestnika direktorja SOVE ter uglednega državljana R. Slovenije. Med prvimi vprašanji, ki so se obravnavala v javnosti, je bilo, ali ima Vlada RS pristojnost do nadzora agencije. Čeprav so bili v delu medijev izraženi dvomi v zvezi s tem, pa iz določb zakona izhaja, da je vlada za delo agencije odgovorna in ima torej vso pravico do nadzora nad njenim delom. SOVA ima namreč status *vladne službe*, čeprav formalno samostojne (1. čl. ZSOVA – UPB2, Ur. l. 81/2006). Vlada je poleg tega po zakonu (Zakon o Vladi RS, ZVRS – UPB1, Ur. l. 24/2005) najvišji organ državne uprave RS (1. čl. ZVRS) odgovorna je Državnemu zboru RS za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države, odgovorna je za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora RS ter za celotno delovanje državne uprave (4. čl. ZVRS); vlada preko ministrov tudi usmerja

državno upravo (5. čl. ZVRS). Vlada določa SOVI tudi prednostne naloge, na podlagi nacionalnovarnostnega programa, ki ga sprejme Državni zbor RS (3. odst. 3. čl. ZSOVA). Samostojnosti SOVE, ki je določena v 1. čl. ZSOVA, zato ne moremo razumeti v smislu neodvisnosti od izvršilne veje oblasti, čeprav zakon pristojnosti vlade do nadzora nad delom SOVE izrecno ne določa. Vladni nadzor SOVE je tako izvršilno-politične, kot tudi strokovne narave, kar pomeni nadzor nad spoštovanjem zakonov, smernic in predpisov, ki urejajo delo agencije, nadzor nad smotrnostjo in učinkovitostjo porabe sredstev, nadzor nad ustreznostjo uporabe metod in sredstev dela ipd..

Normativna ureditev R. Slovenije ne pozna instituta inšpektorja za obveščevalne službe, ki predstavlja stalno obliko strokovnega nadzora nad obveščevalnimi službami, in kot ga poznajo nekatere države in ministrstva (v okviru Ministrstva za obrambo RS npr. obstaja Inšpektorat za obrambo RS, ki v okviru svojih pristojnosti med drugim nadzira tudi delovanje Obveščevalno-varnostne službe RS (OVS) ter vojaških obveščevalnih štabih organov in enot Slovenske vojske). Ker SOVA organizacijsko ni umeščena v nobeno od ministrstev, ne obstaja popolni in vsakodnevni dostop do agencije ter nadzor nad njenim delom, kot to v zvezi z notranjimi varnostnimi službami določa Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1402. Čeprav SOVA formalno ni notranjevarnostna služba, saj na podlagi 2. čl. pridobiva informacije predvsem iz tujine, pa na podlagi istega člena lahko zbira podatke tudi 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. SOVA torej del svoje dejavnosti (iz poročil izsledkov delovne skupine je razvidno, da kar pogosto) izvaja tudi na ozemlju Slovenije. V zvezi z umeščenostjo in nadzorom nad delom SOVE bi torej morala veljati zgoraj omenjena določila priporočila št. 1402.

Ker je SOVA samostojna vladna služba, mora vlada za nadzor nad njenim delom uporabiti taka sredstva nadzora, za katera ocenjuje, da bo z njimi najbolje dosegla namen nadzora. V začetku leta 2007 je s tem namenom ustanovila ad-hoc *Delovno skupino za oceno dela SOVE*. Pri tem dejstvo, da prejšnje vlade niso posegle po

tovrstnem instrumentu, ne zmanjšuje zakonitosti ali legitimnosti te odločitve. Razume se, da ima vlada pravico določiti tudi sestavo komisije, je pa z vidika odnosov nadzornik – nadzorovani neobičajno, da je bil za člana komisije določen namestnik direktorja SOVE, ki je bil s tem postavljen v položaj, da nadzira sam sebe (oz. agencijo, za katere delovanje je sam odgovoren).

V medijih so potekale razprave tudi o tem, ali je vlada dolžna o nadzoru SOVE obveščati javnost. Ker gre v tem primeru za nadzor nad delom državne uprave, ki ga izvaja delovna skupina kot pooblaščen organ izvršilne veje oblasti (torej gre za notranji strokovni nadzor), vlada o nadzoru seveda ni dolžna obveščati javnosti. Še manj je vlada dolžna javnost obveščati o izsledkih nadzora, še posebej takrat, kadar gre za podatke in informacije, ki predstavljajo tajnost. Na noben način pa vmesna poročila, tudi če ne vsebujejo podatkov, označenih s stopnjo tajnosti, niso primerna oblika obveščanja javnosti. *Prvič*, ker preiskava s strani delovne skupine v času objave vmesnih poročil še ni bila zaključena, zaradi česar je navajanje podrobnosti preiskave strokovno nekorektno, za potek preiskave ter odnose med Vlado in SOVO pa škodljivo. *Drugič* pa, ker lahko na podlagi vsebine objavljenih poročil upravičeno dvomimo, ali vsebina podatkov ustreza kriterijem, skladno s katerimi podatkov ne bi bilo potrebno zaščititi pred javnostjo. Na podlagi 5. čl. Zakona o tajnih podatkih (ZTP – UPB2) (Ur. l. RS 50/2006) se namreč "lahko določi za tajnega podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastale (ali bi očitno lahko nastale) škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi in se nanaša na "...obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov RS". Vlada seveda lahko odloči o tem, ali bodo poročila označena s stopnjo tajnosti ali ne (skladno z 18. čl. ZTP lahko s poročil tudi umakne oznako tajnosti) ter ali bo poročila javno objavila ali ne, pri čemer lahko skladno z 21.a členom ZTP v konkretnem primeru presoja o upravičenosti prevladujočega javnega interesa v primeru razkritja podatkov. Iz objavljenih poročil je razvidno, da je delovna skupina ugotovila nepravilnosti, nezakonitosti in zlorabe v zvezi s finančnim poslovanjem SOVE (še posebej v zvezi s pridobivanjem in porabo neproračunskih sredstev); zlorabo inštituta registracije tajnega sodelavca; da so obstajale donacije sredstev s strani tujih obveščevalnih služb; v poročilih so bile navedene nekatere podrobnosti o

odnosih med agencijo in vlado; objavljena so bila imena in priimki nekaterih oseb, ki so domnevno povezane z ugotovljenimi nepravilnostmi (s čimer je bila kršena pravica do zasebnosti, omenjene osebe pa so bile razglašene kot krive nepravilnosti, in sicer brez pravnomočne obsodbe); razkrito je bilo podjetje, ki ga je z namenom prikritega zbiranja podatkov in brez ustrezne zakonske podlage ustanovila SOVA ipd.. Vlada je razloge za javno objavo izsledkov delovne skupine opravičevala s tem, da naj bi bila zaradi javne objave sklepa o imenovanju delovne skupine v to prisiljena. Tako pojasnilo vlade je seveda težko razumeti, saj je vzročno-posledična povezava med javnim odkritjem obstoja in delovanja delovne skupine ter nujnostjo javne objave izsledkov njenega dela zelo šibka. Javna objava vmesnih poročil delovne skupine je imela tako za posledico predvsem politizacijo SOVE, vsaka politizacija obveščevalnih služb pa negativno vpliva na njihovo učinkovitost.

Afera je izpostavila tudi dilemo glede ravnanja agencije v primeru, kadar med spremljanjem mednarodnih zvez prisluškuje pogovoru, v katerem je udeležen tudi državljani R. Slovenije. Vprašanje je bilo še toliko bolj občutljivo, saj je bil objekt spremljanja zvez tedanji vodja opozicije in kasnejši predsednik vlade Janez Janša, zaradi česar se politizaciji tega vprašanja ni bilo možno izogniti. Direktor SOVE Matjaž Šinkovec je v povezavi s to problematiko predsedniku Vrhovnega sodišča RS Francu Testenu predlagal, naj dovoli uporabo ukrepa spremljanja mednarodnih zvez, ta pa je postopek odobritve prekinil in na Ustavno sodišče RS vložil zahtevo za oceno ustavnosti 1. odstavka 21. člena ZSOVA²³. Predlagatelj je v vlogi menil, da je izpodbijana določba v neskladju z 2. odstavkom 37. čl. Ustave RS²⁴, pojem "spremljanje mednarodnih sistemov zvez" naj bi bil pravno neopredeljen, sam ukrep pa naj bi pomenil poseg v tajnost občil, ki naj bi bil ob drugih izpolnjenih pogojih dopusten le na podlagi odločbe sodišča. Ustavno sodišče (US) je v odločbi št. U-I-216/07-8 z dne 4. 10. 2007 zahtevo za oceno ustavnosti zavrglo z obrazložitvijo, da ni izpolnjena procesna predpostavka za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske določbe. V obrazložitvi je US navedlo, da je treba omenjeno določbo najprej razlagati

²³ 1. odst. 21. čl. ZSOVA se glasi: "Spremljanje mednarodnih sistemov zvez ter tajni nakup dokumentov in predmetov dovoljuje direktor agencije s pisno odredbo".

²⁴ 37. čl. Ustave RS se glasi: "Samo zakon lahko predpiše, da se na podlagi odločbe sodišča za določen čas ne upošteva varstva tajnosti pisem in drugih občil in nedotakljivosti človekove zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države".

tako, da se spremljanje mednarodnih sistemov zvez kot del obveščevalne dejavnosti agencije lahko nanaša le na območje zunaj državnega območja Republike Slovenije. Iz obrazložitve tudi sledi, da gre na podlagi 2. odst. 21. čl. ZSOVA pri tem za zadevo in ne za konkretnega posameznika, na podlagi 3. odst. 21. člena pa se spremljanje mednarodnih sistemov zvez ne sme nanašati na določljiv priključek telekomunikacijskega sredstva ali na določenega uporabnika tega priključka na območju Republike Slovenije. Zato po mnenju US predsednik Vrhovnega sodišča RS ne more biti pristojen za dovolitev oziroma odobritev spremljanja mednarodnih sistemov zvez, zaradi česar tudi ni bila izpolnjena procesna predpostavka za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske določbe. US v nadaljevanju navaja, da v kolikor bi pri spremljanju mednarodnih sistemov zvez lahko prišlo do položaja oziroma možnosti, da bi se to nanašalo tudi na državno območje Republike Slovenije ali na konkretno določeno osebo na tem območju, bi bila glede na drugi odstavek 37. člena ustave potrebna odredba sodišča, ki jo je treba izdati v primerih, določenih v 24. členu ZSOVA. Ustavno sodišče je zato ocenilo, da glede na vsebino predlagateljeve zahteve ni šlo za položaj, v katerem bi moral predsednik Vrhovnega sodišča RS pri odločanju uporabiti 1. odst. 21. čl. ZSOVA. US je obenem tudi ocenilo, da za presojo ustavnosti predloga direktorja SOVE ni pristojno. Po mnenju Ustavnega sodišča RS le—to v postopku ocene ustavnosti predpisa ne more presojsati, ali je v konkretnih in posamičnih postopkih prišlo do primerov, v katerih bi bilo za opravljanje nalog agencije treba pridobiti odredbo oziroma odločbo sodišča ali je prišlo celo do zlorab. To je lahko predmet presoje in ocene v ustreznih postopkih ter tudi predmet nadzora, ki ga po 2. členu Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (ZPNOVS) opravlja Komisija za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb, ki po 2. odst. 13. člena ZPNOVS nadzira uporabo s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov ter nadzira odreditev in uporabo nadzorovanih ukrepov, ki se ne odrejajo s sodno odločbo.

K navedeni obrazložitvi US pa je podal svoje ločeno pritrdilno mnenje sodnik dr. Ciril Ribičič. S tem, ko se je US v svojem sklepu izognilo ustavnoskladni razlagi Zakona o slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, ko gre za poseganje v pravice in svoboščine prebivalcev drugih držav, naj bi po njegovem mnenju ustavno sodišče

svoje poslanstvo na področju varstva pravic v konkretnem primeru v celoti opravilo *le v razmerju do prebivalcev Slovenije*. Pri tem dr. Ribičič izhaja iz razmerij med nacionalnim in mednarodnim pravom na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, še posebej v Evropi, kjer se v zvezi s tem odpirajo pomembna vprašanja in dileme. Po mnenju dr. Ribičiča iz nobene določbe ustave ne izhaja, da naj bi se prepoved poseganja države v pravice in temeljne svoboščine ustavila na državnih mejah Slovenije, ko gre za državljane Slovenije in tudi za državljane drugih držav. Prebivalcev držav, ki skupaj s Slovenijo sestavljajo navedeni mednarodni organizaciji, namreč ni več mogoče obravnavati kot "navadnih" tujcev, saj pripadajo skupnostim držav, ki si skupaj s Slovenijo prizadevajo za skupne vrednote, med katerimi je na prvem mestu varstvo človekovih pravic in svoboščin. Zato ne more biti sprejemljiva teza, da se Ustava RS pri varstvu človekovih pravic in svoboščin omejuje na območje Slovenije, Slovenija mora prav tako izkazovati skrb tudi za varstvo človekovih pravic prebivalcev drugih držav. Po mnenju dr. Ribičiča ne more biti več sprejemljiva razlaga, še posebej v Evropi ne, da vsaka država varuje pravice le na lastnem teritoriju, medtem ko bi lahko neodvisno od demokratičnih standardov in omejitev posegala v pravice prebivalcev drugih držav, katerih pravice varujejo te države. Tudi iz dosedanje prakse Evropskega sodišča za človekove pravice je po besedah dr. Ribičiča razvidno, da nima nobenih pomislekov zoper pritožbe, ki jih prebivalci ene države naperijo proti drugi državi, za katero mislijo, da je odgovorna za kršitev njihovih pravic. Dr. Ribičič še opozarja, da kršitve pravic v tujini (na primer prisluškovanje njihovim telefonskim pogovorom in prestrežanje klasične in elektronske pošte) lahko vodijo do kršitev pravic tistih, ki živijo v Sloveniji in komunicirajo s prvimi. Zato določbe o varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin "na svojem ozemlju" ni mogoče razumeti tako, da je dovoljeno ne glede na ustavne omejitve in omejitve iz evropske konvencije o človekovih pravicah posegati s svojega ozemlja v pravice posameznikov, ki na njem ne prebivajo. Po mnenju dr. Ribičiča je potrebno določbe 21. člena ZSOVA razlagati tako, da ne dovoljuje posegov v pisemsko tajnost konkretnih posameznikov v drugih državah. Dr. Ribičič tudi opozarja, da ima protiustavno poseganje v pisemsko tajnost z izgovorom, da gre za spremljanje mednarodnega sistema zvez, v Sloveniji precejšnja tradicijo. Najbolj načelno bi bilo zato po mnenju dr. Ribičiča, če poseganje v pravice in svoboščine

tistih, ki živijo v drugih državah, ne bi bilo mogoče pod bistveno drugačnimi pogoji, kot veljajo za prebivalce tiste države, ki takšne ukrepe uporablja. Za slovensko državo bi to pomenilo, da bi morala ravnati v skladu z določbo 37. člena ustave, ki terja za takšne posege odločitev sodišča. Na ta način se ne bi moglo dogajati, da bi prek nadzorovanja mednarodnih sistemov zvez posegali v pravice in svoboščine tistih slovenskih državljanov, ki se nahajajo v tujini, in tistih prebivalcev Slovenije, ki komunicirajo z nadzorovanimi v tujini. Po mnenju dr. Ribičiča zato v nobenem primeru ni sprejemljivo, da bi omenjena določba (21. čl. ZSOVA) ostala v veljavi, ne da bi vključevala nujne omejitve, ki naj preprečujejo neustavno poseganje v pravice prebivalcev drugih držav, med katerimi so tudi slovenski državljani.

Afera "SOVA" je odprla tudi vprašanje, kako zagotoviti ustrezen sodni nadzor nad izvajanjem spremljanja mednarodnih zvez, ki jih na podlagi 21. čl. ZSOVA samostojno odreja direktor. Glede na razpoložljive podatke naj bi šlo namreč za nekaj tisoč zadev letno! Že preprost izračun nam namreč pokaže, da bi bil zgolj z izdajanjem teh odobritev polno zaposlen najmanj en sodnik Vrhovnega sodišča RS!

Med afero "SOVA" so bili v medijih objavljeni tudi podatki o eni izmed tajnih lokacij SOVE. Pri tem je šlo nedvomno za škodljivo in s strani posameznikov neodgovorno dejanje, ki je škodovalo ugledu SOVE in države. Z objavo podatka, da naj bi na tej lokaciji delovali tudi pripadniki nemške obveščevalne službe *Bundesnachrichtendienst (BND)*, je afera dobila tudi mednarodne razsežnosti. Tak "spodrsljaj" v mednarodnih krogih vedno sproža vprašanja o strokovnosti in kredibilnosti obveščevalnih služb, zato o dolgoročnih posledicah afere in njenem vplivu na nacionalno varnost RS lahko le ugibamo.

5 RAZMERJA MED POSAMEZNIMI VEJAMI OBLASTI NA HRVAŠKEM – NADZORSTVO

5.1 Osnovne značilnosti parlamentarizma na Hrvaškem v obdobju 1990 – 2001

Po prvih demokatičnih volitvah na Hrvaškem leta 1990 je Hrvaška sprejela novo ustavo²⁵, s katero je uvedla polpredsedniški model demokratične ureditve²⁶. Že istega leta se je nova oblast soočila z uporom na velikem delu svojega ozemlja, ki je kmalu prerasel v vojno in agresijo, ter se znašla v težkih varnostnih, gospodarskih in socialnih razmerah.

Dominantna stranka na Hrvaškem v tistem času je bila *Hrvatska demokratska zajednica* (HDZ), ki se je predstavljala kot zaščitnica hrvaštva, kazala pa je tudi znake desnega avtoritarizma. Opozicija je bila v primerjavi z opozicijo v drugih tranzicijskih državah bistveno šibkejša – tako zaradi neenakopravnih možnosti sodelovanja, kot tudi zaradi poudarjene vloge predsednika države Franje Tuđmana (Zajc, 2004: 163).

Po ustavi iz leta 1990 je bila nadzorstvena funkcija sabora nad vlado precej okrnjena. Sabor ni imel pristojnosti imenovanja vlade, saj je bilo to v pristojnosti predsednika republike. Ker je bila Hrvaška v vojni, je predsednik republike obilno uporabljal določila ustave in sprejemal uredbe z zakonsko močjo, ki jih je sabor le še potrjeval (praviloma po nujnem postopku²⁷), kar je omejevalo samostojnost zakonodajne funkcije sabora. Vladajoča koalicija je bila vseskozi neodzivna za vse predloge opozicije, ki je zato leta 1998 začela celo bojkotirati delo poslanskega doma (Zajc, 2000: 41).

²⁵ *Ustav Republike Hrvatske* (Narodne novine 56/90).

²⁶ Za ta model državne ureditve je značilno, da "povečuje nevarnosti prehoda s tem, da daje preveliko moč posamezni osebi, omejuje možnosti uveljavljanja manjšinam in zmanjšuje pomen strank in koalicij" (Zajc, 2000: 23).

²⁷ V letih 1995–2000 je bilo po nujnem postopku v saboru sprejetih 282 (ali 54 % vseh sprejetih) zakonov, v letih 2000–2003 pa kar 417 (ali 66 % vseh sprejetih) zakonov (Zajc, 2004: 181).

Osrednja politična osebnost države je bil predsednik republike dr. Franjo Tuđman. Po ustavi iz leta 1990 je bil vrhovni poglavar države in poveljnik oboroženih sil, ustava pa mu je omogočala zadržati funkcijo predsednika stranke (HDZ). Predsednik republike je imel zelo široka pooblastila, s katerimi je samostojno urejal družbeno življenje. Imenoval je predsednika vlade, ministre in člane vlade; vlada je bila za svoje delo odgovorna poleg sabora tudi predsedniku republike; lahko je sklical in predsedoval sejam vlade; imenoval in razreševal je člane pomembnih strateških odborov; dajal je soglasje o imenovanju župana Zagreba; po lastni izbiri je imenoval 5 poslancev Županijskega doma Sabora RH in s tem menjal razmerje sil v saboru v korist stranke HDZ. Sabor je sprejel tudi zakonodajo, ki je predsedniku republike še bolj razširila obstoječe ter mu v nasprotju z ustavo dodala nove pristojnosti in pooblastila, kot so imenovanje in razreševanje namestnikov in pomočnikov ministrov, državnih tajnikov, ustanovitev Urada za nacionalno varnost ipd.. Vlada in sabor sta bila tako dejansko ne le postavljena po volji predsednika republike, ampak sta tudi uveljavljala predvsem voljo predsednika države. Vodilna mesta v vseh treh vejah oblasti so imeli člani HDZ ali njihovi bližnji sodelavci. Okrnjena je bila svoboda medijev, delo medijev je preganjala sodna oblast, pri čemer je pogosto uporabljala zakonska določila o kaznivih dejanjih zoper čast in ugled. Režim je uničeval svobodne medije, podpiral pa medije, naklonjene HDZ-ju. Politično življenje so zaznamovale tudi obveščevalne službe, s katerimi je oblast diskreditirala neistomisleče. Pogoji za razvoj civilne družbe so bili neugodni, oblast jo je s pomočjo medijev diskreditirala in jih predstavljala kot tuje plačance, vohune, varuhe človekovih pravic Srbov (Bežovan et. al: 15). Avtoritarni režim je postopoma postajal vse večja ovira Hrvaške na poti v evropske integracije, kar je vplivalo tudi na izhod volitev leta 2000, na katerih so prvič zmagale združene stranke opozicije.

5.2 Osnovne značilnosti parlamentarizma na Hrvaškem po letu 2001

S sprejemom nove ustave leta 2001 je Hrvaška polpredsedniški sistem državne ureditve zamenjala s sistemom parlamentarne demokracije. V ustavi so zapisana temeljna ustavna načela. **Načelo demokratičnosti** je opredeljeno v njenem 1. členu

in določa, da ljudstvo uresničuje svojo oblast z volitvijo svojih predstavnikov ter z neposrednim odločanjem. Načelo demokratičnosti je dopolnjeno v 45. čl. Ustave RH, ki določa splošno volilno pravico. 1. odst. 4. čl. ustave določa **načelo delitve oblasti** na zakonodajno, sodno in izvršilno vejo oblasti, pri čemer je oblast omejena tudi z lokalno in regionalno samoupravo. 2. odst. 4. člena določa, da načelo delitve oblasti vključuje medsebojno sodelovanje in preverjanje nosilcev oblasti na podlagi ustave in zakonov. **Načelo pravne države** (hr.: *vladavina prava*) je opredeljeno v 3. čl. ustave, ki ga določa kot eno izmed najvišjih ustavnih vrednot. To načelo je podrobneje pojasnilo tudi Ustavno sodišče RH (odločba U-I-659/1994 z dne 15. marca 2000): "Načelo vladavine prava je spoštovano takrat, kadar so zakonske določbe dovolj določljive do tistih, na katere se nanašajo, tako v smislu njihovih pravic in obveznosti, kot tudi v smislu postopkov, v katerih se o teh pravicah in obveznostih odloča. Posledice, ki jih izzovejo, pa morajo v konkretnem primeru ustrezati legitimnim pričakovanjem strank, na katere se nanašajo". To načelo je razvidno tudi iz 89. čl. Ustave RH, skladno s katerim morajo biti zakoni objavljeni v Uradnem listu RH (*Narodne novine*), predpisi organov z javnimi pooblastili pa tudi morajo biti objavljeni na dostopen način skladno z zakonom (načelo **preglednosti in predvidljivosti** delovanja oblasti). Iz **načela pravne države** izhajata **načeli ustavnosti in zakonitosti**, ki ju Ustava RH posredno določa v 5. členu, po katerem morajo biti zakoni skladni z Ustavo RH, ostali predpisi pa morajo biti skladni z zakoni in Ustavo RH (tudi: **legalitetno načelo**). Tudi 19. člen Ustave RH določa **načelo supremacije zakona** s tem, da morajo posamezni akti državne uprave in organov, ki imajo javna pooblastila, temeljiti na zakonu. Posebno poglavje ustave je posvečeno **načelu spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin**. Pravice in svoboščine je po Ustavi RH mogoče **zakonsko omejiti** zaradi zaščite drugih ljudi, pravne ureditve, javne morale in zdravja, navedene omejitve pa morajo biti sorazmerne (**načelo sorazmernosti**) naravi potrebe po omejevanju, in sicer v vsakem konkretnem primeru posebej (U., čl. 16). **Načelo sorazmernosti**, ki izhaja iz načela pravne države, s tem postavlja meje državnih oblasti pri njenih posegih v človekove pravice in od oblasti zahteva uporabo najmilejših ukrepov za doseg cilja. V izrednih razmerah lahko z dvotretjinsko večino pravice in svoboščine omeji tudi Sabor RH. Ustava določa tudi **pravice, ki jih v nobenem primeru ni dovoljeno kršiti**, tudi v primeru

neposredne nevarnosti za obstoj države ne. To so pravica do življenja ter prepoved mučenja in surovega ravnanja (U., čl. 17). Ustavno sodišče RH je v zvezi s temeljnimi pravicami in svoboščinami in načelom sorazmernosti v točki 2.3. odločbe U-I/453/1998 zapisalo, da so "...temeljne ustavne svobode in človekove pravice načelno neomejene. Celotni obseg njihovega uresničevanja je pravilo, njihovo zakonsko omejevanje pa je lahko le izjema, ki mora temeljiti na izrecnem ustavnem pooblastilu in legitimnem cilju omejevanja, ki je določen z Ustavo RH. Iz tega sledi, da morajo biti omejitve teh pravic **sorazmerne potrebam za uresničevanje teh ciljev**. To tudi pomeni, da morajo biti omejevalna pravna pravila **primerna** za uresničevanje postavljenega legitimnega cilja, da **ne smejo biti strožja**, kot je to nujno potrebno, ter da morajo biti **uravnotežena** v odnosu na ustavno zajamčene subjektivne pravice in interese družbene skupnosti (pravne ureditve) in drugih ljudi..."

Za kršenje Ustave RH, človekovih pravic in temeljnih svoboščin Ustava RH določa osebno odgovornost (U., čl. 20). Med temeljnimi ustavnimi vrednotami je tudi **nedotakljivost bivališča** (34. čl.), kršenje te pravice pa je dovoljeno le s pisnim nalogom sodišča za njegovo preiskavo. Ustava v istem členu določa tudi izjemo od tega pravila, saj organom reda dovoljuje, da v zakonsko predpisanih pogojih posežejo v pravico do nedotakljivosti bivališča brez sodnega naloga. Ustava jamči tudi **pravico do zasebnosti** (U., čl. 35) ter **svobodo in tajnost vseh oblik komuniciranja** (U., čl. 36); slednja se lahko iz razlogov varnosti države ali za potrebe kazenskega postopka zakonsko omeji. Ustava jamči tudi **tajnost osebnih podatkov** (U., čl. 37), **pravico do mnenja in izražanja mnenj**, **svobodo tiska** in drugih medijev, **svobodo govora in javnega nastopanja**, **prepoveduje cenzuro** ter določa tudi pravico **dostopa do informacij** novinarjem (U., čl. 38). Za varovanje ustavnih in zakonskih pravic državljanov pred državno upravo in organi z javnimi pooblastili Ustava (92. čl.) določa tudi **varuha človekovih pravic** (*Pučki pravobranitelj*), ki je pooblaščenec sabora. Ustava jamči tudi pravico do **pritožbe na sodišču** proti posameznemu pravnemu aktu države (U., čl. 18), s čimer je zagotovljeno **sodno varstvo** pred posegi države. V 19. členu ustava jamči **sodno nadzorstvo** nad akti upravnih organov in organov z javnimi pooblastili. Proti zlorabi

pooblastil represivnih organov varuje 29. čl. Ustave RH, ki določa, da **nezakonito zbrani dokazi ne morejo biti uporabljeni na sodišču**.

Skladno z načelom delitve oblasti je **sabor** (parlament) predstavniško telo državljanov in nosilec zakonodajne oblasti. Sabor ima 100–160 poslancev in od ustavnih sprememb leta 2001 naprej je enodomen. Sabor (U., čl. 80) odloča o sprejemu in spremembi Ustave RH, sprejema zakone, sprejema državni proračun, odloča o miru in vojni, sprejema akte, s katerimi izraža politiko sabora, sprejema strategijo nacionalne varnosti in obrambno strategijo, odloča o spremembi državnih mej, razpiše referendum, potrdi (U., 109. čl.) in **nadzira vlado** in druge nosilce javnih pooblastil, odgovornih saboru ipd.. Sabor med drugim imenuje predsednika Vrhovnega sodišča **RH** (U., čl. 118), vrhovnega državnega tožilca (*glavni državni odvjetnik*) (U., čl. 124) ter sodnike Ustavnega sodišča **RH** (U., čl. 125).

Vlada izvaja izvršilno oblast skladno z ustavo in zakoni (U., čl. 107). Vlada predlaga zakone in druge akte saboru; predlaga državni proračun in zaključni račun; izvaja zakone in druge odločitve sabora; sprejema uredbe za izvajanje zakonov; vodi notranjo in zunanjo politiko ter med ostalim usmerja in nadzira delo državne uprave (Ustava, čl. 112). Vlada je za svoje delo **odgovorna saboru** (U., čl. 114).

Z novo ustavo (2001) so bila **predsedniku republike** odvzeta mnoga pooblastila, ki jih je imel po prejšnji ustavi iz 1990. Ustava v 93. čl. določa, da predsednik republike predstavlja in zastopa Hrvaško v državi in v tujini, skrbi za redno in usklajeno delovanje in stabilnost državne oblasti, je vrhovni poveljnik oboroženih sil in **odgovarja** za obrambo neodvisnosti in teritorialne celovitosti države. Skladno s 97. čl. Ustave RH predsednik republike **podeli mandat za sestavo vlade** osebi, ki na podlagi razdelitve poslanskih mest v saboru in opravljenih konzultacij s strankami uživa največje zaupanje večine poslancev. Ustava v 104. čl. določa, da sabor lahko sproži **postopek ugotavljanja odgovornosti predsednika republike**, o njegovi odgovornosti pa odloča **Ustavno sodišče RH**. A tudi predsednik v razmerju do sabora ni brez moči, saj lahko na podlagi predloga vlade, skladno s 77. členom in pod pogoji iz 103. člena Ustave RH, **razpusti sabor**.

Sodna oblast je po ustavi samostojna in neodvisna (U., čl. 117). Sodišča ščitijo z ustavo in zakoni določeno pravno ureditev R. Hrvaške ter zagotavljajo enotno uporabo zakonov in enakost vseh pred zakonom. Sodišča odločajo o sporih o osnovnih pravicah in obveznostih ljudi in države, izrekajo kazni za kazniva dejanja in prekrške skladno z zakonom ter presojujejo o **zakonitosti posameznih aktov državne uprave** in oseb z javnimi pooblastili (čl. 3, Zakon o sudovima). Najvišje sodišče je **Vrhovno sodišče RH** (*Vrhovni sud*), njenega predsednika za 4 leta imenuje sabor (U., čl. 117). Sodišča se delijo na redna (občinska, županijska) ter posebna (prekrškovna, trgovska in upravna) (čl. 13, Zakon o sudovima).

Tudi **državno tožilstvo** (*državno odvetništvo*) je po ustavi samostojen in neodvisen organ (U., čl. 124), dolžan in pooblaščen ukrepati proti izvršiteljem kaznivih dejanj, uporabiti pravna sredstva za zaščito lastnine RH ter za zaščito ustave in zakonov.

Pomembno vlogo ima **Ustavno sodišče RH**, ki je po ustavi (U., čl. 128) pristojno za odločanje o skladnosti zakonov z ustavo ter o skladnosti ostalih predpisov z ustavo in zakoni, s čimer opravlja **nadzor nad zakonodajno in izvršilno vejo oblasti**. Ustavno sodišče lahko **razveljavi vsak zakon** ali drug **predpis**, če ugotovi, da ni v skladu z ustavo oz. z ustavo in zakoni (U., čl. 130). Ustavno sodišče ima pomembno vlogo tudi pri varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj na podlagi 128. čl. Ustave RH odloča o **ustavnih pritožbah** proti posameznim odločitvam državnih organov, v kolikor so z njimi kršene omenjene pravice in svoboščine. Ustavno sodišče (U., 128. čl.) **spremlja uresničevanje ustavnosti in zakonitosti** ter o nepravilnostih obvešča sabor; **presoja o konfliktu pristojnosti med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo** ter odloča o odgovornosti predsednika republike.

5.3 Razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti

Izhodišče razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti je določeno v 1. odst. 4. člena Ustave RH z opredelitvijo **načela delitve oblasti** na zakonodajno, sodno in izvršilno vejo oblasti, pri čemer je oblast omejena tudi z lokalno in regionalno

samoupravo. 2. odst. 4. člena določa, da načelo delitve oblasti vključuje medsebojno sodelovanje in preverjanje nosilcev oblasti na podlagi ustave in zakonov. V 80. čl. Ustava RH jasneje opredeli to razmerje, saj določa, da sabor **nadzira delo Vlade RH** in drugih nosilcev javnih pooblastil odgovornih saboru, skladno z ustavo in zakoni. V 109. čl. Ustava RH določa, da **vlado potrdi sabor** z glasovanjem o njeni zaupnici, v 114. čl. pa določa, da je **vlada odgovorna saboru**. Pri tem so predsednik Vlade RH in ministri odgovorni saboru, za odločitve vlade na področjih posameznih ministrstev pa velja osebna odgovornost ministrov saboru. Vlada skladno s 107. čl. ustave izvaja izvršilno oblast skladno z ustavo in zakoni, kar pomeni **vezanost Vlade RH in državne uprave na zakon** (legalitetno načelo). Zakon o vladi v 8. čl. določa, da predsednik vlade (s tem pa tudi vlada v celoti) svoj **odstop poda saboru**. Sabor lahko na podlagi 86. čl. Ustave RH razpiše obvezujoči **referendum** o spremembi ustave, sprejemu zakona ali drugem vprašanju iz svoje pristojnosti, vendar pa mora zahtevo podpisati kar 10 % vseh volilcev v roku 15 dni²⁸.

Tudi temeljna sredstva, s katerimi sabor uveljavlja politično odgovornost vlade in ministrov, so določena v ustavi. V 85. členu ustava tako določa **poslansko vprašanje** in **interpelacijo**; skladno z 91. členom lahko sabor za vsako vprašanje v javnem interesu ustanovi **preiskovalno komisijo** (kot instrument družbenega nadzora); v 115. členu pa določa možnost **zaupnice** predsedniku vlade, članu vlade ali vladi v celoti.

Razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti je razvidno tudi v VII. poglavju Poslovnika sabora RH (PS). PS namreč ni le interni akt sabora, ampak ima zaradi ustavno predpisanega načina sprejema in predmeta urejanja pravno moč zakona (več o tem v odločbi Ustavnega sodišča RH²⁹). V 111. členu PS določa **obveznost vlade do poročanja saboru** o svojem delu, politiki, ki jo izvaja (v celoti ali po posameznih področjih), o izvrševanju zakonov in drugih predpisov ter o drugih vprašanjih iz svojega področja. 115. člen PS določa, da sabor in njegova delovna telesa lahko **zahtevajo poročila in podatke od ministrov ter funkcionarjev**, ki

²⁸ Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave (NN, 33/96, 92/01).

²⁹ Odluka Ustavnog suda RH, Broj: U-II-1744/2001. Zagreb, 11. veljače 2004.

vodijo druge organe državne uprave, pri čemer so isti dolžni tudi **odgovoriti na postavljena vprašanja**. PS podrobneje ureja **poslanska vprašanja** in **interpelacijo**, ki sta določeni že v ustavi ter druga vprašanja, pomembna za delo sabora.

Vlada ima v razmerju do sabora omejeno moč, saj sama ne more neposredno razpustiti sabora. To lahko stori le ob sodelovanju s predsednikom republike in ob izpolnitvi pogojev iz 103. č. ustave ("če na zahtevo vlade po glasovanju o zaupnici sabor potrdi nezaupnico ali v roku 120 dni od dneva predložitve sabor ne sprejme državnega proračuna"). Tudi vlada lahko na podlagi 86. čl. ustave predsedniku republike predlaga razpis **referenduma** (kot posebne oblike delitve oblasti), pri čemer predsednik Vlade RH skupaj s predsednikom republike sopodpiše odločitev o njegovem razpisu.

5.4 Nadzor nad delovanjem državne uprave

V tem poglavju bom opredelil le splošne oblike nadzora nad delovanjem državne uprave, saj bom parlamentarno nadzorstvo nad vlado (in s tem tudi nad državno upravo in obveščevalnimi službami) podrobneje obdelal v 7. poglavju.

Na podlagi 112. čl. Ustave RH Vlada RH izvaja zakone in druge odločitve sabora, **sprejema uredbe** za izvajanje zakonov ter **usmerja in nadzira delo državne uprave**. Na podlagi 13. čl. Zakona o vladi lahko predsednik vlade članom vlade izdaja navodila za delo, zadolžitve in naloge, pooblastila za izvajanje določenih projektov skladno s programom vlade oz. skladno s sklepi in drugimi akti sabora ter prevzetimi mednarodnimi obveznostmi. Zakon o sistemu državne uprave (ZSDU) v 1. čl. določa, da se **področja dela državne uprave določijo z zakoni**. Državna uprava neposredno izvaja zakone, sprejema predpise za izvajanje zakonov, opravlja upravni nadzor ter opravlja druga upravna in strokovna opravila (ZSDU, čl. 1). Organi državne uprave so **ministrstva** in **državne upravne organizacije** ter **uradi državne uprave** (kot prvostopenjski uradi državne uprave v regionalni samoupravi) (ZSDU, čl. 3). ZSDU v 14. čl. določa **samostojnost državne uprave pri delu** v mejah svojih zakonskih pristojnosti. Za usmerjanje dela državne uprave ministrstva in ravnateljji

državnih upravnih organov sprejemajo pravilnike, odredbe (hr.: *naredba*) in navodila (hr.: *naputak*), s katerimi podrobneje predpisujejo izvajanje zakonov in drugih predpisov (ZSDU, čl. 17).

22. člen ZSDU določa, da delo državne uprave po posameznih področjih **nadzira pristojno ministrstvo**, s čimer je določeno razmerje med ministrstvom kot najvišjim organom državne uprave in ostalimi organi državne uprave. Za nadzor nad delovanjem državne uprave se v okviru ministrstev izvaja drugostopenjski **inšpekcijski nadzor**, ki obsega **vpogled v splošne in posamezne akte**, v pogoje in način dela nadzorovanih organov ter sprejem potrebnih ukrepov za uskladitev stanja z zakoni in drugimi predpisi (ZSDU, čl. 23, 24). Inšpektor je dolžan v primeru ugotovljenih nepravilnosti ukazati **odpravo pomanjkljivosti** in v zvezi s tem predpisati rok za odpravo, **podati kazensko prijavo** pristojnemu državnemu organu oz. izreči zakonsko predvideno **kazen za prekršek** ter sprejeti druge potrebne ukrepe in postopke, za katere je pooblaščen (ZSDU, čl. 28). Skladno z 61. čl. ZSDU lahko vlada pri izvajanju upravnega nadzora **ukine katerikoli predpis** državnega organa; **določi ukrepe**, ki jih je nadzorovani organ dolžan izvesti za izvršitev naloge državne uprave na svojem področju; **razreši dolžnosti** ali **predlaga razrešitev** vodje organa državne uprave; sproži postopek za **ugotavljanje odgovornosti** uradnika ter sprejme **druge potrebne ukrepe** skladno z zakoni in predpisi.

Organi državne uprave skladno z 19. in 20. členom ZSDU izvajajo **upravni nadzor** nad organi državne uprave na nižjih ravneh, ki obsega **nadzor izvajanja zakonov in drugih predpisov**, ter **zakonitost dela in postopkov**. Upravni nadzor se še posebej nanaša na zakonitost dela in postopkov; reševanje v upravnih zadevah; učinkovitost, ekonomičnost in smotrnost dela državne uprave; smotrnost notranje organiziranosti in usposobljenosti uradnikov; ter odnos uradnikov do državljanov. Skladno z 21. čl. ZSDU lahko organ državne uprave v okviru upravnega nadzora **zahteva poročila, podatke in druge informacije** v zvezi z opravljanjem nalog državne uprave.

Proti ravnanju državne uprave je na voljo več pravnih sredstev. Proti posameznim upravnim ali realnim aktom državne uprave na 1. stopnji je dovoljena **pritožba**, v

kolikor pa ta v zakonu izrecno ni dovoljena, lahko oseba v tem primeru zahteva **sodno varstvo** (ZSDU, čl. 15). Za to so pristojna upravna sodišča, ki odločajo o **tožbah zoper končne upravne akte države** (Zakon o sudovima, čl. 23). V kolikor organ državne uprave z nezakonitim ali nepravilnim ravnanjem državljanu povzroči škodo, jo je po zakonu **dolžna nadomestiti država** (ZSDU, čl. 13). Proti zlorabam in samovolji posameznikov, ki s pomočjo svojega uradnega položaja posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, se lahko uporabijo tudi določbe kazenskega zakonika (Kazneni zakon – KZ). KZ med v 9. člen 1. odst. določa, da odločitev sodišča ne sme temeljiti na **dokazih, ki so zbrani na nezakonit način**. 2. odst. 9. člena določa, da se kot nezakoniti dokazi štejejo dokazi, ki so zbrani v nasprotju z ustavo, zakoni ali mednarodno zajamčenimi pravicami do dostojanstva, ugleda in časti ter pravico do nemotenega zasebnega in družinskega življenja; oz. dokazi, ki so zbrani s kršenjem določb kazenskega postopka. Za zlorabe pooblastil so zagrožene tudi kazni: uradni osebi grozi **kazen do 3 let zavora**, v kolikor nepooblaščen vstopi v dom (122. čl. KZ); v kolikor opravi nepooblaščen preiskavo osebe, doma ali poslovnega prostora (123. čl. KZ); ali izvaja nepooblaščen video ali tonsko snemanje ali prisluškovanje (131. čl. KZ); za nevestno opravljanje dolžnosti, npr. s kršenjem zakonov in drugih predpisov ali z neopravljanjem nadzora, s čimer je povzročena težja kršitev pravic drugih ali večja materialna škoda (339. čl. KZ). Uradni osebi grozi **kazen do 5 let zavora**, v kolikor prekrši tajnost pisemskih pošiljk, telegrama ali pošiljk (130. čl. KZ). Uradni osebi grozi **kazen do 10 let zavora** za zlorabo uradnega položaja in pooblastil z namenom pridobitve materialne koristi, za prekoračitev pooblastil ali neopravljanje dolžnosti (337. čl. KZ). Ustava v 46. členu določa tudi pravico vsakogar do **pritožbe** in pošiljanja **predlogov** državnim in drugim javnim organom, pri čemer ima oseba tudi **pravico do odgovora** na svojo pritožbo ali predlog. Državni organi so skladno z 80. čl. ZSDU dolžni omogočiti pogoje za **pritožbe državljanov** (npr. z namestitvijo skrinjice za pritožbe na vidnem mestu), vodja organa državne uprave pa je dolžan te pritožbe obvezno preučiti in odgovoriti na pritožbo v roku 30 dni.

Vlada je leta 2006 sprejela tudi **Etični kodeks javnih uslužbencev** (EKJU). V 15. členu EKJU določa, da se državljanji in javni uslužbenci lahko obrnejo na vodjo

državnega urada s **pritožbo** zoper obnašanje uslužbenca, ki je v nasprotju z EKJU. Vodja je dolžan v tem primeru obravnavati pritožbo in po potrebi proti uslužbencu **sprožiti postopek zaradi kršenja uradne dolžnosti**. Vodja organa ali pooblaščenca oseba je dolžna prijavitelju odgovoriti v roku 30 dni. 16. člen EKJU določa, da morajo vodje državnih organov enkrat letno **poročati o pritožbah** iz 15. člena osrednjemu državnemu organu državne uprave, pristojnemu za odnose javnih uslužbencev.

Nadzor nad delom državne uprave v okviru svojih pristojnosti izvaja tudi **Varuh človekovih pravic RH (Pučki pravobranitelj)**, ki je po 92. čl. ustave pooblaščenec sabora in varuje ustavne in zakonske pravice državljanov v postopkih pred državno upravo in organi z javnimi pooblastili, kar velja tudi za postopke, ki jih vodijo Ministrstvo za obrambo RH, oborožene sile ter **varnostne službe**. Varuh ima skladno z 11. členom Zakona o pučkom pravobranitelju (NN, 60/92) pravico dostopa do vseh podatkov in informacij in ima pravico vpogleda v vso dokumentacijo državne uprave in organov z javnimi pooblastili, ne glede na stopnjo tajnosti. Varuh nima izvršnih pooblastil, lahko pa opozarja, obvešča, predlaga in izdaja priporočila ter predlaga uvedbo kazenskega, prekrškovnega ali disciplinskega postopka. Organi državne uprave so dolžni najkasneje v 30 dneh obvestiti varuha o ukrepih, ki so jih sprejeli v zvezi z njegovimi opozorili, predlogi ali priporočili, sicer o tem varuh **obvešča sabor**. Varuh o svojem delu tudi enkrat letno **poroča saboru**.

Nadzor nad finančnim poslovanjem državne uprave izvaja **Državni ured za reviziju RH**, ki je ustanovljen na podlagi Zakona o državni reviziji (NN 49/03) in je neposredno odgovoren saboru. Urad je pristojen za pregled finančne dokumentacije in postopkov, finančnih transakcij ter ocenjevanje smotrnosti porabe državnih sredstev. O opravljenih revizijah in svojem delu urad saboru letno poroča ter predlaga letni načrt dela. Na čelu urada je glavni revizor, ki ga imenuje sabor za čas 8 let (ZDR: čl. 10, 12).

Finančna revizija po zakonu obsega (ZDR: čl. 2):

- Preučevanje dokumentov, listin, poročil, sistema internega nadzora in interne revizije, računovodskih in finančnih postopkov ter drugih evidenc z namenom

ugotavljanja ali finančna poročila izkazujejo resničnost finančnega položaja in rezultate finančnih aktivnosti, skladno s sprejetimi računovodskimi načeli in standardi (krajše: *resničnost in skladnost z računovodskimi standardi*).

- Revizija je tudi postopek preverjanja finančnih transakcij, ki predstavljajo državne izdatke v smislu zakonske uporabe sredstev (krajše: *zakonitost uporabe sredstev*).
- Oceno smotrnosti in ekonomičnosti opravljanja dejavnosti ter oceno učinkovitosti uresničevanja ciljev določenega programa (krajše: *smotrnost, ekonomičnost in učinkovitost porabe sredstev*).
- Revizijo transformacije in privatizacije gospodarstva.

Revizijo državnega proračuna v smislu resničnosti in skladnosti z računovodskimi standardi urad opravlja enkrat letno. Revizijo finančnih transakcij v smislu zakonitosti, smotrnosti, ekonomičnosti in učinkovitosti porabe sredstev pa urad izvaja po potrebi. Na podlagi 2. odst. 66. čl. Zakona o proračunu (ZPr) lahko vlada predlaga saboru tudi izvedbo izredne revizije poslovanja pravnih oseb, ki sodijo v pristojnost *Državnog urada za reviziju*. Izredna revizija obsega revizijo finančnih transakcij v smislu zakonitosti, smotrnosti, ekonomičnosti in učinkovitosti porabe sredstev.

Revizijo izvajajo pooblaščenih državni revizorji, ki jim lahko pomagajo dodatni strokovnjaki. Predstavniki pravne osebe je revizorju dolžan predstaviti na vpogled potrebno **dokumentacijo, listine, poročila in ostale evidence** ter nuditi ostale informacije, potrebne za izvedbo revizije. Po opravljeni reviziji revizor sestavi poročilo in ga posreduje predstavniku pravne osebe ter pristojnemu ministru (ZDR: čl. 3 – 7).

Nadzor nad zakonitostjo v zvezi z zbiranjem, obdelavo in uporabo osebnih podatkov v državni upravi, po Zakonu o zaščiti osebnih podatka (ZZOP) (NN, 103/03) izvaja **Agencija za zaščito osebnih podatka (AZOP)**, v kateri je vzpostavljen osrednji register evidenc osebnih podatkov. Vsakdo lahko na AZOP naslovi **zahtevo za ugotavljanje kršitev pravic** v zvezi z Zakonom o varovanju osebnih podatkov, o čemer agencija odloča s sklepom (*rješenje*), ki predstavlja upravni akt in zoper katerega pritožba ni možna (možen pa je upravni spor). Po zakonu (4. točka 2. člena

ZZOP) morata biti zakonsko določena namen zbiranja in nosilec zbirke osebnih podatkov. Osebne podatke je po 7. čl. ZZOP možno zbirati **brez privolitve osebe** za namen, ki je določen v zakonu, oz. v kolikor je obdelava podatkov **nujna zaradi izvajanja nalog v javnem interesu ali izvajanja javnih pooblastil**, ki jih ima nosilec zbirke. Skladno s 16. čl. ZZOP evidenc podatkov pristojnih organov, ki se nanašajo na državno varnost, obrambo in pojavov, ki so v Strategiji nacionalne varnosti opredeljeni kot tvegani (korupcija, organizirani kriminal, terorizem), ni potrebno dostavljati v osrednji register evidenc AZOP, niti ni potrebno o vzpostavitvi teh evidenc predhodno obveščati AZOP. AZOP o svojem delu najmanj enkrat letno poroča saboru (čl. 31 ZZOP).

Nadzor nad delom policije

Po Zakonu o policiji (ZPOL) je policija ustanovljena kot javna služba v okviru Ministrstva za notranje zadeve RH. Sestavljajo jo ravnateljstvo policije ter policijske uprave in policijske postaje kot teritorialne enote policije. ZPOL v 3. členu določa naloge policije, med katerimi so tudi preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj ter iskanje storilcev kaznivih dejanj. Skladno z 11. členom ZPOL Ministrstvo za notranje zadeve RH organizira in izvaja **notranji nadzor** nad delom policije. Za usklajevanje, usmerjanje in nadzor dela posameznih policijskih uprav je zadolženo Ravnateljstvo policije RH, ki je organizirano kot upravni organ Ministrstva za notranje zadeve RH in ga vodi pomočnik ministra – ravnatelj (ZPOL, čl. 12).

V okviru Ravnateljstva policije RH kot notranja organizacijska enota deluje Uprava kriminalistične (KRIM) policije RH, v sestavi katere deluje 9 oddelkov. Ti se ukvarjajo s splošno kriminaliteto, terorizmom in vojnimi zločini, organiziranim kriminalom, gospodarskim kriminalom in korupcijo, kriminaliteto v zvezi z mamili, z mednarodnim sodelovanjem ter z zaščito ogroženih oseb. V sestavi KRIM policije delujeta tudi Oddelek za posebne kriminalistične zadeve ter Oddelek kriminalistične analitike, ki se ukvarjata z zbiranjem, obdelavo in analizo podatkov z uporabo specialne tehnike in taktičnih metod zbiranja, z namenom odkrivanja najbolj kompleksnih kazenskih dejanj in njihovih storilcev.

Policija je pri uporabi vseh dovoljenih ukrepov dolžna upoštevati **načelo sorazmernosti**, skladno s katerim morajo biti ti ukrepi sorazmerni potrebi, zaradi katere se ukrep izvaja. Ukrepi ne smejo izzvati večjih posledic od tistih, ki bi nastale, v kolikor policija ukrepa ne bi sprejela. Izmed več možnih ukrepov mora policija sprejeti tisti ukrep, ki zagotavlja, da se želeni cilj doseže z najmanj škodljivih posledic in v najkrajšem času (ZPOL, čl. 21). Skladno s 53. čl. ZPOL lahko policija **izvaja nadzor z akustičnim in slikovnim snemanjem na javnih mestih**, pri čemer je dolžna svoj namen snemanja javno sporočiti. Za uporabo zgoraj navedenih ukrepov **ni potrebno imeti dovoljenja sodišča**. Prikriti ukrepi zbiranja podatkov in drugi prikriti ukrepi so urejeni v Zakonu o kazenskem postopku.

ZPOL v 6. členu zagotavlja možnost **prijave** osebe zoper policijskega uradnika ali policijski organ, če meni, da so bile zaradi nezakonitega ali nepravilnega postopka kršene njene pravice. Policije mora prijavitelja **v roku 30 dni obvestiti** o svojih ugotovitvah in sprejetih ukrepih v zvezi s tem. V zvezi s pritožbami državljanov je policija dolžna voditi tudi posebno evidenco (ZPOL, čl. 72).

Podatke, ki so zbrani o osebah, je policija na podlagi zahteve dolžna posredovati v pisni obliki osebi, na katero se podatki nanašajo (ZPOL čl. 76, ter PNPP³⁰ čl. 75). Posredovanje podatkov nepooblaščenim osebam ter nepravilna ali nenamenska uporaba sredstev predstavljata **težjo kršitev discipline**, v zvezi s čimer minister sproži proti pripadniku policije **disciplinski postopek pred disciplinskim sodiščem**, ki deluje v okviru Ministrstva za notranje zadeve RH (ZPOL, čl. 112, 113).

³⁰ Pravilnik o načinu policijskega postopanja (Narodne novine 81/03).

6 VARNOSTNO-OBVEŠČEVALNI SISTEM R. HRVAŠKE PO LETU 2006

6.1 Struktura varnostno-obveščevalnega sistema R. Hrvaške

Hrvaška je leta 2006 sprejela novi Zakon o varnostno-obveščevalnem sistemu (Zakon o sigurnosno–obavještajnom sustavu, NN 79/06). V obrazložitvi zakona je predlagatelj (Vlada RH) navedel, da novi zakon popravlja nekatere pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene pri izvajanju prejšnjega zakona (2002), predvsem v zvezi s spremljanjem novih groženj. Bistvene pomanjkljivosti starega zakona so ugotovljene na področju funkcionalnih in geografskih pristojnosti služb (predvsem, ko gre za delo v tujini in delo v RH), uporabe temeljnih metod dela, predvsem z vidika operativnosti ter na področju upravljanja s človeškimi viri. Ugotovljeni so bili tudi problemi na področju zakonitega nadzora telekomunikacij; procedur odobravanja ukrepov, s katerimi se posega v ustavne pravice in zasebnost državljanov ter na področju komuniciranja pripadnikov obveščevalnih služb z državljani. Novi zakon po mnenju predlagatelja celovito ureja varnostno–obveščevalni sistem kot del sistema nacionalne varnosti RH, definira vse elemente tega sistema, njihove medsebojne odnose, načine in smernice posamičnega in skupnega delovanja ter oblike strokovnega, parlamentarnega in državljanskega (civilnega) nadzora. Obveščevalni agenciji se ne delita več glede na svoje geografske pristojnosti (tujina – doma), ampak glede na funkcijsko področje na civilno in na vojaško službo. Po besedah predlagatelja je večja pozornost v novem zakonu posvečena usmerjanju obveščevalnih agencij ter usklajevanju njihovega dela z drugimi državnimi organi (USKOK³¹, policija, carina, finančna policija, različni inšpektorati, Urad za preprečevanje pranja denarja RH, Urad za zaščito in reševanje RH ter osebe, katerih prisotnost je koristna za izpolnjevanje nalog).

³¹ Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta.

Skladno z zakonom varnostno-obveščevalni sistem sestavljajo naslednji elementi³²:

- *Sigurnosno–obavještajna agencija (SOA) (Varnostno–obveščevalna agencija);*
- *Vojna sigurnosno–obavještajna agencija (VSOA) (Vojaška varnostno–obveščevalna agencija);*
- *Vijeće za nacionalnu sigurnost (VNS) (Svet za nacionalno varnost - SNV);*
- *Savjet za koordinaciju sigurnosno–obavještajnih agencija (Svet za koordinaciju varnostno–obveščevalnih agencij);*
- *Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS) (Urad Sveta za nacionalno varnost);*
- *Zavod za sigurnost informacijskih sustava (ZSIS) (Zavod za varnost informacijskih sistemov);*
- *Operativno–tehnički centar za nadzor telekomunikacija (OTC) (Operativno–tehnički center za nadzor telekomunikacij);*
- *Središnjica elektronskog izviđanja Glavnog stožera Oružanih snaga (Center za elektronsko izvidovanje Generalštaba oboroženih sil RH (OS)).*

Sigurnosno–obavještajna agencija (SOA) je namenjena obveščevalnemu delovanju v državi in tujini. Njeno delovanje na ozemlju Hrvaške je usmerjeno k preprečevanju dejavnosti z namenom ogrožanja ustavne ureditve, varnosti državnih organov in državljanov ter nacionalnih interesov R. Hrvaške. SOA deluje na področju zoperstavljanja groženj s strani terorizma in drugih oblik organiziranega nasilja; obveščevalne dejavnosti tujih obveščevalnih služb, organizacij ali posameznikov; ekstremizma; ogrožanja varnosti najvišjih državnih funkcionarjev, varovanih objektov in prostorov; spremljanja organiziranega in gospodarskega kriminala; nepooblaščenega vdora v informacijske in komunikacijske sisteme državnih organov; izdaje tajnih podatkov s strani predstojnikov in zaposlenih v državnih organih, znanstvenih institucijah in pravnih osebah z javnimi pooblastili; spremlja pa tudi druge dejavnosti, s katerimi je ogrožena nacionalna varnost. SOA zbira, analizira, obdeluje in ocenjuje podatke politične, gospodarske, znanstveno tehnološke in varnostne narave, ki se nanašajo na tuje države, organizacije, zveze, skupine in osebe, ki so pomembne z vidika nacionalne varnosti (ZSOS: čl. 23).

³² *Zakon o sigurnosno–obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (Narodne novine 79/06).*

Vojna sigurnosno-obavještajna agencija (VSOA) je organizirana v sestavi *Ministarstva obrane Republike Hrvatske (MORH)* in je namenjena načrtovanju in izvajanju podpore MORH. VSOA zbira in obdeluje podatke o oboroženih silah in obrambnih sistemih tujih držav, o zunanjih pritiskih, ki imajo lahko vpliv na obrambno varnost, ter dejavnosti v tujini z namenom ogrožanja obrambne varnosti države. Na ozemlju Hrvatske VSOA zbira, analizira, obdeluje in ocenjuje podatke o namerah, zmožnostih in načrtih delovanja oseb, skupin in organizacij na Hrvatskem, katerih cilj je ogrožanje obrambne moči RH, izvaja tudi ukrepe odkrivanja, spremljanja in zoperstavljanja tem dejavnostim. VSOA sodeluje v protiobveščevalni zaščiti in varovanju zaposlenih, objektov in prostorov MORH in OS (doma in v tujini) ter pri proizvodnji orožja in vojaške opreme (ZSOS: čl. 24, 46). VSOA sodeluje tudi pri pripravi in napotitvi nacionalnega vojaškega kontingenta na mirovno operacijo, in sicer z izdelavo obveščevalno-varnostne ocene, z varnostnim preverjanjem kandidatov ter z obveščevalno-varnostno in protiobveščevalno pripravo kandidatov; v času operacije pa sodeluje pri izvajanju protiobveščevalne zaščite in obveščevalne podpore ter izvaja obveščevalno varnostni debriefing. VSOA v zvezi z mirovnimi operacijami in drugimi aktivnostmi v tujini ministru za obrambo in načelniku Generalštaba RH posreduje mesečna, po potrebi pa tudi izredna poročila, v katerih predlaga ukrepe za izboljšanje varnostnih ukrepov, s ciljem zaščite udeležencev teh operacij v tujini³³.

Obe obveščevalni agenciji za namen protiobveščevalne zaščite izdelujeta ocene ogroženosti objektov in varovanih oseb, izvajata varnostno preverjanje oseb (za zaposlene MORH in oboroženi sil to opravlja VSOA), objektov in prostorov, izvajata protiprislušno zaščito in sodelujeta pri načrtovanju, izvedbi in nadzoru ukrepov fizične varnosti. Obveščevalni agenciji v okviru protiprislušne zaščite opravljata nadzor gradbenih del, tehnične dokumentacije in opreme ter varnostno preverjata zaposlene na teh delih. SOA izvaja protiobveščevalno zaščito objektov R. Hrvatske v tujini, pri čemer sodeluje z Ministrstvom za zunanje zadeve RH. Obe obveščevalni agenciji izvajata redni nadzor uveljavljanja ukrepov informacijske varnosti v državnih organih

³³ *Pravilnik o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga Republike Hrvatske i državnih službenika i namještenika Ministarstva obrane u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu* (čl. 10, 26) (NN 8/06).

in o tem obveščata pristojne organe (ZSOS: čl. 47, 48, 51). Vlada je z uredbami³⁴ podrobneje uredila način uporabe in izvajanja ukrepov protiobveščevalne zaščite oseb, objektov in prostora, ki jih izvajata obveščevalni agenciji; določila varovane osebe, objekte in prostore ter uredila medsebojno sodelovanje in obveznosti med agencijama, policijo in drugimi organi in službami pri izvajanju nalog varovanja.

Vijeće za nacionalnu sigurnost (VNS) (Svet za nacionalno varnost – SNV) je po besedah predlagatelja zakona "najvišji svetovalni organ, ki zagotavlja ravnotežje pri izvajanju ustavne vloge predsednika republike in vlade glede usmerjanja varnostnih služb, institucionalne obravnave in ocene varnostnih groženj in tveganj ter definiranja smernic in sklepov o načinih zaščite in realizacije interesov nacionalne varnosti". Na podlagi 3. čl. ZSOS SNV preučuje in ocenjuje grožnje na področju nacionalne varnosti; sprejema smernice in sklepe o načinih zaščite interesov na področju nacionalne varnosti; preučuje vprašanja v zvezi z obveščevalnima agencijama in vprašanja sodelovanja predsednika republike in predsednika vlade pri usmerjanju obveščevalnih agencij; sprejema letne smernice za delo in druge odločitve za delovanje obveščevalnega sistema; odobri mednarodno obveščevalno sodelovanje; določa ukrepe v zvezi z rezultati nadzora nad delovanjem obveščevalnega sistema; določa predlog višine sredstev iz državnega proračuna za delovanje obveščevalnega sistema; preučuje pa tudi druga pomembna vprašanja v zvezi z varnostno–obveščevalnim sistemom. 4. čl. ZSOS določa, da poleg predsednika republike in predsednika vlade, SNV sestavljajo še član vlade, pristojen za nacionalno varnost; ministri za obrambo, notranje in zunanje zadeve ter pravosodje; svetovalec predsednika republike za nacionalno varnost; načelnik Generalštaba RH; direktorja obeh obveščevalnih agencij ter predstojnik *Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost* (UVNS). Skladno z 2. in 4. odst. 4. člena ZSOS pri delu SNV sodeluje tudi **predsednik sabora**, v vojnem stanju ali stanju neposredne ogroženosti pa tudi **predsednik odbora sabora, pristojnega za nacionalno varnost**.

³⁴ Uredba o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora (NN 83/03); in Uredba o izmjenama i dopunama uredbe o utvrđivanju poslova protuobavještajne zaštite i osiguranja određenih osoba, objekata i prostora (NN 11/04).

Savjet za koordinacijo sigurnosno–obavještajnih agencija je organ, znotraj katerega se po besedah predlagatelja zakona institucionalizira sodelovanje med obveščevalnimi službami in represivnimi državnimi organi, ki se ukvarjajo z bojem proti kriminalu. Na podlagi 5. čl. ZSOS *savjet* izvaja odločitve predsednika republike in vlade v zvezi z usmerjanjem dela obveščevalnih agencij; podrobneje operacionalizira odločitve SNV v zvezi z delovanjem obveščevalnega sistema; operativno usklajuje delo obveščevalnega sistema; podaja mnenje o sodelovanju s tujimi obveščevalnimi službami ter sprejema in SNV-ju predlaga sprejem ukrepov za izboljšanje dela obveščevalnih agencij. Predsednik *savjeta* je član vlade, pristojen za nacionalno varnost, njegov namestnik pa je svetovalec predsednika republike za nacionalno varnost, s čimer je poskrbljeno za ravnotežje med vlado in predsednikom republike na področju koordinacije in usmerjanja obveščevalnih služb. Člana *savjeta* sta direktorja obeh obveščevalnih agencij ter predstojnik *Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS)*. Savjet predlaga vladi tudi imenovanje direktorja obveščevalne agencije ter daje soglasje za sprejem podzakonskih aktov na področju delovanja obveščevalnega sistema. Po potrebi se v delo *savjeta* vključijo tudi glavni državni tožilec, direktorji USKOK-a, policije, carine, finančne policije, Urada za preprečevanje pranja denarja RH, predstavnik Ministrstva za zunanje zadeve RH, ki je zadolžen za varnostne zadeve, direktor Uprave za zaščito in reševanje RH, ter vodje ustreznih inšpekcijskih in nadzornih organov.

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS) je organ, ki opravlja strokovne in administrativne naloge za SNV in *Savjet za koordinacijo sigurnosno–obavještajnih agencija*. Opravlja tudi naloge, ki SNV-ju omogočajo analizo poročil obveščevalnih agencij in oceno doseganja ciljev dela obveščevalnih agencij, oceno izvajanja odločitev predsednika republike in vlade pri usmerjanju dela agencij ter naloge, ki predsedniku republike in vlade omogočajo nadzor nad delom obeh obveščevalnih agencij. UVNS združuje poročila in informacije obveščevalnih agencij, izdeluje periodična poročila po področjih delovanja agencij ter analizira in ocenjuje varnostno-obveščevalne podatke, ki so pomembni za nacionalno varnost in omogočajo predsedniku republike in vlade opravljanje svojih ustavnih in zakonskih pooblastil. Na podlagi zahteve predsednika republike in vlade UVNS sodeluje z obema

obveščevalnima agencijama pri izdelavi strateških ocen in ocen drugih pojavov, ki so pomembni za nacionalno varnost. UVNS je tudi osrednji državni organ, pristojen za določanje in izvajanje dejavnosti v zvezi z ukrepi in standardi na področju informacijske varnosti v državnih organih, za usklajevanje teh ukrepov in standardov pri izmenjavi tajnih podatkov s tujimi državami ter izdajo varnostnih certifikatov o opravljenem varnostnem preverjanju. V okviru UVNS deluje tudi Centralni register za izmenjavo informacij s tujimi državami. Pri svojem delu UVNS ne sme opravljati dejavnosti in izvajati ukrepov, ki so po zakonu opredeljeni kot dejavnost in ukrepi obveščevalnih agencij (ZSOS: čl. 6 – 12).

Zavod za sigurnost informacijskih sustava (ZSIS) je osrednji državni organ za opravljanje tehnične dejavnosti na področju informacijske varnosti. ZSIS opravlja dejavnost na področju varnosti informacijskih sistemov in omrežij državnih organov, varnostnih akreditacij informacijskih sistemov in omrežij državnih organov, na področju upravljanja s kripto materiali za izmenjavo tajnih podatkov med državnimi organi in tujimi državami ter izvaja koordinacijo prevencije in odpravljanja težav v zvezi z varnostjo informacijskih omrežij v državnih organih. ZSIS izvaja tudi raziskave, razvoj in preizkušanje tehnologij za zaščito tajnih podatkov in izdaja potrdila za njihovo uporabo (ZSOS: čl. 13 – 17).

Operativno–tehnički centar (OTC) za nadzor telekomunikacija je organ za tehnično podporo, ki opravlja dejavnost aktiviranja in izvajanja ukrepov tajnega nadzora telekomunikacijskih uslug, dejavnosti in prometa ter uresničevanje operativno tehnične koordinacije med pravnimi in fizičnimi osebami, ki opravljajo telekomunikacijske usluge, na eni strani ter obveščevalnimi agencijami in organi policije na drugi strani. OTC nadzira tudi delo ponudnikov telekomunikacijskih storitev pri izvajanju ukrepov tajnega nadzora telekomunikacij. OTC ukrepe tajnega nadzora telekomunikacij opravlja preko ustreznega vmesnika oziroma s pomočjo ustrezne tehnične in programske opreme (čl. 18–22 ZSOS). V obrazložitvi predloga zakona je predlagatelj pojasnil, da je bil po starem zakonu iz 2002 predhodnik OTC v organizacijski strukturi takratne Protiobveščevalne agencije RH, z novim zakonom pa je OTC postal samostojni organ v verigi odobravanja ukrepov prikritega zbiranja

podatkov, ki je obenem tudi sam predmet nadzora, s čimer je zmanjšana koncentracija moči in s tem možnost zlorab znotraj varnostno–obveščevalne agencije. Po besedah predlagatelja je ta rešitev ustrežnejša tudi zato, ker policiji odslej omogoča neodvisen dostop do uslug OTC.

Središnjica elektronskog izviđanja Glavnog stožera Oružanih snaga izvaja strateško elektronsko izvidovanje (EI) za potrebe obveščevalnih agencij (ZSOS: čl. 57).

Čeprav ni izrecno navedeno kot del varnostno-obveščevalnega sistema, pa je tudi obveščevalne organe in enote oboroženih sil potrebno všteti v obveščevalni sistem države. Obveščevalna zagotovitev v oboroženih silah RH je urejena v Zakonu o obrambi, kjer 11. čl. določa, da je za načrtovanje, organiziranje in izvajanje obveščevalnih, protiobveščevalnih in varnostnih zadev v oboroženih silah pristojen Generalštab OS RH. Obveščevalna zagotovitev v oboroženih silah je opredeljena tudi v *Dugoročnom planu razvoja* (DPR) OS RH 2006–2015³⁵, kjer je navedeno, da je v okviru Generalštaba OS RH za obveščevalne zadeve pristojna Uprava J2; kot prištabna enota Generalštaba OS RH pa je, poleg *Središnjice elektronskog izviđanja*, omenjena še *Vojno–obavještajna bojna* (vojaški obveščevalni bataljon).

Skladno z 61. čl. ZSOS se v obveščevalnih agencijah lahko formirajo notranje organizacijske enote, administrativne službe, področne enote, izpostave inčasne izpostave. Na podlagi 62. čl. vlada z uredbami podrobneje uredi notranjo organizacijo obveščevalnih agencij; področje dela notranjih organizacijskih enot in njihovih izpostav ter način upravljanja z njimi; okvirno število zaposlenih; izgled, vsebino in pravico uporabe službene izkaznice in značke; pravico do nošenja in uporabe orožja; **notranji nadzor dela obveščevalnih agencij; uporabo finančnih in drugih sredstev**; ustanovitev disciplinskih sodišč ter druga vprašanja. Navedene uredbe so večinoma zaupne (7. čl. Zakona o zaščiti tajnosti podataka, NN 108/96). Na podlagi 63. čl. ZSOS obveščevalni agenciji s pravilnikom o notranjem redu urejata tudi način dela agencij in njihovih organizacijskih enot; potrebno število zaposlenih, opis

³⁵ *Dugoročni plan razvoja oružanih snaga Republike Hrvatske 2006–2015* (DPR) (Narodne novine 81/06).

njihovih temeljnih del in nalog ter potrebnih pogojev za delo; pooblastila in odgovornosti zaposlenih, pravice iz delovnega razmerja in druga pomembna vprašanja, ki niso predpisana v zakonu in uredbah. Pravilnik za delo SOA sprejme direktor SOA s soglasjem predstojnika UVNS, pravilnik za delo VSOA pa minister za obrambo, na podlagi predloga direktorja VSOA in s soglasjem predstojnika UVNS.

Na podlagi 64. čl. ZSOS obveščevalni agenciji sprejmeta tudi pravilnik (*Pravilnik o načinu sigurnosno–obavještajnog postopanja*), s katerimi predpišeta postopke, ukrepe, sredstva pri delu ter način načrtovanja, programiranja, izvedbe, evidentiranja in poročanja pri delu obveščevalnih agencij. Pravilnik za SOA sprejme direktor SOA s soglasjem predstojnika UVNS, za VSOA pa minister na podlagi predloga direktorja VSOA in s soglasjem predstojnika UVNS.

6.2 Usmerjanje in usklajevanje dela obveščevalnih agencij

Ustavodajalec je ocenil, da je usmerjanje obveščevalnih služb potrebno urediti z ustavo. Ta namreč v 102. čl. določa, da obveščevalne službe skupaj usmerjata predsednik republike in vlada, skladno z ustavo in zakonom. Za koordinacijo med obema glavnima nosilcema usmerjanja obveščevalnih služb so ustanovljeni koordinacijski organi, vzpostavljen pa je tudi institut sopodpisa obeh predsednikov (npr. pri imenovanju direktorjev obveščevalnih agencij in UVNS).

Najpomembnejši organ, ki predsedniku republike in predsedniku vlade zagotavlja podporo pri usmerjanju obveščevalnih agencij je **Svet za nacionalno varnost (SNV)** (*Vijeće za nacionalnu sigurnost – VNS*). Naloge in sestava SNV so navedene v podpoglavju 6.1.

Odločitve predsednika republike in vlade v zvezi z usmerjanjem dela obveščevalnih agencij izvaja **Svet za koordinacijo varnostno-obveščevalnih agencij** (*Savjet za koordinaciju sigurnosno–obavještajnih agencija*). Naloge in sestava omenjenega sveta so navedene v podpoglavju 6.1.

Strokovne in administrativne naloge za SNV in Svet za koordinacijo varnostno-obveščevalnih agencij opravlja **Urad SNV (Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost–UVNS)**. Naloge in sestava urada SNV so navedene v podpoglavju 6.1.

2. čl. ZSOS določa, da obveščevalni agenciji svoje delo opravljata na podlagi zakonov, strategije nacionalne varnosti, obrambne strategije, letnih smernic za delo obveščevalnih agencij ter obveščevalnih zahtev s strani zakonsko opredeljenih državnih organov in uporabnikov izdelkov obveščevalnih agencij. Leta 2003 je Svet za nacionalno varnost izdal planski dokument z naslovom **Letne smernice za delo obveščevalnih služb** (NN 121/03), ki temeljijo na Strategiji nacionalne varnosti RH, Obrambni strategiji RH, Zakonu o obveščevalnih agencijah, Zakonu o obrambi in drugih dokumentih. Smernice določajo **cilje in prioritete** delovanja obveščevalnih agencij. Na podlagi smernic agenciji v roku 30 dni izdelata **izvedbene načrte**, ki so zaupne narave. Strateško elektronsko izvidovanje (EI) se izvaja na podlagi **načrta**, ki ga sprejme *Savjet za koordinacijo sigurnosno–obavještajnih agencija* na podlagi predloga direktorjev obveščevalnih agencij. Izvedba načrtov je v pristojnosti ministra za obrambo.

6.3 Posebni ukrepi in metode zbiranja podatkov obveščevalnih agencij

Na podlagi 25. čl. ZSOS obveščevalni agenciji v okviru svojih pristojnosti zbirata podatke iz javnih virov, s stiki z državljani, lahko zahtevata uradne podatke od državnih organov, organov lokalne samouprave in pravnih oseb, pri čemer lahko izvajata **vpogled v registre, zbirke podatkov in uradno dokumentacijo** ter uporabljata **prikrite ukrepe in postopke** (več o teh v podpoglavju 7.2). Skladno s 26. čl. ZSOS, VSOA ukrepe in postopke na ozemlju RH lahko uporablja le proti zaposlenim in pripadnikom obrambnega ministrstva in oboroženih sil. V kolikor VSOA oceni, da bi bilo treba ukrepe izvajati tudi proti drugim osebam, o tem takoj obvešča SOA, s katero skupaj določita način nadaljnjega postopanja (na ta način je zakon preprečil poseganje VSOA na civilno področje).

Pri pridobivanju podatkov v stikih z državljani so se pripadniki obveščevalnih agencij dolžni **legitimirati** s službeno izkaznico in značko (1. odst. 27. člena). 2. odst. 27. člena določa, da pogovori z državljani lahko potekajo le z njihovim **izrecnim soglasjem**, pogovori se morajo tehnično snemati, pri čemer državljan ob koncu pogovora s podpisom potrdi prostovoljnost, resničnost in popolnost posnetega pogovora. 3. odst. 27. člena določa, da se morajo zapisniki in posnetki iz 2. odst. 27. člena hraniti v pristojni organizacijski enoti obveščevalne službe in morajo biti **dostopni pristojnim sodnim in nadzornim organom**. 4. odst. 27. člena določa, v kolikor obstaja utemeljena domneva, da ima državljan, ki ni dal soglasja za pogovor, določena védenja o podatkih, pomembnih za nacionalno varnost, varnostno-obveščevalna agencija zaprosi Ministrstvo za notranje zadeve RH oz. policijo, da z državljanom opravi **informativni pogovor**, pri čemer sodeluje tudi delavec pristojne varnostno-obveščevalne agencije. V kolikor obstaja utemeljen sum, da tuje obveščevalno-varnostne službe, osebe ali skupine pripravljajo ali izvajajo dejavnosti z namenom ogrožanja nacionalne varnosti države, lahko VSOA skladno z 28. čl. ZSOS na **informativni pogovor** povabi zaposlene in pripadnike MORH in OS (ti so se povabilu **dolžni odzvati**) ter izvede **vpogled v dokumentacijo in podatke MORH in OS**.

Obveščevalni agenciji lahko skladno z 29. členom ZSOS zbirata podatke s pomočjo tajnih sodelavcev, pri čemer v vlogo tajnega sodelavca ne smeta nikogar prisiliti.

ZSOS v 30. čl. določa, da morajo državni organi, organi lokalne samouprave in pripadniki MORH in OS izpolniti zahteve obveščevalnih agencij v zvezi s podatki, s katerimi razpolagajo. Skladno z 31. čl. ZSOS **vpogled v registre in zbirke podatkov in dokumentacijo** izvajajo delavci varnostno-obveščevalnih agencij z neposrednim vpogledom; vpogled v računalniške zbirke podatkov pa s pomočjo elektronskega vmesnika. Tudi v tem primeru se morajo delavci legitimirati s službeno značko in izkaznico.

1. odst. 33. čl. ZSOS določa, da lahko SOA proti državljanom uporablja ukrepe, s katerimi se začasno omejujejo nekatere ustavno zajamčene človekove pravice in

temeljne svoboščine. VSOA lahko te ukrepe uporablja proti zaposlenim in pripadnikom MORH in OS. 2. odst. 33. čl. določa obvezno uporabo **načela sorazmernosti**, saj uporabo teh ukrepov dovoljuje, kadar se podatki ne morejo zbrati na drugačen način, ali pa je zbiranje povezano z nesorazmernimi težavami. V kolikor obstaja možnost izbire med več ukrepi za tajno zbiranje podatkov, je potrebno uporabiti tak način zbiranja podatkov, ki najmanj posega v ustavno zajamčene pravice in svoboščine.

V 3. odst. 33. čl. ZSOS določa ukrepe tajnega zbiranja podatkov, ki jih lahko proti državljanom uporabljata obveščevalni agenciji:

1. Tajni nadzor telekomunikacijskih uslug, dejavnosti in prometa, ki zajema:
 - a) tajni nadzor vsebine komunikacij,
 - b) tajni nadzor podatkov o telekomunikacijskem prometu,
 - c) tajni nadzor lokacije uporabnika,
 - d) tajni nadzor mednarodnih telekomunikacij.
2. Tajni nadzor poštnih in drugih pošiljk.
3. Tajni nadzor in tehnično snemanje notranjosti objektov, zaprtih prostorov in predmetov.
4. Tajno spremljanje in opazovanje s svetlobnim snemanjem oseb v odprtem prostoru in na javnih krajih.
5. Tajno spremljanje in opazovanje z zvočnim snemanjem vsebine komunikacij oseb na odprtem prostoru in javnih krajih.
6. Tajni odkup dokumentov in predmetov.

Skladno z 52. členom ZSOS lahko obveščevalni agenciji uporabljata tudi **ukrepe prikrivanja** lastništva nad lastnino, pravnimi osebami, **prikrivanja identitete zaposlenih** v obveščevalnih agencijah ter drugih oseb, **prikrivanja namena zbiranja podatkov** ter **plačevanje uporabe tajnih uslug** pravnih in fizičnih oseb.

6.4 Dolžnosti in pravice (status) zaposlenih v obveščevalnih agencijah

Status pripadnikov obveščevalnih agencij je urejen z *Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (ZSOS)*, *Zakonom o službi u oružanim snagama* (za pripadnike VSOA) ter z *Zakonom o državnim službenicima i namještenicima*. Pripadniki obveščevalnih agencij so funkcionarji, uradne osebe ter ostali zaposleni. Direktorja obveščevalnih agencij in njuna namestnika imajo vsi status državnega funkcionarja (ZSOS: čl. 65). Direktorja obveščevalnih agencij opravljata dolžnost štiri leta, po izteku mandata sta lahko ponovno imenovana na dolžnost. Direktorja obveščevalnih agencij sta lahko zamenjana, v kolikor ne spoštujeta odločitev ali ukrepov predsednika republike in vlade v zvezi z usmerjanjem dela ali nadzorom obveščevalnih agencij zaradi kršenja ustave, zlorabe položaja ali prekoračitve pooblastil ali pa zaradi izdaje tajnosti ali pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje, zaradi katerega sta spoznana kot neprimerna za nadaljevanje opravljanja dolžnosti (ZSOS: čl. 66).

Zaposleni v obveščevalnih agencijah in ostalih organih obveščevalnega sistema ne smejo biti člani političnih strank, ne smejo sodelovati pri njihovem delu, niti politično delovati v agencijah, ne smejo opravljati drugih javnih funkcij, ali biti člani uprav ali nadzornih odborov pravnih oseb (ZSOS: čl. 71 – 77). Zaposleni so **odgovorni za kršitve službene in delovne dolžnosti ter kršitve discipline** (ZSOS: čl. 82–88); določeni so postopki v primeru **disciplinskih prekrškov, lažjih in težjih kršitev uradne dolžnosti ter disciplinskih napak**, v zvezi s čimer se v okviru obveščevalnih agencij ustanovijo tudi prvo- in drugostopenjska **disciplinska sodišča**. Lažje in težje kršitve uradne dolžnosti državnih uslužbencev so določene tudi v Zakonu o državnim službenicima (NN 92/05, čl. 97–99).

6.5 Strokovni nadzor nad delom obveščevalnih agencij

Strokovni nadzor nad delom obveščevalnih agencij in OTC na podlagi 106. čl. ZSOS izvaja *Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS)*. Pri opravljanju strokovnega nadzora UVNS (1. odst. 107. čl. ZSOS):

- spremlja in nadzira zakonitost dela;
- spremlja in nadzira uresničevanje predpisanih ciljev in področij dela;
- spremlja in nadzira učinkovitost in smotrnost dela;
- nadzira uporabo ukrepov tajnega zbiranja podatkov, ki predstavljajo omejevanje ustavno zajamčenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- nadzira uporabo finančnih sredstev;
- nadzira koordinacijo in sodelovanje med obveščevalnima agencijama in ustreznimi službami drugih držav.

Konkretna pooblastila UVNS v zvezi z nadzorom so določena v 2. odst. 107. čl.:

1. Lahko opravi **vpogled v poročila in druge dokumente** obveščevalnih agencij in OTC;
2. lahko opravi **pogovor z direktorjema in zaposlenimi** v obveščevalnih agencijah in OTC, kadar je to potrebno zaradi ugotavljanja dejstev, ki so pomembna za oceno zakonitosti dela.

V skladu s 1. odst. 108. čl. sta agenciji dolžni uradnim osebam UVNS na podlagi njihove obrazložene zahteve omogočiti **vpogled v podatke o identiteti vira agencij**, če je to potrebno zaradi uresničevanja ciljev nadzora v konkretnem primeru. V primeru nestrinjanja z omenjeno zahtevo direktor agencije lahko zahteva, da v konkretnem primeru odločitev sprejme SNV. 109. čl. ZSOS določa, da v kolikor UVNS pri izvajanju nadzora ugotovi, da je agencija **kršila ali krši ustavo in zakone**, je predstojnik UVNS dolžan sprejeti ukrepe, s katerimi se takoj odpravijo nepravilnosti in so podrobneje urejeni v posebni uredbi vlade. O ugotovljenih nepravilnostih predstojnik UVNS obvesti predsednika republike in vlade. Predsednika sabora in predsednika odbora pristojnega za nacionalno varnost pa o teh vprašanjih UVNS obvesti le v primeru, če je bil nadzor izveden na njuno zahtevo. Seveda se zastavlja vprašanje, zakaj UVNS o ugotovljenih nepravilnostih sabor obvešča le, v kolikor je bil nadzor opravljen na zahtevo sabora, o čemer bom več razložil v 9. poglavju.

6.6 Mednarodno sodelovanje obveščevalnih agencij

Na podlagi 138. čl. Ustave RH je sklepanje mednarodnih sporazumov v pristojnosti sabora, predsednika republike in vlade. Na podlagi 139. čl. Ustave RH sabor potrjuje mednarodne sporazume, ki zahtevajo spremembo zakona, mednarodne sporazume vojaške ali politične narave ter mednarodne sporazume, ki finančno obvezujejo R. Hrvaško. Omenjene mednarodne sporazume podpiše predsednik republike. Mednarodne sporazume, za katere ni potrebno, da jih potrdi sabor, sklene predsednik republike na predlog predsednika vlade (Ustava: čl. 139).

Sodelovanje obveščevalnih agencij RH s tujimi obveščevalnimi službami je deloma urejeno že v zakonu. 59. čl. ZSOS določa, da tovrstno sodelovanje poteka z izmenjavo podatkov, opreme, s skupnim izvajanjem dejavnosti in izobraževanjem zaposlenih. Vzpostavitev in prenehanje mednarodnega sodelovanja **odobri SNV**, na podlagi predloga direktorjev obveščevalnih agencij ter na podlagi mnenja *Savjeta za koordinacijo sigurnosno–obavještajnih agencija*. 60. čl. ZSOS določa tudi pogoje za izmenjavo osebnih podatkov s tujimi službami. Obveščevalni agenciji lahko tujim obveščevalnim službam posredujejo podatke o državljanih RH, v kolikor te osebe predstavljajo grožnjo nacionalni varnosti za te države ali zaščitene mednarodne vrednote; v kolikor to ni v nasprotju z nacionalnimi interesi RH ter v kolikor ni zaščita interesov osebe v konkretnem primeru večjega pomena od mednarodnega sodelovanja. Obveščevalni agenciji lahko s soglasjem preverjane osebe posredujejo podatke v zvezi z njenim varnostnim preverjanjem, če se oseba namerava zaposliti v tujih organizacijah.

7 PARLAMENTARNI NADZOR NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI R. HRVAŠKE

Splošno stanje v družbi po demokratičnih spremembah maja 1990 ni bilo naklonjeno razvoju parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi službami RH. Država je šele vzpostavljala institucije izvršilne oblasti, poslanci so se še učili potrebnih veščin, obrambni in varnostni sistem pa sta zaradi okoliščin deloma nastajala izven institucij sistema, po začetku upora na ozemljih s pretežno srbsko manjšino in z razvojem agresije s strani JLA pa so imela prednost vprašanja, ki so se nanašala na obrambo države. Tako je npr. zakonska podlaga za delovanje in nadzor civilne varnostno-obveščevalne službe SDV ostala skoraj nespremenjena v primerjavi z zakonodajo iz leta 1989 (Žunec in Domišljanović: 64). SDV se je sicer preimenovala v varnostno-obveščevalno *Službo za zaščito ustavnog poretka* (SZUP), še naprej pa je delovala v okviru Ministrstva za notranje zadeve RH in v bistvu predstavljala repliko nekdanje politične policije. Pravila delovanja SZUP³⁶ niso bila dostopna niti saboru vse do leta 1999, ko jih je javno objavil nek časopis. Vrste tajnih ukrepov, načinov in sredstev dela ter kdo jih lahko odobri, so bili določeni v tajnih podzakonskih aktih (ibid: 65). Tudi podatki o rezultatih revizije Ministrstva za obrambo RH, Ministrstva za notranje zadeve RH in Ministrstva za zunanje zadeve RH so bili do leta 1998 saboru nedostopni; tistim maloštevilnim poslancem, ki so po uradni poti zahtevali te informacije, na podlagi katerih bi lahko sprožili določena vprašanja, to ni uspelo ali pa so bile informacije označene s stopnjo zaupnosti, zato o njih ni mogla potekati javna razprava (Cvrtila v Grizold et al.: 357). Ukrepe, s katerimi je SZUP posegala v človekove pravice, je lahko po lastni presoji odobril notranji minister, o čemer je obveščal predsednika republike. S tem, ko so bili ukrepi, s katerimi se posega v človekove pravice, predpisani v podzakonskih aktih, je bila taka ureditev tudi glede na tedaj veljavno ustavo neustavna (Žunec in Domišljanović: 66). SZUP je navedene ukrepe uporabljal samostojno in svobodno ter brez zakonskih omejitev, nadzor pa je bil omejen le na nadzor s strani izvršilne oblasti (ibid: 70). Tudi trajanje teh ukrepov ni

³⁶ Pravila o načinu rada (PONR) SZUP Mlinistarstva unutarnjih poslova RH (1. XII.1991).

bilo zakonsko omejeno. Nadzor nad delom SZUP je izvajala osrednja zakonodajna in izvršilna oblast ter organi lokalne samouprave (*županije*) (ibid: 72). Parlamentarni nadzor je po verziji Zakona o notranjih zadevah iz 1991 opravljala posebna **komisija sabora**, po verziji zakona iz 1994 pa **Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost** tedanjega *Zastupničkog doma sabora*. Sistem nadzora nad obveščevalnimi službami je bil torej pomanjkljiv in ni prinašal nobene bistvene novosti glede na izvorno verzijo iz leta 1989, nobene nove procedure ali nove obveznosti udeležencev nadzora (ibid: 74). Parlamentarni nadzor je bil na primeru SZUP omejen le na **nadzor zakonitosti** njenega dela, ne pa tudi na celotno dejavnost obveščevalne službe, saj zakon odboru ni dovoljeval spuščanje v vprašanja, kot so npr. cilji službe, načini dela, organizacije in vodenja, podzakonski in notranji predpisi, učinkovitost dela, postopki z dokumenti ipd. (ibid: 75). Zaradi takega stanja odbor teoretično ni mogel nadzirati zlorab, ki same po sebi formalno pravno sicer ne predstavljajo nezakoničnosti (npr. operativne oblike dela proti političnim strankam, sindikatom, novinarjem ipd.). Tudi pooblastila predstavniških organov lokalnih skupnosti (županij in mestne skupščine Zagreba) niso imela nobenih nadzornih učinkov, saj so lahko po verziji zakona iz 1994 zahtevale le, da se jih obvesti o stanju in vprašanjih v zvezi z zaščito ustavne ureditve (ibid: 76). V tem obdobju je prihajalo do večjega števila zlorab s strani SZUP ali njenih zaposlenih, kot so nepooblaščen uporaba metod in sredstev dela, s katerimi se omejujejo temeljne pravice in svoboščine državljanov, prikrivanje kazenskih dejanj, odtujevanje in nepooblaščen posedovanje dokumentov, zloraba službe za obračunavanje s političnimi nasprotniki, ugrabitve in fizično maltretiranje ugrabljenih in aretiranih oseb in podobno.

Še slabše sta bila zakonsko urejena delovanje in parlamentarni nadzor nad vojaško obveščevalno službo v okviru Ministrstva za obrambo RH (Sigurnosno–informativna služba – SIS). SIS je dejansko predstavljal SZUP-u vzporedno varnostno službo in je za potrebe MO med drugim lahko nadziral kogarkoli in kjerkoli, ne glede na to, ali je bil nadzor povezan z domnevnim delovanjem proti interesom obrambe ali ne. Tudi SIS je v obdobju 1991 – 1998 deloval kot strankarska policija. SIS je posebne metode in sredstva oz. ukrepe uporabljal na podlagi tajnih podzakonskih predpisov,

in sicer po presoji službe in ministra za obrambo. Parlamentarni nadzor nad delom SIS zakonsko sploh ni bil predviden, zaradi česar je imel SIS celo večjo svobodo delovanja od SZUP. O kriminalu, korupciji in zlorabah v SIS so njeni pripadniki med ostalim napisali tudi obširno pismo in ga poslali odboru sabora, ki pa ga je zavrnil kot neutemeljenega, pisci pisma pa so izgubili službo (ibid: 93–95). Zakonodaja je bila nejasna tudi v pogledu opredelitve obveščevalnih služb, njihovih pristojnosti in medsebojnih odnosov, saj je uradno delovalo kar 7 obveščevalnih služb (neuradno celo še več), od katerih pa bi le tri lahko uvrstili med klasične varnostno-obveščevalne službe. Nadzorstvena funkcija sabora nad obveščevalnimi službami je bila bolj ali manj talec odnosov sil v saboru, saj je vladajoča stranka večkrat preprečila parlamentarno preiskavo ali pa spremenila njeno vsebino (ibid: 126). V nadzor nad izvajanjem ukrepov obveščevalnih služb **ni bila vključena niti sodna veja oblasti**. Vse od demokratičnih sprememb maja 1990 do sprejema Zakona o varnostnih službah (2002) sabor torej **ni opravljal parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami** RH na način, ki bi preprečeval zlorabe in povečeval zaupanje javnosti v službe.

Ena od bistvenih novosti Zakona o varnostnih službah (2002) je bila uvedba sodnega nadzora nad odobritvijo prikritih ukrepov, bolj pa je bila poudarjena tudi vloga parlamentarnega nadzora. Ker novi Zakon o varnostno–obveščevalnem sistemu (ZSOS) iz leta 2006 na področju parlamentarnega nadzora ne uvaja bistvenih sprememb glede na stari Zakon o varnostnih službah iz leta 2002, bom ob obravnavi določb ZSOS opozoril le na bistvene razlike med obema.

7.1 Normativna ureditev parlamentarnega nadzora

Hrvaška nima posebnega zakona o parlamentarnem nadzoru nad obveščevalnimi službami. Ta vprašanja so urejena v **ustavi, Zakonu o sigurnosno–obavještajnom sustavu (2006)** ter **Poslovniku sabora**. Parlamentarni nadzor nad delom policije po zakonu ni predviden.

7.1.1 Ustava

Ustava določa izhodišča za pristojnost sabora do nadzora nad vlado v 80. čl. ("sabor **nadzira delo Vlade RH** in drugih nosilcev javnih pooblastil, odgovornih saboru"). Tudi v 114. členu ustava določa, da je **vlada odgovorna saboru**, pri čemer so predsednik vlade in ministri odgovorni saboru za odločitve vlade, na področjih dela ministrstev pa so **ministri osebno odgovorni saboru**. Za parlamentarni nadzor nad vlado ustava določa temeljna sredstva nadzora, to so **poslansko vprašanje** in **interpelacija** (U., 85. čl.), možnost ustanovitve **preiskovalne komisije** (U., 91. čl.), ter **zaupnica** predsedniku vlade, članu vlade ali vladi v celoti (U., 115. čl.).

7.1.2 Poslovnik sabora

Poslovnik sabora (PS) ima po tolmačenju Ustavnega sodišča RH (št. U-II-1744/2001) pravno moč zakona, zato ustvarja ustrezní pravni učinek tudi na vlado in državne organe. Na podlagi 111. čl. PS je vlada dolžna **poročati** o svojem delu, politiki, ki jo izvaja (v celoti ali po posameznih področjih), o izvrševanju zakonov in drugih predpisov ter o drugih vprašanjih iz svojega področja. Vlada lahko o svojem delu in stanju na posameznih področjih saboru poroča tudi na lastno pobudo. PS v 115. čl. tudi določa, da sabor in njegova delovna telesa lahko zahtevajo **poročila in podatke** od **ministrov in funkcionarjev**, ki vodijo ostale organe državne uprave, pri čemer so slednji dolžni:

- poročati o vprašanjih in pojavih na področju ministrstva oziroma organa državne uprave;
- poročati o izvrševanju in izvajanju zakonov in drugih aktov oziroma nalog, za katere so odgovorni;
- posredovati podatke, s katerimi razpolagajo, ali katere so v okviru svojega področja dolžni zbirati in evidentirati ter gradiva in drugo potrebno za delo sabora in njegovih delovnih teles;
- odgovoriti na postavljena vprašanja.

Na podlagi 109. čl. PS je vlada dolžna **zagotoviti svojega predstavnika** (lahko je član vlade ali namestnik ministra) na sejah sabora ali njegovih delovnih teles. Predstavnik vlade sodeluje pri delu sabora in njegovih delovnih teles, sporoča vladna stališča, daje obvestila in strokovna pojasnila, daje mnenje o amandmajih na zakone (če je za to pooblaščen) ter obvešča vlado o stališčih in mnenju sabora oziroma delovnih teles.

PS obvezuje poslance tudi k varovanju zaupnih podatkov (PS, čl. 18), do katerih so prišli med opravljanjem svojega dela.

Poslovnik sabora določa tudi pristojnosti delovnih teles v zvezi s parlamentarnim nadzorom nad obveščevalnimi službami, o čemer bom več razložil v podpoglavju 8.1.

7.1.3 Zakon o sigurnosno–obavještajnom sustavu (ZSOS)

Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami je najpodrobneje urejen v ZSOS. 3. odst. 2. člena ZSOS določa, da delo varnostno-obveščevalnih agencij nadzirajo **sabor**, predsednik republike, vlada, *Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost* (UVNS) ter ***Vijeće za građanski nadzor sigurnosno–obavještajnih agencija***. Tudi 103. čl. ZSOS določa, da obveščevalni agenciji nadzira **sabor**, *Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost* (UVNS) ter ***Vijeće za građanski nadzor sigurnosno–obavještajnih agencija***.

1. odst. 104. čl. ZSOS določa, da parlament nadzor nad obveščevalnima agencijama izvaja **neposredno**, preko **odbora, ki je pristojen za nacionalno varnost**, ter preko ***Vijeća za građanski nadzor sigurnosno–obavještajnih agencija*** (ZSOS: čl. 104).

Med oblike parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami lahko štejemo tudi sodelovanje **predsednika sabora** pri delu Sveta za nacionalno varnost (SNV) (ki je sicer organ izvršilne veje oblasti) na podlagi 2. in 4. odst. 4. čl. ZSOS. Pri delu SNV v vojnem stanju ali stanju neposredne ogroženosti sodeluje tudi **predsednik Odbora za unutarntu politiku i nacionalnu sigurnost**. Sodelovanje pri delu SNV

saboru omogoča seznanjenost s ključnimi vprašanji, kot so grožnje na področju nacionalne varnosti; usmerjanje dela obveščevalnih agencij, rezultati nadzora nad obveščevalnimi agencijami in ukrepi v zvezi s tem, višina potrebnih sredstev iz državnega proračuna za delovanje obveščevalnega sistema, mednarodno obveščevalno sodelovanje in podobno.

Pomembna oblika parlamentarnega nadzora je določena v 5. čl. ZSOS, in sicer vpliv sabora na **imenovanje in razrešitev direktorjev obveščevalnih agencij** (in njihovih namestnikov). V postopku imenovanja direktorja *Savjet za koordinacijo sigurnosno-obavještajnih agencija* (člana *Savjeta* sta tudi direktorja obeh obveščevalnih agencij) predlaga vladi ime kandidata. Predsednik republike in predsednik vlade posredujeta ime kandidata v mnenje odboru sabora, pristojnem za nacionalno varnost, ki s kandidatom **lahko opravi pogovor** (2. odst. 66. čl.). Sabor lahko na podlagi 5. odst. 66. čl. ZSOS sproži tudi **postopek razrešitve** direktorjev obveščevalnih agencij. V kolikor razrešitev sprožita predsednik republike ali vlade, lahko **sabor zaprosita za mnenje**. V kolikor predlog o razrešitvi direktorja sproži sabor zaradi v postopku nadzora ugotovljene nezakonitosti dela agencije ali njenih pripadnikov, sta predsednik republike in vlade o razrešitvi direktorja obveščevalne agencije sklep dolžna sprejeti (ZSOS: čl. 66). Postopek imenovanja in razrešitve je enak tudi za namestnika direktorja agencije, le da predlog imenovanja v tem primeru poda direktor agencije, isti pa mora podati svoje mnenje tudi v primeru razrešitve namestnika (6. odst. 66. čl.).

Med pomembne oblike nadzora lahko štejemo tudi obveznost uradne osebe obveščevalne agencije, da **takoj obvesti predsednika odbora sabora, pristojnega za nacionalno varnost**, če je prejela pisno odredbo za izvedbo naloge, ki predstavlja **kaznivo dejanje** (67. čl. ZSOS). Na ta način je formalno vzpostavljen mehanizem obveščanja sabora o poskusih zlorab agencij, akterji obvestila pa so tudi zaščiteni pred morebitnimi sankcijami, povezanimi s prijavo. Iz omenjene določbe lahko sklepamo, da mora biti obvestilo podpisano in podkrepljeno z dejstvi, iz česar sledi, da so možnosti za zlorabo tega inštituta minimalne. Obstoj te zakonske določbe nedvomno sili direktorje in šefe obveščevalnih agencij k spoštovanju

zakonitosti, ne more pa preprečiti nezakonitosti in zlorab, do katerih bi lahko prišlo v primeru delovanja uradne osebe na lastno pest, s soglasjem ali v dogovoru z nadrejenim ali sodelavci. Razume se, da je tovrstne zlorabe tudi najtežje odkriti, saj bo morebitni tajni klan znotraj agencije nedvomno skrbel za to, da nezakonitosti ostanejo neodkrite.

7.1.4 Odlok o ustanovitvi Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija

Sabor je s ciljem uresničevanja državljskega nadzora nad delom obveščevalnih agencij na podlagi 110. čl. ZSOS³⁷ ter 43. čl. PS z odlokom leta 2003 (NN 78/03) ustanovil *Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija* (Državljski svet za nadzor). Z odlokom so urejeni postopek predlaganja in imenovanja članov sveta, način dela sveta ter administrativna podpora za njegovo delo. Čerav odlok temelji na zakonu, je dejstvo, da odlok predstavlja notranji akt sabora in zato zavezuje le člane sveta in sabor, ne pa tudi izvršilne veje oz. obveščevalnih služb. Odnosi med posameznimi vejami oblasti so namreč lahko urejeni le z ustavo ali zakoni (oz. drugimi akti z zakonsko močjo), ureditev medsebojnih razmerij z notranjimi akti znotraj ene izmed vej oblasti pa ne more biti skladna z ustavo, o čemer je odločalo tudi Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-383/98 (Ur. l. RS, št. 100/2000).

Več o državljskem svetu bom razložil v podpoglavju 8.2.

7.2 Nadzorovani ukrepi obveščevalnih agencij

V obrazložitvi predloga novega zakona (ZSOS, NN 79/06) je predlagatelj navedel, da **zakoniti nadzor telekomunikacij** predstavlja v pravnem in političnem smislu nesporno, v operativnem in kazensko sodnem smislu pa nujno sredstvo za moderni način zoperstavljanja in dokazovanja najtežjih oblik kriminala in groženj javni in nacionalni varnosti. Pravno podlago za uporabo teh ukrepov predstavljajo Evropska

³⁷ Zakonska podlaga za sprejem odloka je bil dejansko 80. čl. (prejšnjega) Zakona o sigurnosnim službama Republike Hrvatske (NN, 32/02 in 38/02).

konvencija o človekovih pravicah, Ustava RH, Zakon o kazenskem postopku ter (v času predloga novega zakona še veljavni) Zakon o varnostnih službah (2002). Novi zakon (2006) po besedah predlagatelja uvaja možnost podaljšanja ali ponovne pridobitve sodne odredbe po izteku štirimesečnega roka za izvajanje prikritih ukrepov zbiranja (s katerimi se še posebej močno posega v človekove pravice in svoboščine), s predhodnim strokovnim mnenjem UVNS. Po mnenju predlagatelja se na ta način doseže optimalno ravnotežje med interesi operativnosti in učinkovitosti ter interesi nadzora in varovanja človekovih pravic. Predlagatelj ugotavlja, da je izvajanje starega zakona povzročilo sporne situacije tudi na področju komuniciranja z državljani, zato uvaja obvezno legitimiranje uradnih oseb pri vzpostavitvi stika z državljanom, državljan lahko izbira, ali bo komuniciral z agencijo ali ne, obvezno pa je tudi snemanje pogovorov v službenih prostorih agencije.

ZSOS v 33. čl. določa ukrepe prikritega zbiranja podatkov, ki predstavljajo omejevanje ustavno zajamčenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kot parameter za presojo o uporabi teh ukrepov je določen pogoj, da se podatki ne morejo zbrati na drug način ali pa je njihovo zbiranje povezano z nesorazmernimi težavami. V kolikor obstaja možnost izbire med več ukrepi, je potrebno izbrati ukrep, ki predstavlja najmanjši poseg v omenjene pravice (načelo sorazmernosti).

Zakon ločuje med ukrepi, ki jih odreja pooblaščen sodnik Vrhovnega sodišča RH ter ukrepi, ki jih samostojno odreja direktor obveščevalne agencije.

7.2.1 Ukrepi, ki jih odobri pooblaščen sodnik Vrhovnega sodišča RH

1. odst. 36. člena ZSOS določa, da mora ukrepe iz 1.a, 2., 3. in 5. točke 3. odst. 33. čl. ZSOS odobriti s pisno in obrazloženo odredbo (*nalog*) za njihovo izvajanje **odobriti sodnik Vrhovnega sodišča RH** na podlagi **pisnega in obrazloženega predloga direktorja** varnostno-obveščevalne agencije. Gre za naslednje prikrite ukrepe zbiranja podatkov:

- **tajni nadzor vsebine komunikacij;**
- **tajni nadzor poštnih in drugih pošilk;**

- **tajni nadzor in tehnično snemanje notranjosti objektov, zaprtih prostorov in predmetov;**
- **tajno spremljanje in opazovanje z zvočnim snemanjem vsebine komunikacij oseb na odprtem prostoru in javnih krajih.**

2. odst. 36. člena določa, da v kolikor bi odlog izvajanja ukrepa tajnega zbiranja podatkov onemogočil doseganje cilja, lahko agencija izjemoma izvajanje zbiranja podatkov z omenjenimi ukrepi iz 1. odst. 36. čl. prične **na podlagi odredbe direktorja** obveščevalne agancije, ki pa mora o tem **takoj obvestiti pooblaščenega sodnika Vrhovnega sodišča RH**. Pooblaščen sodnik Vrhovnega sodišča RH se mora v roku 24 ur od začetka izvajanja ukrepa odločiti o tem, ali bo izdal pisno odredbo, s katero dovoljuje izvajanje ukrepa. V kolikor pooblaščen sodnik tega v roku 24 ur ne stori oz. odkloni izdajo pisne odredbe, je agencija dolžna prenehati z izvajanjem ukrepa, uničiti dokumente in sredstva, na katerih so zabeleženi podatki, ki so nastali med izvajanjem ukrepa ter sestaviti zapisnik in ga poslati pooblaščenemu sodniku Vrhovnega sodišča RH.

3. odst. 36. člena določa, da v kolikor pooblaščen sodnik Vrhovnega sodišča RH ne odobri ukrepa za tajno zbiranje podatkov, **o razlogih za neizdajo odredbe obvesti UVNS**. Prejšnji Zakon o varnostnih službah iz 2002 je v 6. odst. 17. čl. določal, da sodnik v tem primeru obvešča tudi odbor sabora, ki je pristojen za nacionalno varnost, v novem zakonu pa je ta določba brisana. Ker so zavrnjene odredbe lahko tudi **indikator morebitnih zlorab** služb, je bila po mojem mnenju z vidika parlamentarnega nadzora rešitev v zakonu iz leta 2002 primernejša.

Na podlagi 4. odst. 36. člena ZSOS morata tako predlog sodniku Vrhovnega sodišča RH, kot tudi odredba za izvajanje ukrepov tajnega zbiranja podatkov vsebovati oznako ukrepa, oznako pravne ali fizične osebe, proti kateri se bo ukrep izvajal, obrazložitev razloga in potrebe po izvajanju ukrepa ter trajanje ukrepa. V kolikor predlog in odredba vsebujeta več ukrepov, morajo biti podatki navedeni za vsak ukrep posebej (kar zmanjšuje možnost zlorabe ukrepov).

37. člen določa ukrepe, ki lahko trajajo **najdlje 4 mesece** (Priporočilo 1402 priporoča trimesečni rok). To so **tajni nadzor vsebine komunikacij, tajni nadzor poštnih in drugih pošilk ter tajni nadzor in tehnično snemanje notranjosti objektov, zaprtih prostorov in predmetov**. O predlogu za podaljšanje ali uporabo novih ukrepov nad isto osebo odloča svet treh pooblaščenih sodnikov Vrhovnega sodišča RH. Pred odobritvijo podaljšanja ukrepov *lahko* svet treh sodnikov zahteva od direktorja obveščevalne agencije dodatne obrazložitve v zvezi s podaljšanjem trajanja ukrepov, od UVNS pa mnenje o strokovni utemeljenosti zahteve, z vidika uporabljene metodologije in resnosti varnostnih groženj.

7.2.2 Ukrepi, ki jih samostojno odreja direktor obveščevalne agencije

V 38. čl. ZSOS so določeni ukrepi, ki jih s pisno in obrazloženo odredbo **samostojno odreja direktor** varnostno-obveščevalne agencije. Ti ukrepi so:

- ukrep **tajnega nadzora podatkov o telekomunikacijskem prometu,**
- ukrep **tajnega nadzora lokacije uporabnika,**
- ukrep **tajnega nadzora mednarodnih telekomunikacij,**
- ukrep **tajnega spremljanja in opazovanja s svetlobnim snemanjem oseb v odprtem prostoru in na javnih krajih,**
- **tajni odkup dokumentov in predmetov.**

V zvezi z ukrepom **tajnega odkupa dokumentov in predmetov** je v postopku sprejema zakona Svet za državljanski nadzor RH predlagal, da se tudi ta ukrep uvrsti med ukrepe, ki jih mora odobriti pooblaščen sodnik Vrhovnega sodišča RH, saj se z njim lahko posega v ustavno varovane pravice. Predlog ni bil sprejet z obrazložitvijo, da z omenjenim posegom ni možno globlje poseči v človekove pravice, poleg tega se tako zbrani podatki tako ali tako ne morejo uporabiti kot dokaz v sodnem postopku.

Direktor obveščevalne agencije mora o odobritvi ukrepov, ki jih odreja samostojno na podlagi 38. čl. ZSOS, **enkrat mesečno poročati UVNS-ju**, o ukrepu tajnega odkupa dokumentov in predmetov pa mora vsakič posebej **obvestiti državnega tožilca (glavni državni odvetnik)**, s čimer je zagotovljen dodaten nadzor nad izvajanjem tega

ukrepa. Zakon pa ne določa, da bi direktor (ali UVNS) o odobritvi teh ukrepov obveščal sabor (oz. njegov odbor), kar bi bilo po mojem mnenju smiselno. Čeprav ne gre za ukrepe, s katerimi se globlje posega v človekove pravice, pa bi poročilo o teh ukrepih pomenilo dodatno informacijo saboru, pa tudi dober indikator dejavnosti obveščevalnih agencij na splošno (npr. iz števila odredb o spremljanju mednarodnih komunikacij je moč ugotoviti intenzivnost dejavnosti agencij ne tem področju). Ta poročila bi nudila tudi dobro podlago za navzkrižno preverjanje letnih poročil o delu agencij ter primerjanje dejavnosti s politiko in letnimi smernicami za delo služb, s periodičnimi ocenami razmer in drugimi izdelki agencij in podobno. Posredovanje poročil saboru tudi ne bi zahtevalo dodatnih naporov agencij, saj jih tako ali tako že pošiljata UVNS-ju.

Na podlagi 1. odst. 40. čl. lahko **vsak državljan na agencijo naslovi zahtevo** z vprašanjem, ali je proti njemu izveden ukrep tajnega zbiranja podatkov oz. ali se o njemu vodi evidenca ter mu agencija mora omogočiti vpogled v podatke, ki so o njem zbrani (med temi podatki ne sme biti podatkov o zaposlenih v agencijah, o virih podatkov ter o tretjih osebah). Obveščevalni agenciji sta dolžni državljanu odgovoriti v pisni obliki v roku 15 dneh od prejema zahtevka. Čeprav je z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ta določba nedvomno pomembna, pa je s praktičnega vidika njen pomen omejen. Postavlja se namreč vprašanje, na podlagi česa bi lahko v praksi oseba sploh posumila, da je pod nadzorom, v kolikor je ukrep nadzora izveden strokovno. Obveščevalna agencija ni dolžna postopati skladno s 1. odst. 40. člena, v kolikor bi s tem lahko prišlo do ogrožanja izvajanja naloge agencije, ali bi ogrožalo varnost druge osebe ali če bi obvestilo lahko imelo škodljive posledice za nacionalno varnost in nacionalni interes RH. V 4. odst. 40. člen določa, da mora obveščevalna agencija po prenehanju razlogov, ki se nanašajo na možno ogrožanje izvajanje naloge agencije ter možno ogrožanje varnosti druge osebe, postopati skladno s 1. odst. 40. člena. V obeh primerih o tem odloča agencija sama. Ko gre za prenehanje razlogov, ki se nanašajo na možne škodljive posledice za nacionalno varnost in nacionalni interes RH, ta rok znaša najmanj 10 let po prenehanju izvajanja

ukrepa. Pri tem zakon ne pojasni, kaj konkretno je *nacionalni* interes, presojo o tem pa prepušča agencijama³⁸.

53. čl. ZSOS postavlja omejitev parlamentarnemu nadzoru nad obveščevalnima agencijama. Določa namreč, da **podatki o ukrepih in stroških za izvajanje ukrepov** iz 52. člena³⁹ predstavljajo tajnost in so lahko dostopni le organom in osebam, ki so določene v sklepu, ki ga izda SNV na podlagi predloga predsednika *Savjeta za koordinacijo obveščajno-sigurnosnih agencija*. Čeprav je ta določba namenjena predvsem zaščiti pred škodljivim odtekanjem informacij, pa bi njeno dosledno spoštovanje lahko v praksi povzročilo nejasnosti in spore, v kolikor bi sabor zahteval dostop do teh podatkov (o tem več v 9. poglavju).

V primerjavi z zakonom iz 2002 je ZSOS v 32. čl. uvedel novo obliko nadzora nad uporabo prikritih ukrepov zbiranja podatkov, in sicer možnost, da v kolikor želijo, *lahko* državni organi, organi lokalne samouprave, pravne osebe, MORH in OS vodijo **evidence vpogledov** v baze podatkov. Te evidence morajo vsebovati le številke službenih izkaznic ali značk uradnih oseb varnostno-obveščevalnih agencij, potrebno pa jih je voditi ločeno od ostalih evidenc. Pri tem predmet interesa oz. vpogleda v podatke s strani agencij predstavlja zaupni podatek, ki ga morajo državni in drugi organi ustrezno varovati. Vodenje takih evidenc je z vidika *ex post facto* nadzora lahko zelo pomembno, saj omogoča pisno sled o vpogledu v podatke s strani obveščevalnih agencij. Z vidika parlamentarnega nadzora pa je škoda, da vodenje teh evidenc ni obvezno, ampak je odločitev o tem prepuščena vsakemu organu posebej. Organi tudi nimajo obveze po posredovanju kopij ali izpisov teh evidenc saboru. ZSOS tudi ne določa, komu so organi dolžni omogočiti vpogled v te edvidence.

³⁸ Ker *nacionalni interes* lahko pomeni karkoli, odvisno od interpretacij in osebnih predstav presojevalca, bo morda 40. čl. ZSOS v prihodnosti še predmet razprav.

³⁹ Ti ukrepi so: prikrivanje lastništva nad lastnino in pravnimi osebami, prikrivanje identitete zaposlenih v obveščevalnih agencijah ter drugih oseb, prikrivanje namena zbiranja podatkov ter plačevanje uporabe tajnih uslug pravnih in fizičnih oseb.

7.3 Ustavnosodna presoja nadzorovanih ukrepov

Ustavno sodišče R. Hrvaške je marca 2000 v svoji odločitvi razveljavilo 18. člen tedanjega Zakona o unutaršnjim poslovanjem, ki je omogočal ministru za notranje zadeve, da samostojno odloča o uporabi prikritih ukrepov zbiranja podatkov, ki jih je izvajala takratna obveščevalna služba SZUP (Služba za zaščito ustavnog poretka), ki je delovala v okviru Ministrstva za notranje zadeve RH (predhodnica SOA). Z novim Zakonom o policiji (2000) je bil Zakon o unutaršnjim poslovanjem razveljavljen v celoti, z Zakonom o varnostnih službah (2002) pa je ukrepe prikritega zbiranja podatkov, s katerimi se močno posega v človekove temeljne pravice in svoboščine, lahko odobrilo le Vrhovno sodišče RH.

Varuh človekovih pravic je na Ustavno sodišče RH 23. februarja 2005 naslovil zahtevek za oceno ustavnosti in zakonitosti *Uredbe o obvezama iz področja nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske za pravne i fizičke osobe u telekomunikacijama* (Narodne novine 83/2003). Zahtevek se je nanašal na oceno ustavnosti navedene uredbe v celoti in po posameznih delih. Po mnenju pobudnikov je bilo najbolj sporno to, da je vlada brez zakonske podlage z uredbo omogočila takratni protiobveščevalni agenciji (POA) uporabo ukrepov prikritega zbiranja podatkov o telekomunikacijah brez sodne odredbe. Ustavno sodišče o zadevi doslej še ni odločalo, s sprejemom Zakona o sigurnosno–obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (ZSOS) (NN 79/06) pa je navedena uredba prenehala veljati. Ker tudi v ZSOS iz leta 2006 direktor samostojno odreja ukrepe prikritega zbiranja podatkov o telekomunikacijskem prometu, bo odločitev Ustavnega sodišča RH, v kolikor do nje pride, zagotovo pomembna.

7.4 Ureditev nadzorovanih ukrepov v ZKP

Policija (kriminalistična) skladno s 1. odst. 180. člena ZKP lahko za namen zbiranja podatkov in informacij za potrebe predkazenskega in kazenskega postopka uporabi ukrepe, s katerimi se začasno **omejujejo ustavne pravice** državljanov. Te ukrepe predlaga državni tožilec (*državni odvjetnik*), odobriti pa jih mora preiskovalni sodnik.

Za odreditev teh ukrepov morajo biti izpolnjeni pogoji: da se preiskava kazenskih dejanj **ne bi mogla izvesti na drugi način** ali bi bila preiskava povezana z **nesorazmernimi težavami** ter da obstaja **utemeljeni sum**, da je oseba sama ali skupaj z drugimi osebami sodelovala pri izvedbi kaznivega dejanja iz 181.člena ZKP.

Nadzorovani ukrepi policije so (1. odst. 180. čl. ZKP):

1. **nadzor in tehnično snemanje telefonskih pogovorov, odnosno sredstev za tehnično komuniciranje na daljavo;**
2. **vstop v prostore zaradi izvajanja nadzora in tehnično snemanje prostorov;**
3. **tajno spremljanje in tehnično snemanje oseb in predmetov;**
4. **uporaba prikritih preiskovalcev in tajnih sodelavcev (*pouzdanik*);**
5. **navidezni odkup predmetov ter navidezno dajanje in sprejemanje podkupnine;**
6. **nadzorovani prevoz in izročitev predmetov kazenskega dejanja.**

2. odst. 180. čl. določa, da se ukrepi iz 1. odst. 180. čl. lahko odredijo tudi proti osebam, za katere obstaja utemeljen sum, da storilcu ali od storilca kazenskih dejanj iz 181. člena ZKP prenašajo obvestila in sporočila v zvezi z dejanjem oziroma da storilec uporablja njihov telefonski priključek ali drugo telekomunikacijsko napravo. 3. odst. 180 čl. določa, da se ukrepi v točkah 1, 2, 3, 5 in 6 iz 1. odst. 180. čl. lahko, skladno s pogoji iz 1. odst. 180. člena, izvajajo na sredstvih, prostorih in predmetih, ki so lastništvo oškodovanca ali jih ta uporablja, le s pisnim soglasjem oškodovanca. V 5. odst. 180. člen določa, da izvajanje ukrepov iz 4. in 5. točke (**uporaba prikritih preiskovalcev in tajnih sodelavcev ter navidezni odkup predmetov, navidezno dajanje in sprejemanje podkupnine**) ne sme predstavljati spodbujanja k izvajanju kaznivega dejanja.

V zakonu o spremembah in dopolnilih ZKP (58/02) je bil dodan člen 180a, ki določa, da se tehnični posnetki, dokumenti in predmeti, pridobljeni pod pogoji in na načine, ki so določeni v točkah 1, 2, 3, 4 in 5 iz 1. odst. 180. člena ZKP, lahko uporabijo kot dokaz v kazenskem postopku. Prikriti preiskovalec in tajni sodelavec ter osebe, ki so

izvajale ukrepe navideznega odkupa predmetov ter navideznega dajanja in sprejemanja podkupnine, pa se lahko zaslišijo kot priče o izvajanju ukrepov⁴⁰.

182. čl. ZKP določa, da ukrepe iz 180. člena odreja preiskovalni sodnik s pisno obrazloženo odredbo (*nalog*), ukrep pa izvaja policija (*redarstvene vlasti*). V odredbi morajo biti navedeni razpoložljivi podatki o osebi, proti kateri se ukrep izvaja, dejstva, iz katerih izhaja potreba za ukrepom, rok trajanja ukrepa, ki mora biti sorazmeren cilju ter način, obseg in kraj izvajanja ukrepa. Isti člen tudi določa, da mora OTC za nadzor komunikacij pri izvajanju odredbe zagotavljati potrebno tehnično pomoč policiji, preiskovalnemu sodniku in državnemu tožilcu. Na podlagi 2. odst. 182. čl. lahko ukrepi trajajo **največ 4 mesece**, na podlagi predloga državnega tožilca pa jih preiskovalni sodnik lahko podaljša **še za 3 mesece**. V primeru nestrinjanja državnega tožilca in preiskovalnega sodnika o primeru odloča sodniški svet pristojnega *Županijskog suda*. Preiskovalni sodnik je dolžan v primeru prenehanja razlogov za nadzor takoj odrediti prenehanje izvajanja ukrepa. 3. odst. 182. čl. določa, da se mora odredba preiskovalnega sodnika za izvajanje ukrepa hraniti v posebni ovojnici. Po končanem nadzoru (v kolikor postopek to dovoljuje pa lahko tudi prej) je potrebno odredbo na zahtevo osebe, proti kateri se je ukrep izvajal, tej osebi posredovati. 6. odst. 182. člen določa, da se dokazi, ki so bili zbrani s pomočjo navedenih ukrepov, **ne morejo uporabiti v kazenskem postopku**, v kolikor so bili odrejeni brez odredbe preiskovalnega sodnika ali so bili odrejeni v nasprotju z določbami 180. člena (gre za določbo, ki navaja ukrepe) ali pa so bili uporabljeni v nasprotju z določbami iz 2. odst. 182. člena (gre za določbo o časovni omejitvi ukrepov).

V Zakonu o spremembah in dopolnilih ZKP (NN 58/02) je bil dodan člen 182a, ki določa, da o poteku izvajanja ukrepa policija sestavlja **dnevna poročila in dokumentacijo tehničnega zapisa**, ki jih na podlagi posebne zahteve posreduje preiskovalnemu sodniku in državnemu tožilcu. Po prenehanju izvajanja ukrepa mora

⁴⁰ Kazniva dejanja, v zvezi s katerimi se lahko odredijo ukrepi iz člena 180., so podrobneje določena v 181. čl. ZKP.

policija sestaviti **posebno poročilo za državno tožilstvo in preiskovalnega sodnika**, v katerem mora biti navedeno:

1. čas začetka in prenehanja ukrepa;
2. število in opis dejavnosti uradnih oseb, ki so izvedle ukrep;
3. vrsta in število tehničnih sredstev, ki so bila uporabljena;
4. število in identiteta oseb, ki so bile zajete z ukrepom;
5. vrsta kaznivega dejanja iz čl. 181. ZKP, ki je bilo morebiti preprečeno z uporabo ukrepa;
6. kratka ocena o stopnji doseganja ali nedoseganja cilja s pomočjo opisanega ukrepa.

V 3. odst. 182a člen določa, da mora policija poleg omenjenega posebnega poročila državnemu tožilstvu posredovati tudi zbrano dokumentacijo fotografskega, video, zvočnega ali elektronskega zapisa. V 4. odst. 182a člen določa, da izvajanje ukrepa uporabe prikritega preiskovalca vključuje tudi pravico slednjega do vstopa v dom, v kolikor so izpolnjeni zakonski pogoji o vstopu policije v dom brez sodne odredbe. 5. odst. 182a člena določa, da preiskovalni sodnik lahko odredi, da prikriti preiskovalec poleg vstopa v dom lahko uporabi tudi tehnična sredstva za snemanje nejavnih pogovorov, v kolikor poleg pogojev iz 180. člena obstajajo tudi dokazi za utemeljen sum, da bo zaradi priprav na izvršitev kazenskih dejanj iz 181. člena prišlo do izvršitve še posebej hudih kaznivih dejanj ali pa so nekatera med njimi že storjena. 6. odst. 182a člena določa, da morata državni tožilec in preiskovalni sodnik na svojih spisih označiti odreditev vsakega ukrepa iz 182a člena, ki ni prenehal zaradi tega, ker cilj izvajanja ukrepa še ni dosežen. V 7. odst. 182a člen določa, da uporaba ukrepa iz 180. člena po uradni dolžnosti preneha takoj, ko prenehajo razlogi za njegovo izvajanje.

Nad izvajanjem prikritih ukrepov policije torej obstaja **strokovni nadzor, nadzor s strani pravosodja**, ki obsega **predhodni nadzor** (nadzor utemeljenosti ukrepov s strani tožilstva; nadzor zakonitosti izvajanja ukrepa s strani sodišča) ter **naknadni nadzor** (nadzor učinkovitosti zbranih dokazov v kazenskem postopku). V nadzor je vključena tudi javnost, saj so sodne razprave po ustavi javne. Sodna razprava se

izjemoma lahko zapre za javnost, ko gre za nacionalno varnost, v primeru vojaške ali službene tajnosti ter zaščite varnosti in obrambe, o čemer odloča sodišče, pri čemer se razprava za javnost lahko zapre le v nujno potrebnem obsegu (U., čl. 119). Sabor ni neposredno vključen v nadzor nad odrejanjem in izvajanjem nadzorovanih ukrepov policije, je pa minister za notranje zadeve skladno s 7. členom ZPOL dolžan najmanj enkrat letno dostaviti **pisno poročilo saboru** o opravljanju policijskih nalog. Na zahtevo *Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost* je slednjemu minister dolžan poročati tudi pogosteje, vključno s **poročili o posameznih primerih**. Vsebina letnega poročila ministra o delu policije zakonsko ni opredeljena.

8 OBLIKE IN VSEBINE PARLAMENTARNEGA NADZORA DELOVNIH TELES SABORA

Sabor je skladno s 56. čl. Poslovnika sabora (PS) ustanovil 25 stalnih delovnih teles. Od tega je 24 odborov in 1 komisija (*povjerenstvo*), s posebnimi odloki pa je na podlagi 43. čl. PS sabor ustanovil še 4 dodatna delovna telesa.

Delovna telesa sabora (42. čl. PS) razpravljajo o predlogih in pobudah za sprejem zakonov in drugih aktov ter drugih vprašanjih iz pristojnosti sabora; na svojem področju spremljajo delo vlade in drugih organov, ki jih po ustavi in zakonu nadzira sabor; razpravljajo o poročilih organov in ustanov, ki jih ta na podlagi zakona posredujejo saboru; na podlagi razprav zavzemajo stališča in sprejemajo predloge aktov in o tem obveščajo sabor ter razpravljajo o pritožbah in predlogih državljanov, ki so naslovljeni na sabor. Delovna telesa lahko posredujejo tudi izjavo za javnost in organizirajo tiskovno konferenco (PS, čl. 259).

8.1 Odbor za notranjo politiko in nacionalno varnost

Za spremljanje (med drugim) področja varnostnih in obveščevalnih služb je pristojen *Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost* (v nadaljevanju: odbor). Odbor ima predsednika, podpredsednika in 11 članov. Skladno s 63. čl. PS je odbor pristojen za oblikovanje in spremljanje izvajanja politike, v postopkih sprejema zakonov in drugih predpisov pa ima pravice in dolžnosti matičnega delovnega telesa na področjih, ki se nanašajo na:

- strukturo in področja dela organov državne uprave na področju notranjih zadev in obrambe;
- državljanstvo in statusne zadeve državljanov;
- obrambo in zaščito, **državno in javno varnost**, varnost prometa, zaščito pred požari in elementarnimi nesrečami;

- **nadzor nad zakonitostjo dela Urada za nacionalno varnost in SZUP⁴¹, predvsem na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin;**
- **podaja mnenje o imenovanju direktorjev obveščevalnih agencij;**
- poročila državne revizije, finančne agencije in kriminalistične policije v delu, ki se nanaša na nepravilnosti v finančnem poslovanju državnih organov;
- ostala vprašanja notranje politike, nacionalne varnosti in obrambe.

Na podlagi pristojnosti odbora lahko ugotovimo, da je odbor poleg področja obveščevalnih služb pristojen še za mnoga druga področja iz domene notranje politike in nacionalne varnosti; odbor pri tem nadzira predvsem **zakonitost** dela obveščevalnih služb (predvsem na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin) (o dilemah v zvezi s tem bom razložil več v 9. poglavju).

Eno osnovnih orodij za izvajanje nadzora so poročila nadzorovanih. Na podlagi 2. odst. 104. čl. ZSOS lahko sabor (oziroma njegov matični odbor) pri izvajanju nadzora nad obveščevalnima agencijama zahteva naslednja poročila:

- **poročila** obeh agencij o njunih dejavnostih in ukrepih;
- **poročila** predsednika Vrhovnega sodišča RH o izvedenih ukrepih tajnega zbiranja podatkov ali o izvedenih ukrepih tajnega zbiranja podatkov proti določenim osebam;
- **poročila** od obeh agencij o izvajanju ukrepov tajnega zbiranja podatkov ali o izvajanju ukrepov tajnega zbiranja podatkov proti določenim osebam;
- **poročila** o tem ali agenciji zbirata podatke, ki se nanašajo na poslanca ali člana njegovega gospodinjstva.

Odbor lahko na podlagi 3. odst. 104. čl. ZSOS zahteva **poročila** in **obvestila** tudi od UVNS, od katerega pa lahko zahteva tudi **izvedbo strokovnega nadzora** nad obveščevalnima agencijama.

⁴¹ Poslovnik je nastal še v času veljavnosti prejšnjega Zakona o obveščevalnih službah (2002), ko je še delovala Služba za zaščito ustavnog poretka. Poslovnik seveda smiselno velja za obveščevalni agenciji, ustanovljeni po novem zakonu (ZSOS) iz leta 2006.

Zakon za nobeno od navedenih poročil ne določa obvezne vsebine (formata) (o dilemah v zvezi s tem več v 9. poglavju).

Pri obravnavi poročil ZSOS daje odboru večje pristojnosti kot predhodni zakon iz 2002, saj odbor po novem lahko razpravlja o vseh poročilih (po zakonu iz leta 2002 je bil predsednik sabora tisti, ki je odločil, katera vprašanja so se obravnavala plenarno, katera pa v odboru za zaprtimi vrati).

Na seji odbora mora biti praviloma (odbor ga ni dolžan povabiti) na podlagi 53. čl. PS prisoten direktor agencije, v kolikor odbor razpravlja o vprašanjih iz pristojnosti agencije. Direktor lahko v tem primeru sodeluje v razpravi odbora. Na podlagi 54. čl. PS lahko odbor zaradi pridobitve strokovnega mnenja na sejo povabi tudi predstavnike znanosti in stroke (torej zaposlene v obveščevalnih agencijah), vendar pa ne PS ne zakon v tem primeru ne urejata obveze o zaščiti identitete zaposlenih. Izrecno obvezo zaščite identitete zaposlenih obveščevalnih agencij zakon predvideva (2. odst. 80. čl. ZSOS) le v primeru, kadar zaposleni pričajo v kazenskem postopku proti osebam, ki so bile prijete s pomočjo dejavnosti obveščevalnih agencij.

Med pomembne pristojnosti odbora sodi na podlagi 4. odst. 104. čl. ZSOS tudi **neposredni nadzor obveščevalnih agencij**. To določbo zakon v 5. odst. 104. čl. dopolni s po mojem mnenju nejasno določbo, skladno s katero se pri tem uporabljajo določbe zakona, ki določajo *postopke UVNS pri izvajanju strokovnega nadzora obveščevalnih agencij*. Zakon je v tem delu (5. odst. 104. čl.) nejasen, saj ne navaja, na katere določbe ZSOS naj bi se to konkretno nanašalo, zato lahko sklepamo, da se nanaša na člena 107 in 108. Drugi odstavek 107. čl. določa, da UVNS lahko med opravljanjem strokovnega nadzora izvrši **vpogled v poročila in druge dokumente obveščevalnih agencij in OTC ter opravlja pogovore z direktorjema in zaposlenimi** v obveščevalnih agencijah in OTC, kadar je to potrebno zaradi ugotavljanja dejstev, ki so pomembna **za oceno zakonitosti dela**. Iz 108. čl. sledi, da odbor lahko pri tem opravi tudi vpogled v podatke o identiteti vira agencij, v kolikor je to nujno za uresničitev cilja nadzora. V zvezi s tem se odpirajo nekatera vprašanja, o katerih bom povedal več v 9. poglavju.

Pristojnosti odbora so na podlagi 1. odst. 105. čl. ZSOS tudi naslednje:

- lahko **izpraša direktorja ali uradne osebe** obveščevalnih agencij o tem, ali so bili nekateri ukrepi in postopki agencij nezakoniti⁴²;
- razpravlja o **zakonitosti finančnega in materialnega poslovanja** agencij;
- preuči **poročilo Varuha človekovih pravic RH** o zaščiti ustavnih in zakonskih pravic državljanov v postopkih agencij;
- preučuje **delo obveščevalnih agencij v zvezi z zunanjo politiko** RH.

Potrebno je ugotoviti, da na podlagi 1. odst. 105. čl. ter 2. odst. 107. čl. ZSOS odbor lahko opravi pogovor z direktorjem ali uradnimi osebami obveščevalnih agencij **le o tem, ali so bili nekateri ukrepi in postopki agencij nezakoniti**, ne pa tudi o drugih pomembnih vprašanjih (o tem več v 9. poglavju). Zakon (ZSOS) tudi ne predvideva nobenih sankcij v primeru odklonitve odgovora.

Odbor lahko na podlagi *Zakona o istražnim povjerenstvih* (ZIP)⁴³ saboru predlaga tudi ustanovitev preiskovalne komisije, v tem primeru je direktor agencije dolžan pred komisijo pričati (ZIP, čl. 16). Direktor lahko pred preiskovalno komisijo odkloni pričanje, v kolikor mu zaradi tega lahko grozi kazenski pregon, vendar bo njegova nadaljnja kariera zaradi odklonitve odgovora verjetno vprašljiva.

2. odst. 105. čl. ZSOS določa, da v kolikor sabor ali odbor od obveščevalnih agencij, *Savjeta za koordinacijo sigurnosno–obavještajnih agencija* in predsednika Vrhovnega sodišča RH zahteva poročila, podatke ali dokumente v zvezi s 3. alinejo 2. odst. 104. člena ZSOS (gre za poročila agencij o izvajanju ukrepov tajnega zbiranja podatkov, ali o izvajanju ukrepov tajnega zbiranja podatkov **proti določenim osebam**), mora o tem obvestiti UVNS; predstojnika UVNS in direktorja pristojne obveščevalne agencije pa povabi na sejo, na kateri poteka razprava o vprašanjih s področja dela agencije.

⁴² Skladno z 92. čl. ZSOS se podajanje neresničnih in nepopolnih izjav pristojnim nadzornim organom razume kot težja kršitev discipline, za katero je zagrožena pogojna kazen prenehanja delovnega razmerja v trajanju do 12 mesecev.

⁴³ Zakon o istražnim povjerenstvih (ZIP), (NN 24/96).

2. odst. 105. čl. ZSOS s tem določa tudi edino možnost, ko odbor lahko kakršnokoli poročilo zahteva od *Savjeta za koordinacijo sigurnosno-obavještajnih agencija*.

Iz izkušenj iz dela parlamentarnih odborov je znano, da na učinkovitost dela odborov lahko vpliva dejstvo, ali je odbor član vladajoče koalicije ali opozicije. Na podlagi 4. odst. 105. čl. ZSOS odboru predseduje predstavnik največje opozicijske stranke, kar pa skladno s 124. čl. ZSOS velja šele od novega sklica sabora (torej po parlamentarnih volitvah leta 2007). Tudi strankarska sestava odbora je določena v 44. čl. PS, skladno s katerim mora sestava vseh delovnih teles sabora praviloma ustrezati strankarski sestavi sabora. V zvezi s tem s spletnih strani sabora lahko ugotovimo, da sestava odbora odstopa od določb PS, saj da je bilo leta 2007 skupaj s predsednikom v odboru 7 članov vladajoče stranke HDZ, kar je 54 % odbora ali absolutna večina. Člani vladajoče stranke so torej lahko preglasovali odločitve odbora. Ker je imela vladajoča HDZ takrat v saboru "le" 42 % poslanskih sedežev, je bila njena zastopanost v odboru torej neupravičeno visoka. S spletnih strani sabora je tudi razvidno, da je predsednik odbora (Ivan Jarnjak, HDZ) opravljal funkcijo namestnika ministra za notranje zadeve (1992) in ministra za notranje zadeve (1992–1996), ki je po uradni dolžnosti odobral tudi prikrite ukrepe zbiranja podatkov varnostno-obveščevalne službe SZUP, bil je tudi predstojnik obveščevalne službe (*Ureda za nacionalnu sigurnost – UNS*) (1997–2000). Tudi namestnik predsednika odbora (Šime Lučin, SDP) je nekdanji minister za notranje zadeve (2000–2003). To pa ni skladno z demokratičnim načelom, po katerem naj člani odbora za nadzor obveščevalnih služb ne bi bili nekdanji pripadniki obveščevalnih služb ali ministri, saj v praksi to lahko povzroči konflikt interesov (več v Born in Leigh: 84).

S spletnih strani sabora lahko ugotovimo, da 13 pripadnikov odbora skupaj opravlja 33 funkcij v različnih odborih - oziroma 2 in pol funkciji po pripadniku. V primerjavi z obremenjenostjo slovenskih poslancev to predstavlja skoraj pol manjšo obremenjenost⁴⁴.

⁴⁴ Slovenski poslanci so v povprečju člani 4 delovnih teles (Zajc v Olson: 7).

Potrebno je ugotoviti, da Odbor za notranjo politiko in nacionalno varnost RH **ne razpolaga s poslovníkom o svojem delu**, kot to predvideva v 54. čl. PS (obstaja sicer možnost, da poslovnik obstaja kot tajni dokument, vendar taka ureditev ne bi bila v skladu z načeli pravne države ter z načelom javnosti in preglednosti dela parlamenta). V kolikor bi obstajal, poslovnik odbora sabora kot podzakonski akt ne bi smel širiti zakonsko določenih pristojnosti zakonodajne nad izvršilno vejo oblasti, obenem pa kot interni akt sabora ne bi imel zakonske moči nad državno upravo (o tem je v odločbi št. U-I-383/98, Ur. l. RS, št. 100/2000, leta 2000 že odločalo Ustavno sodišče RS). Ne glede na to, da poslovnik ne bi zavezoval izvršilne veje oblasti, bi delovno telo sabora z njim vseeno lahko podrobneje uredilo konkretna vprašanja glede izvajanja nadzora, kar bi prispevalo k preglednosti in predvidljivosti delovanja sabora, javnost pa bi imela boljši vpogled v konkretne oblike in metodologijo izvajanja nadzora, kar bi prispevalo h krepitvi zaupanja javnosti v to, da so obveščevalne službe pod demokratičnim nadzorom in delujejo za, ne pa proti razvoju demokracije. Sam proces sprejema poslovnika bi poleg tega nudil tudi odlično priložnost za medsebojno približevanje mnenj in stališč ter usklajevanje odprtih vprašanj med parlamentom in obveščevalnimi službami v zvezi z mnogimi pomembnimi vprašanji delovanja obveščevalnih služb in nadzora nad njimi, kar bi prispevalo k izboljšanju medsebojnih odnosov in večjemu zaupanju med obema vejama oblasti.

8.2 Svet za državljanski nadzor obveščevalnih agencij

S ciljem uresničevanja državljskega nadzora nad delom obveščevalnih agencij je bilo na podlagi 43. čl. PS ter 110. čl. ZSOS z odlokom sabora (NN 78/03) ustanovljeno *Vijeće za građanski nadzor sigurnosno–obavještajnih agencija* (v nadaljevanju: svet). Svet deluje kot samostojni organ pri saboru, znotraj *Odbora za unutarńju politiku i nacionalnu sigurnost*. Svet sestavljajo izključno državljani, zaradi česar ne gre za parlamentarno delovno telo.

Svet sestavljajo predsednik in 6 članov, ki jih imenuje sabor. Kandidate za sestavo sveta izbere ter jih predlaga saboru *Odbor za unutarńju politiku i nacionalnu sigurnost RH*. Izbira kandidatov sveta se prične z javnim pozivom za predsednika in

člane iz vrst uglednih javnih delavcev, ki izpolnjujejo predpisane pogoje. Predsednik in člani sveta ne smejo biti člani ožjega vodstva političnih strank, v svetu ne smejo delovati politično ali strankarsko. Člani sveta morajo imeti najmanj 7. stopnjo izobrazbe, določena pa je tudi obvezna okvirna sestava sveta. V njem mora biti obvezno diplomirani pravnik, diplomirani politolog in dipl. inženir elektrotehnike, kar zagotavlja uravnoteženo sestavo sveta. Predsednik in člani sveta so imenovani za 4 leta, po preteku mandata so lahko ponovno imenovani. Za svoje delo so odgovorni saboru, nadzor nad zakonitostjo njihovega dela pa izvaja odbor sabora. Administrativna opravila za svet opravlja služba v okviru urada odbora. Svet sprejme poslovnik o svojem delu, s katerim podrobneje uredi vprašanja iz svoje pristojnosti, način postopanja z materiali in informacijami, njihovo hrambo in varovanje, vprašanja službe sveta ter druga vprašanja. Sredstva za delo sveta se črpajo iz državnega proračuna. Tajništvo sabora za delo sveta zagotovi tudi delovni prostor in opremo. Člani sveta imajo tudi pravico do denarnega nadomestila za opravljanje svoje dolžnosti v višini, ki jo predpiše vlada.

Svet ima na podlagi 1. odst. 111. čl. ZSOS naslednje pristojnosti:

- spremlja zakonitost dela obveščevalnih služb;
- spremlja in nadzira uporabo ukrepov tajnega zbiranja podatkov, s katerimi obveščevalni agenciji posegata v ustavno zajamčene človekove pravice in temeljne svoboščine;
- zbrana obvestila in podatke iz predhodnih dveh alinej posreduje Svetu za nacionalno varnost RH (SNV), predsedniku sabora, predsedniku odbora sabora ter direktorjema obveščevalnih agencij;
- obvešča o načinih posredovanja zahtev za nadzor, ki so opredeljeni v 112. čl. ZSOS.

Pri opravljanju nadzora ima svet na podlagi 2. odst. 111. čl. ZSOS pristojnost **vpogleda v poročila in druge dokumente** obveščevalnih agencij ter **izvedbe pogovora z direktorjem in uradnimi osebami** agencije, kadar je to nujno za ugotavljanje dejstev, potrebnih za izdelavo ocene zakonitosti dela agencij. V kolikor agencija svetu onemogoči vpogled v materiale, svet o tem na podlagi 9. čl. prej

omenjenega odloka sabora takoj obvesti odbor. Skladno s 6. čl. odloka sabora lahko predsednik in člani sveta tudi **posredujejo predloge** za izboljšanje dela in nadzora obveščevalnih služb.

Svet skladno s 112. čl. ZSOS opravlja svoje naloge na podlagi **programa**, ki ga sprejme odbor sabora ter na podlagi **zahtev državljanov, državnih organov in pravnih oseb** o opaženih nezakonitih postopkih ali nepravilnostih pri delu obveščevalnih agencij, še posebej v primerih kršenja ustavno zajamčenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V zakonodajnem postopku je eden od poslancev predlagal dopolnitev zakona z določbo, skladno s katero svet lahko prične nadzor tudi po lastni presoji, ne le na podlagi zahtev državljanov, državnih organov in pravnih oseb. Predlog ni bil sprejet z obrazložitvijo, da bi to lahko pomenilo, da bi se svet lahko brez posebnega razloga odločil za nadzor in s tem prejudiciral ogroženost pravic državljanov s strani agencij, pri čemer pa bi lahko tudi neovirano pregledoval prostore in dokumentacijo agencij. Po mojem mnenju je bil navedeni predlog dober, saj izvedba nadzora še ne pomeni nujno prejudiciranja ogroženosti pravic državljanov, lahko namreč pomeni tudi visoko stopnjo budnosti in državljanske zavesti sveta, ki opravlja svojo vlogo v skladu s stopnjo senzibilnosti demokratične družbe v zvezi z možnimi zlorabami. Na podlagi obstoječega 112. čl. ZSOS je svoboda akcije državljanskega sveta omejena, svet pa je v bistvu le organ, ki reagira na zahteve državljanov, državnih organov in pravnih oseb.

V kolikor svet pri svojem delu ugotovi neutemeljeno kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, prekoračitev zakonskih pooblastil s strani obveščevalne agencije ali agencija svetu onemogoči vpogled v materiale, na podlagi 3. odst. 113. čl. in 9. čl. odloka sabora predsednik sveta obvesti predsednika republike, predsednika sabora, predsednika vlade in glavnega državnega tožilca. O tem na podlagi 9. čl. odloka sabora takoj obvesti predsednika odbora. Predsednik odbora mora v roku 8 dni po prejemu obvestila sveta sklicati skupno sejo odbora in sveta. Sklepi se na skupni seji sprejmejo z večino glasov članov odbora in sveta. V kolikor

do soglasja ne pride, se lahko sprejmejo ločeni sklepi. O sklepih skupne seje je potrebno obvestiti predsednika republike, predsednika sabora, predsednika vlade, glavnega državnega tožilca ter tistega, ki je nadzor zahteval. Po opravljenem nadzoru svet obvesti tistega, ki je nadzor zahteval (tudi v primeru ugotovitve, da do kršitve zakona ni prišlo), pri čemer se v svojem odgovoru svet omeji izključno na pripombe, ki so navedene v zahtevi.

Člani sveta so dolžni varovati podatke, do katerih so prišli med opravljanjem dolžnosti, kar velja tudi po prenehanju dolžnosti (114. čl. ZSOS).

Skladno s 4. odst. 113. čl. ZSOS na zahtevo predsednika sabora predsednik sveta saboru poroča o delu sveta, najmanj pa na 6 mesecev.

8.3 Druga delovna telesa sabora

V nadzor nad obveščevalnimi službami so v skladu s svojimi pristojnostmi in na svojih področjih vključena tudi nekatera druga **delovna telesa sabora**. V procesu sprejema zakonodaje sodeluje **Odbor za zakonodavstvo**, ki preučuje usklajenost predlogov zakonov z ustavo in pravnim sistemom; skrbi za terminološko usklajenost aktov sabora; daje mnenje o retroaktivnem delovanju zakonov; preučuje predloge razlag zakonov ipd. (PS, čl. 59). **Odbor za financije i državni proračun** ima pomembno vlogo na področju nadzora proračuna. Pristojnosti tega odbora se med ostalim nanašajo na državni proračun in zaključni račun ter poročila Državnega urada za revizijo o opravljenih revizijah RH. V procesu sprejemanja zakonov ta odbor daje tudi mnenje o zakonih, ki imajo finančne posledice (PS, čl. 65, 139). **Odbor za vanjsku politiku** preučuje vprašanja zunanje politike, o katerih razpravlja sabor; preučuje in daje mnenje o mednarodnih sporazumih, ki jih potrdi sabor, in je matično telo pri sprejemanju zakonov, na podlagi katerih se potrdijo mednarodni sporazumi (PS, čl. 61). **Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina** je pristojen za izvajanje potrjenih mednarodnih aktov, ki urejajo področje človekovih pravic, za vprašanja, predloge in mnenja v zvezi z uresničevanjem ustavnih določil o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter uresničevanje in zaščito človekovih pravic in

temeljnih svoboščin⁴⁵ (PS, čl. 71). **Odbor za predstavke i pritužbe** je pristojen za preučevanje pritožb in predlogov, naslovljenih na sabor in opozarja pristojne organe na kršenje zakonov in pravic državljanov v postopkih pred državno upravo in organi z javnimi pooblastili, opozarja sabor na kršenje zakonov in druge škodljive pojave širšega pomena, preko pooblaščenih organov preiskuje utemeljenost pritožb in predlogov, opozarja pristojne organe na potrebo po ukrepih in o tem obvešča pošiljatelje pritožb in predlogov ter o svojem delu enkrat letno poroča saboru (PS, čl. 93)⁴⁶.

8.4 Izvrševanje nadzora

8.4.1 Obravnava načrtov dela obveščevalnih agencij

Na podlagi letnih smernic za delo obveščevalnih služb, ki jih je sprejel SNV (NN 121/03) sta agenciji dolžni izdelati **izvedbene načrte**, ki predstavljajo tajnost. Na podlagi 57. čl. ZSOS za potrebe obveščevalnih agencij *Savjet za koordinaciju sigurnosno–obavještajnih agencija* sprejme **načrte izvajanja strateškega elektronskega izvidovanja**, na podlagi predloga direktorjev agencij. Zakon (ZSOS) pa ne določa, da morata agenciji ali *Savjet za koordinaciju sigurnosno–obavještajnih agencija* odboru posredovati v obravnavo izvedbene načrte oz. načrt izvajanja strateškega elektronskega izvidovanja. Odbor sicer lahko na podlagi 2. odst. 107. čl. zahteva vpogled v poročila in druge dokumente obveščevalnih agencij in OTC, kar se lahko tolmači tudi tako, da odbor lahko opravi vpogled v izvedbene načrte dela agencij. Vendar učinek vpogleda, ki običajno pomeni obisk v prostorih agencije in preučitev dokumeta *in situ*, praviloma ne more biti enakovreden učinku preučevanja v prostorih odbora, ki omogoča mirno in sistematično poglobljanje v posamezna vprašanja. Podrobnejše preučevanje in obravnava letnega izvedbenega načrta bi

⁴⁵ Omenjeni odbor je 1. decembra 2004 v zvezi z afero zasliševanja novinarko Helene Puljiz ugotovil, da so bile njene človekove pravice kršene in predlagal ponovno preverjanje postopkovnikov Protuobavještajne agencije (POA) v smislu skladnosti z ustavno zajamčenimi človekovimi pravicami (Croatia Progress Report 2005: 14).

⁴⁶ Iz spletnih strani sabora in poročil odbora za leto 2003 in 2004 je razvidno, da je *Odbor za predstavke i pritužbe* prejel na tisoče pisnih pritožb in opravil na stotine telefonskih in osebnih pogovorov z državljanji. Nobena pritožba se v navedenem obdobju ni nanašala na delo obveščevalnih agencij.

odboru omogočala seznanitev z načrtovanimi dejavnostmi in s tem predhodni nadzor nad dejavnostjo agencij in tudi naknadni nadzor, saj bi lahko odbor s primerjavo z letnimi poročili primerjal izvedeno z načrtovanim. Za razliko od kriminalistične policije, ki raziskovanja kaznivih dejanj vnaprej praviloma ne more načrtovati, obveščevalna agencija lahko načrtuje večino svojih dejavnosti, saj gre praviloma za zbiranje in obdelavo podatkov v daljšem časovnem obdobju ter sprejem daljnoročnejših ukrepov (npr. ustanovitev prikritih pravnih oseb v tujini).

8.4.2 Obravnava letnih poročil obveščevalnih agencij

Na podlagi 1. odst. 55. čl. ZSOS sta obveščevalni agenciji o svojem delu dolžni posredovati **letno poročilo** predsedniku republike, **predsedniku sabora, predsedniku odbora sabora, ki je pristojen za nacionalno varnost**, predsedniku vlade in UVNS. Vsebina letnih poročil ni določena, kar odpira določene dileme (o tem več v 9. poglavju).

Na podlagi 8. čl. ZSOS je tudi UVNS dolžan odboru (in predsedniku sabora) posredovati **letna poročila**, vendar se ta nanašajo le na nadzore, ki jih je UVNS opravil v agencijah v zvezi s **spoštovanjem ustavno zajamčenih pravic državljanov**. Ker zakon vsebine tega letnega poročila UVNS ne predvideva, to odpira določene dileme (o tem več v 9. poglavju). **Letna ter izredna poročila o strokovnem nadzoru** dela obveščevalnih agencij in OTC UVNS na podlagi 8. čl. ZSOS pošilja le predsedniku republike in predsedniku vlade, saboru pa ne.

OTC svoja poročila na podlagi 21. čl. ZSOS pošilja le UVNS-ju, saboru ali odboru pa ne (tudi o tem bom več v 9. poglavju).

Obvezo poročanja parlamentu ima tudi minister za obrambo, ki na podlagi 2. odst. 57. člena ZSOS **poročila Glavne inšpekcije za obrambo RH o nadzoru nad zakonitostjo dela Centra za EI GŠOS** posreduje odboru sabora.

Poleg letnih poročil sta na podlagi 55. čl. ZSOS obveščevalni agenciji dolžni, da o vseh pomembnih podatkih, ki sta jih zbrali pri svojem delu, **obveščata** predsednika republike, **predsednika sabora**, predsednika vlade in UVNS. Gre za izdelke obveščevalnih agencij, ki imajo informativno–analitično vrednost v zvezi s stanjem na določenem področju nacionalne varnosti. Praviloma so tudi "sanitizirani" oz. napisani tako, da iz njih ni možno ugotoviti vira informacij ali načina, na kateri so bili podatki zbrani. Ta poročila so za parlamentarni nadzor koristna zato, ker omogočajo, poleg seznanitve z razmerami doma in v svetu (kot jih vidijo obveščevalne agencije), tudi ustvarjanje okvirne slike o vprašanih, kot so **uresničevanje letnih smernic** za delo obveščevalnih agencij, **učinkovitost dela** agencij glede na postavljene cilje, **intelektualna raven analitikov** in podobno.

8.4.3 Obravnava letnih in vmesnih finančnih poročil

R. Hrvaška nima enotnega proračuna, ampak ločeno sprejema državni proračun, proračune izvenproračunskih skladov ter proračune enot lokalne samouprave in uprave. Državni proračun je akt, s katerim se skladno z zakonom ocenjujejo dohodki, prejemki, odlivi in izdatki države za eno leto, sprejme pa ga sabor (3. čl. Zakona o proračunu – ZPr). Vsakoletni državni proračun skladno s 6. čl. ZPr spremlja tudi Zakon o proračunu za tekoče leto, ki vsebuje strukturo prihodkov in prejemkov, porabe in izdatkov, pravice in obveznosti porabnikov in podobno.

Sredstva za delo obveščevalnih agencij, UVNS, ZSIS in OTC se na podlagi 1. odst. 115. čl. ZSOS črpajo iz državnega proračuna, ki se skladno s 128. čl. ZPr po potrditvi v saboru objavi v uradnem listu. 2. odst. 115. čl. določa, da so v okviru teh sredstev tudi posebna sredstva za delovni prostor, tehnično opremo, posebne namene za potrebe obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti, šolanje, urjenje in usposabljanje zaposlenih, vključno z ukrepi prikrivanja. Ker so podatki o finančnem in materialnem poslovanju obveščevalnih agencij zaupne narave, skladno s 116. čl. ZSOS za finančno in materialno poslovanje obveščevalnih agencij smiselno veljajo zakoni, s katerimi je urejeno poslovanje organov državne uprave.

Proračun in nadzor nad njegovo porabo se izvajata v fiskalnem letu, ki se začne 1. januarja in konča 31. decembra. Na podlagi 5. odst. 122. čl. ZPr so proračunski porabniki (torej tudi obveščevalni agenciji) dolžni pristojnemu ministrstvu posredovati **mesečna, trimesečna, polletna in letna finančna poročila**, ta pa konsolidirana finančna poročila (združeno za več porabnikov hkrati) posreduje Ministrstvu za finance RH. Ministrstvo za finance na podlagi teh izdela **polletno oz. letno finančno poročilo** o izvajanju državnega proračuna, ki ga skupaj s polletnim oz. letnim obračunom proračuna posreduje vladi. Vlada polletno **finančno poročilo pošlje saboru** do 5. avgusta v tekočem letu (125. čl. ZPr). Rok za posredovanje načrta predloga konsolidiranega letnega obračuna proračuna vladi za preteklo leto je 1. maj, Vlada ga po potrditvi **posreduje Državnom uredu za reviziju**, ki skladno s 1. odst. 3. čl. Zakona o državni reviziji opravi revizijo v smislu resničnosti in skladnosti državnega proračuna z računovodskimi standardi. Najkasneje do 1. junija mora vlada predlog letnega obračuna proračuna posredovati v sabor.

Sabor razpravlja o proračunu v celoti na plenarni seji, odbori sabora pa na ločenih sejah vsak za svoje področje. Med razpravo o izvrševanju proračuna se oblikujejo temelji politike za prihodnje obdobje ali smernice za izdelavo proračuna ter pogoji in merila za financiranje nalog državnih organov in organizacij ter drugih potreb v državi (176. čl. PS). Za obravnavo državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna je skladno s 65. čl. PS pristojen *Odbor za financije i državni proračun*. Na podlagi 176. čl. PS je za tista poročila državne revizije, Finančne policije RH in Kriminalistične policije RH, ki se nanašajo na **nepravilnosti v finančnem poslovanju državnih organov**, pristojen *Odbor za unutarju politiku i nacionalnu sigurnost*. Odbor na podlagi 105. čl. ZSOS razpravlja o zakonitosti materialnega in finančnega poslovanja agencij.

Proračunski nadzor in nadzor namembnosti porabe sredstev za vse proračunske porabnike izvaja Ministrstvo za finance RH (4. odst. čl. 133 ZPr). Proračunski nadzor poslovanja se izvaja z neposrednim nadzorom pri porabniku proračuna in z analizo njegovih finančnih poročil (čl. 134 ZPr). Za **nadzor proračuna obveščevalnih agencij** je na podlagi 107. čl. ZSOS zadolžen UVNS, ki kot strokovni organ za

nadzor nad obveščevalnima agencijama in OTC izdeluje periodična poročila po področjih delovanja agencij in jih pošilja predsedniku republike in vladi. Zakon **ne določa izrecno, da bi UVNS pošiljal poročila o finančnem nadzoru v sabor**, iz česar je moč sklepati, da odbor teh poročil ne prejema (več o tem v 9. poglavju).

8.4.4 Obravnava poročil o uporabi nadzorovanih ukrepov

Na podlagi 2. odst. 104. čl. ZSOS *lahko* sabor od obveščevalnih agencij zahteva:

- **poročilo o dejavnostih in ukrepih, ki jih agenciji izvajata,**
- **poročila o izvajanju ukrepov tajnega zbiranja podatkov,**
- **poročila o izvajanju ukrepov tajnega zbiranja podatkov proti določenim osebam,**
- **poročila o tem, ali agenciji zbirata podatke, ki se nanašajo na poslance in člane njihovega gospodinjstva.**

Na podlagi 2. odst. 104. čl. ZSOS *lahko* sabor tudi od predsednika Vrhovnega sodišča RH zahteva **poročila o izvedenih ukrepih tajnega zbiranja podatkov ali o izvedenih ukrepih tajnega zbiranja podatkov proti določenim osebam**. V zvezi z omenjenimi poročili se odpirajo dileme in vprašanja, o čemer bom več povedal v 9. poglavju.

Direktorja obveščevalnih agencij sta na podlagi 38. čl. ZSOS dolžna UVNS-ju enkrat mesečno posredovati **poročila o odredbah za izvajanje prikritih ukrepov**, ki jih na podlagi točke 1. b), c), d) ter točke 4. in točke 6 iz 3. odst. 33. člena ZSOS odreja samostojno. Zakon ne predvideva obveze posredovanja teh poročil saboru. Tudi za poročila o zavrnjenih odredbah sodnika Vrhovnega sodišča RH, ki jih ta na podlagi 3. odst. 36. čl. ZSOS pošilja UVNS-ju, zakon ne predvideva, da bi jih bilo potrebno posredovati saboru (več o teh vprašanjih v 9. poglavju).

8.5 Varuh človekovih pravic

Za varovanje ustavnih in zakonskih pravic državljanov pred državno upravo in organi z javnimi pooblastili je po Zakonu o pučkom pravobranitelju (ZPP) (NN, 60/92) od sabora imenovan in pooblaščen **Varuh človekovih pravic RH** (*Pučki pravobranitelj*). Varuha izbere sabor za čas 8 let (Ustava: čl. 92). V ustavi iz leta 2000 je bil v 92. členu dodan odstavek, po katerem varuh med drugim varuje tudi ustavne in zakonske pravice državljanov v postopkih, ki jih vodijo: **Ministrstvo za obrambo RH, oborožene sile ter varnostne službe**.

Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen. Na podlagi 11. čl. ZPP ima varuh **pravico dostopa do vseh podatkov in informacij ter pravico do vpogleda v vso dokumentacijo** državne uprave in organov z javnimi pooblastili - ne glede na stopnjo tajnosti. Navedeni organi so mu dolžni omogočiti dostop do zahtevanih dokumentov ter nuditi vso zahtevano pomoč. Zaposleni v teh organih so dolžni sodelovati z varuhom, mu poročati in odgovarjati na vprašanja. Kršitve ustavnih in zakonskih pravic varuh opravlja na podlagi lastne pobude ali na zahtevo državljanov. O končanem postopku varuh obvešča državljana, ki je postopek zahteval; svoja stališča z opozorili, predlogi in priporočili pa obvešča tudi organ, na katerega se kršitev nanaša. Varuh je dolžan varovati tajnost tudi po prenehanju dolžnosti.

O svojem delu varuh **letno poroča saboru**, v primeru večjih kršitev ustavnih in zakonskih pravic lahko saboru tudi **izredno poroča**. Varuh lahko opozarja, obvešča, predlaga in izdaja priporočila. Lahko predlaga kazenski, prekrškovni ali disciplinski postopek. Organi državne uprave in organi z javnimi pooblastili morajo najkasneje v roku 30 dni varuha obvestiti o ukrepih v zvezi z njegovimi opozorili, predlogi ali priporočili, sicer varuh o tem **obvesti sabor** in javnost. Vlada je na podlagi sklepov sabora v zvezi s poročilom varuha dolžna poročati o ukrepih za odpravo vzrokov kršitev pravic.

Iz poročila o delu varuha za leto 2005 je razvidno, da se je v letu 2005 na urad varuha obrnilo skupaj 746 državljanov, po telefonu pa še dodatnih 20–30 dnevno.

Med temi je urad obravnaval tudi **pritožbe pripadnikov varnostnih služb** v zvezi s kršenjem njihovih statusnih pravic. V poročilu varuha za leto 2005 je bilo izrecno zapisano, da se **pripadniki varnostnih služb** lahko s pritožbo obrnejo tudi neposredno na telesa sabora, brez posledic za uresničevanje svojih pravic.

9 ODPRTA VPRAŠANJA IN DILEME PARLAMENTARNEGA NADZORA NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI RH

9.1 Skladnost hrvaškega modela parlamentarnega nadzorstva z evropskim pogledom in prakso

Anžič in Golobinek (Anžič in Golobinek, 2003: 1065) ugotavljata, da o parlamentarnem nadzoru kot evropski praksi ni možno govoriti. Obstajajo namreč evropske države, ki sploh ne poznajo parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami (npr. Francija, Norveška, Finska); v nekaterih državah tak nadzor sicer obstaja, vendar ni utemeljen v zakonu (Nizozemska) in podobno. Tudi parlamentarna delovna telesa, ki izvajajo parlamentarno ali izvenparlamentarno nadzorstvo ter pristojnosti teh teles, so zelo različna. V veliki večini držav, v katerih je urejeno parlamentarno nadzorstvo urejeno z zakoni, nadzor te vrste obstaja le nad obveščevalnimi službami, ne pa tudi nad policijo. Parlament v nekaterih državah dosledno izvaja nadzor nad proračunskimi sredstvi obveščevalnih služb, spet drugje ne in podobno.

O enotni evropski praksi parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami torej ne moremo govoriti. Več možnosti za primerjavo skladnosti nam ponujata obe priporočili Parlamentarne skupščina Sveta Evrope (št. 1402 in št. 1713), v zvezi s čimer lahko ugotovimo naslednje:

- Hrvaški model vsebuje **ustavna in zakonska varovala**, ki preprečujejo, da varnostne službe postavljajo interese nacionalne varnosti nad spoštovanje posameznikovih pravic. Med tovrstna varovala sodijo ustavna **načela varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin** (III. poglavje Ustave RH); **načelo pravne države** (U., 5. čl.); iz načela pravne države izvedeno **načelo sorazmernosti**; ustavno zajamčena možnost **ustavne pritožbe** proti aktom državne uprave (U., čl. 128); obstoj **varuha človekovih pravic** (U., 92. čl.); ustavna pravica do **pritožbe na sodišču** proti posameznemu pravnemu aktu države (U., čl. 18);

ustavno določilo, po katerem **nezakonito zbrani dokazi ne morejo biti uporabljeni na sodišču** (U., 29. čl.).

- Varnostno- obveščevalni agenciji poleg pooblastil za uporabo preventivnih ukrepov (zbiranje podatkov) **nimata pooblastil za uporabo sile**; zakonsko je torej ločeno represivno od obveščevalnega delovanja.

-Obe varnostno-obveščevalni agenciji sta podvrženi parlamentarnemu nadzoru (za policijo to ne velja).

- Poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine temelji na zakonih in je v večini primerov predhodno odobreno s strani sodne veje (Vrhovno sodišče RH); naknadni sodni nadzor je zagotovljen s predstavitvijo dokazov v sodnem postopku ter z zakonskimi določbami o nesprejemljivosti dokazov, ki so bili zbrani na nezakonit način oziroma posebnih ukrepov zbiranja ni odobril preiskovalni sodnik (velja za podatke, ki jih zbira policija).

- Sodnik Vrhovnega sodišča RH je stalno na razpolago za odobritev nadzorovanih ukrepov obveščevalnih agencij. Odobritev ukrepov je časovno omejena na 4 mesece (priporočilo sicer priporoča največ 3 mesece).

- Parametri za presojo o izdaji dovoljenja za uporabo prikritih ukrepov zbiranja podatkov so za ukrepe policije precizno določeni v 180. čl. ZKP, kjer je navedeno, da mora obstajati sum kaznivega dejanja ter presoja utemeljenosti ukrepov z vidika potrebnosti in nujnosti. Parametri za presojo uporabe prikritih ukrepov zbiranja podatkov obveščevalnih agencij so sicer bolj splošni, vendar so še vedno povezani z oceno glede nesorazmernosti težav pri zbiranju na druge načine in so stvar presoje sodnika Vrhovnega sodišča RH, ki ukrepe odobri, ter direktorja obveščevalne agencije, ki ukrepe predlaga.

- Organizacija in delovanje varnostnih služb temeljijo na zakonih, ki so bili sprejeti v parlamentu in so javno dostopni. Enako velja tudi za cilje varnostnih služb, ki so opredeljeni v zakonu in letnih smernicah za delo služb.

- Nobena obveščevalna agencija ni organizirana znotraj vojaške strukture. VSOA sicer v svojem nazivu vsebuje besedo *vojna* (kar lahko prevedemo kot *vojaška*), vendar gre za službo, ki deluje v okviru MORH in ne hrvaških oboroženil sil. Tudi civilna služba (SOA) ni organizirana na vojaški način.

- Notranje varnostne službe so financirane iz državnega proračuna, proračun obveščevalnih služb je predstavljen parlamentu. O porabi proračuna vlada poroča parlamentu enkrat letno.
- Za nadzor proračuna obveščevalnih agencij je zadolžen eden od odborov sabora.
- Državljanom je, v kolikor posredujejo pisno zahtevo, omogočen dostop do informacij, ki so o njih zbrane v službah, razen v primeru, ko interesi nacionalne varnosti nalagajo drugače (40. čl. ZSOS).
- Obveščevalni agenciji saboru predložita letno poročilo o svojem delu, o dejavnosti policije pa pristojni minister.
- *Ex post facto* nadzor je dovoljen tudi varuhu človekovih pravic.
- Omejitve državljanskih in političnih pravic zaposlenih v varnostnem sektorju so zakonsko urejene (ZSOS, VII. poglavje).

Lahko torej ugotovimo, da je hrvaški model ureditve parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami skladen z evropskimi priporočili. To dejstvo pa nam ne pove ničesar o odprtih vprašanjih in dilemah, ki se odpirajo pri podrobnejšem preučevanju problematike in jih navajam v nadaljevanju.

9.2 Vprašanja in dileme v zvezi z zakonskim okvirom

9.2.1 Poročanje obveščevalnih agencij

Več dilem in odprtih vprašanj se mi je zastavilo na področju poročanja. Za učinkovit nadzor (nad katerikoli delom državne uprave) je poročanje izrednega pomena. Poročila morajo biti v čim večji meri standardizirana, nadzorovanemu ne smejo omogočati prevelike svobode odločanja glede vsebine poročanja, poročila morajo zajeti vse pomembne elemente za oceno stanja in morajo biti redna (periodična), le tako je možno sistematično spremljati neko področje. Iz zakona je razvidno, da sabor redno prejema le letna poročila obveščevalnih agencij in delno letno poročilo UVNS, katerega vsebine pa zakon ne opredeli. Tudi vsebina *ad-hoc* poročil, ki jih na podlagi 104. čl. ZSOS sabor *lahko* zahteva od obveščevalnih agencij in Vrhovnega sodišča RH ter poročil, ki jih odbor na podlagi 3. odst. 104. čl. ZSOS *lahko* zahteva od UVNS, zakonsko ni določena. Tako ni jasno, katere podatke odbor konkretno lahko zahteva,

kadar od obveščevalnih agencij zahteva poročilo o njenih dejavnostih in ukrepih. Prav tako ni jasno, katere podatke lahko odbor zahteva od Vrhovnega sodišča RH, kadar od njega zahteva poročilo o izvedenih prikritih ukrepih zbiranja.

Vprašanja se zastavljajo tudi v zvezi s 104. čl. ZSOS, ki določa, da odbor lahko zahteva poročila o izvajanju prikritih ukrepov proti *določenim osebam, poslancem in članom njihovega gospodinjstva*, pri čemer zakon ponovno ne opredeli konkretne vsebine poročila. Zaradi zahteve po podatku, ali so poslanci predmet nadzora, sta agenciji lahko postavljeni tudi v neroden položaj, razkrivanje podatkov o katerikoli nadzorovani osebi pa lahko ogrozi izvajanje nadzora in s tem celotno operacijo. Zaradi te določbe zakona so poslanci tudi v privilegiranem položaju, saj imajo kot vsi drugi državljani možnost zahtevati tako informacijo na podlagi 40. čl. ZSOS; lahko se v primeru suma nezakonitega nadzora pritožijo najmanj trem odborom sabora, Svetu za državljanski nadzor RH ter varuhu človekovih pravic, kot poslanci pa imajo tudi veliko večjo moč mobiliziranja javnosti in medijev kot ostali državljani. Zahtevati od agencij poročilo o nadzoru proti *določenim osebam, poslancem in članom njihovega gospodinjstva* pa lahko pomeni tudi nezaupanje v delo Vrhovnega sodišča RH, ki uporabo prikritih ukrepov odobrava. Na ta način se namreč posredno ugotavlja, ali je Vrhovno sodišče RH odobrilo nadzor nad določeno osebo (v tem primeru poslancem) ali ne, s čimer pa predmet nadzora posredno postane tudi Vrhovno sodišče RH. Ta določba ne doseže niti namena ugotavljanja, ali agenciji zlorabljata prikrite ukrepe zbiranja podatkov, saj v kolikor bi morebitni odtujeni klan ali posameznik znotraj agencije brez vednosti direktorja na lastno pest (oz. na račun političnih "naročnikov") izvajal nezakoniti nadzor te vrste, o tem direktor agencije prav gotovo ne bi mogel poročati. V kolikor pa bi se nezakoniti nadzor izvajal z odobritvijo oz. z nezakonito odredbo direktorja, pa tega v svojem poročilu direktor gotovo ne bi imel namena priznati.

Obveščevalni agenciji prav tako nista dolžni posredovati odboru poročil o nadzorovanih ukrepih, ki jih samostojno odreja direktorja obveščevalnih agencij na podlagi 38. čl. ZSOS, čeprav agenciji ta poročila enkrat mesečno posredujeja UVNS-ju. Ta poročila so lahko dober indikator širše dejavnosti obveščevalnih agencij (npr. iz

spremljanja števila odredb o spremljanju mednarodnih komunikacij je moč ugotoviti spremembe in trende dejavnosti agencij ne tem področju), obenem pa lahko nudijo podlago za primerjavo z letnimi poročili o delu agencij, s politiko in letnimi smernicami za delo služb, s periodičnimi ocenami razmer in drugimi izdelki agencij in podobno. Poročanje odboru tudi ne bi zahtevalo nobenih dodatnih naporov agencij, saj poročila že pošiljata UVNS-ju. Na ta način odbor izpušča iz rok še en pomemben vzvod parlamentarnega nadzora.

Iz zakona je razvidno, da poročil o svojem delu saboru ne pošilja niti OTC, čeprav gre za pomemben organ znotraj obveščevalnega sistema, ki zagotavlja pogoje za izvajanje ukrepov prikritega nadzora telekomunikacij. Obenem je OTC tudi organ, ki je na podlagi 18. čl. ZSOS pristojen za nadzor nad ponudniki telekomunikacijskih uslug v smislu izvajanja obveznosti do obveščevalnih agencij. Podatki o tovrstnem nadzoru bi bili za delo odbora sabora nedvomno koristni. Na podlagi 3. odst. 21. člena ZSOS OTC poročilo o svojem delu posreduje le UVNS, ki pa v svojem letnem poročilu omenjenih poročil OTC ne zajema. UVNS v letnem poročilu saboru namreč navaja le podatke, ki se nanašajo na nadzor spoštovanja ustavno varovanih človekovih pravic. Na ta način ostajajo poročila o delu OTC odboru sabora nedosegljiva, s čimer pa se vsaj deloma izniči namen novega zakona (ZSOS). Po besedah predlagatelja je med večjimi pridobitvami novega zakona prav to, da se organ, ki aktivira ukrepe nadzora telekomunikacij (OTC), loči od nekdanje protiobveščevalne agencije (POA), zaradi česar je v verigi odobritve in uporabe prikritih ukrepov zbiranja podatkov še en samostojni organ, ki je obenem tudi sam predmet nadzora. Namen nove ureditve je tako med drugim zmanjšati možnost zlorab in povečati nadzor prav na področju dela OTC, vendar ta namen iz zgoraj navedenih razlogov ne more biti dosežen v celoti.

Iz obveze poročanja odboru sabora so izpuščeni tudi ponudniki telekomunikacijskih storitev, kar predstavlja še eno neizkoriščeno možnost nadzora. Iz prisluškovalne afere v Italiji leta 2006 je namreč razvidno, da do nezakonitega prisluškovanja lahko pride tudi v navezi med politiko in posamezniki iz vrst ponudnikov telekomunikacijskih storitev (torej ne nujno v navezi s pripadniki obveščevalnih služb), zato obstoječa

zakonska ureditev ne prispeva k večjemu nadzoru nad morebitnimi zlorabami ukrepov prikritega nadzora telekomunikacij.

Vrsta vprašanj se mi je zastavila tudi v zvezi s poročanjem UVNS. Npr. zakaj UVNS o ugotovljenih kršitvah Ustave RH in zakonov obvešča sabor le v primeru, kadar je strokovni nadzor opravljen na zahtevo sabora (109. čl. ZSOS), ne pa tudi takrat, kadar je nadzor opravljen na zahtevo predsednika republike ali vlade? Ugotovitve UVNS o nezakonitostih ali nepravilnostih pri delu agencij namreč prav gotovo sodijo v okvir namena parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami, ne glede na to, kdo je odredil oz. zahteval strokovni nadzor. Prav tako se mi zastavlja vprašanje, zakaj UVNS pošilja saboru le letna poročila, ki se nanašajo na nadzor spoštovanja ustavno varovanih človekovih pravic, ne pa tudi celovitih letnih poročil, ki jih UVNS tudi sicer pošilja predsedniku republike in vladi? Pri tem prihaja tudi do nepotrebnega podvajanja dela, saj mora UVNS izdelovati dve vrsti letnih poročil: eno za predsednika republike in vlado, drugo pa za sabor. Prav tako se zastavlja vprašanje, zakaj UVNS odbora ne obvešča o rezultatih nadzora proračuna obveščevalnih agencij in OTC, ki ga UVNS izvaja na podlagi 107. čl. ZSOS in o čemer poroča predsedniku republike in vladi? Zastavlja se tudi vprašanje, zakaj UVNS odboru ne posreduje poročil po področjih delovanja agencij ter uresničevanju ciljev dela, čeprav ta poročila UVNS že dostavlja predsedniku republike in vladi? Podobno so predlagali tudi poslanci v postopku sprejema zakona, vendar predlog ni bil sprejet. V obrazložitvi je predlagatelj zakona navedel le to, da v predhodnem Zakonu o varnostnih službah (2002) UVNS tako ali tako sploh ni bil dolžan posredovati nobenih poročil saboru. S tem, ko navedena poročila UVNS-a ostajajo izven dosega odbora, odbor ostaja brez pomembnega vzvoda nadzora nad obveščevalnim sistemom.

Sabor se ne seznanja niti z obvestili Vrhovnega sodišča RH o razlogih za neizdajo odredbe za izvajanje ukrepa za tajno zbiranje podatkov, ki jih na podlagi 3. odst. 36. čl. ZSOS sodišče pošilja UVNS-ju. Zavrnjene odredbe so lahko indikator določenega neskladja med pogledom agencij in pogledom Vrhovnega sodišča RH o potrebnosti in nujnosti ukrepov ali celo morebitnih poskusov zlorab teh ukrepov. Seznanjanje z omenjenimi obvestili Vrhovnega sodišča RH bi zato predstavljalo dobrodošel dodaten

vzvod nadzora in zastavlja se vprašanje, zakaj zakonodajalec tega v zakonu ni predvidel. Še posebej, ker je to možnost prejšnji Zakon o varnostnih službah (2002) že določal.

Zakonska nedorečenost na področju poročanja posameznih elementov obveščevalnega sistema saboru odpira možnost, da se ta vprašanja lahko urejajo skladno z vsakokratnimi dogovori med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. To pa ob spremembah razmerij politične moči lahko pripelje do sporov, afer in politizacije obveščevalnih agencij; celo do tega, da bi sabor nadzor nad obveščevalnim sistemom opravljal le še navidezno. Lahko bi prišlo do vzpostavitve razmer, v katerih bi izvršilna veja sama odločala o tem, kaj konkretno, v kolikšnem obsegu in kako podrobno bo predmet parlamentarnega nadzora nad obveščevalnim sistemom, kar bi odprlo priložnost za prikrievanje vsega, kar obveščevalnega sistema ne kaže v najboljši luči. Vprašanje ureditve področja poročanja je zato zelo pomembno in domnevam, da je podrobneje urejeno v podzakonskih aktih, do katerih pa med preučevanjem (zaradi zaupne narave teh aktov) nisem imel dostopa. Delo državne uprave je namreč vezano na ustavo in zakone ter tudi na podzakonske predpise, sicer pri njenem delu vlada nered. Ker pa ta vprašanja niso urejena v zakonu, je področje poročanja manj pregledno, kot bi bilo v primeru, če bi bila ta vprašanja zapisana v zakonu in s tem javno razvidna oz. pregledna. Nepreglednost ureditve pa ne more prispevati k večjemu zaupanju javnosti v delo tajnih služb, kot tudi ne v sposobnost sabora za nadzor nad njimi.

9.2.2 Neposredni nadzor s strani matičnega odbora sabora

Več vprašanj se zastavlja tudi v zvezi z neposrednim nadzorom agencij s strani odbora, kot ga določa 104. čl. ZSOS. Pri tem je zakon po mojem mnenju preveč nejasen in nedorečen iz nekaterih razlogov. *Prvič*, zakon pri izvedbi neposrednega nadzora ne določa metodologije nadzora, iz katere bi bil razviden konkretni postopek nadzora. Tako ostajajo nedorečena mnoga pomembna vprašanja, kot so način najave nadzora; konkreten predmet nadzora; okoliščine, v katerih se lahko nadzor začasno odloži in kdo o tem lahko odloči; katere podatke smejo poslanci zahtevati

(ali lahko opravijo npr. vpogled v sodne odredbe ali odredbe direktorja, ali le v naziv ukrepa, številko, datum in veljavnost ukrepa); na kakšen način lahko pridejo do informacij in podatkov (od koga jih lahko zahtevajo in v kakšni obliki ali lahko do njih pridejo sami); časovni vidik zahtevanih podatkov (npr. ali lahko zahtevajo podatke, ki se nanašajo na tekoče obveščevalne operacije in v katerih se pojavljajo osebni podatki nadzorovanih oseb) in podobno. *Drugič*, ZSOS ne predvideva ukrepov, ki bi prispevali k večji operativnosti nadzora in zmanjšanju verjetnosti odtekanja zaupnih podatkov (npr. z omejitvijo možnega števila poslancev, ki lahko opravijo neposredni nadzor in z načinom določitve sestave nadzorne skupine). Odbor lahko torej izvede nadzor v celotni sestavi (13 poslancev), kar pa ne prispeva k zmanjšanju možnosti za odtekanje podatkov. *Tretjič*, ZSOS ne določa nobenih omejitev v smislu lokacij in prostorov, kjer se neposredni nadzor lahko opravi. Odbor torej lahko obišče katerikoli prostor agencij, vključno s tajnimi lokacijami in prikritimi pravnimi osebami, kar bi lahko imelo za posledico ogrožanje varnosti zaposlenih ali tekočih operacij. *Četrtič*, neposredni nadzor se nanaša le na obveščevalni agenciji, ne pa tudi na ostale elemente obveščevalnega sistema, kot so: OTC, UVNS ter ponudniki telekomunikacijskih storitev. To pomeni, da je nadzor delni in ne zajema celotnega obveščevalnega sistema. *Petič*, vprašljiva je določba 5. odst. 104. čl. ZSOS, na podlagi katere pri neposrednem nadzoru s strani odbora veljajo enake določbe zakona v zvezi s postopki nadzora kot pri izvedbi strokovnega nadzora s strani UVNS. Ker zakon ob določbi 5. odst. 104. čl. za vpogled v poročila in dokumente ne loči med pristojnostmi in omejitvami odbora in UVNS, se v tem delu izenačita obseg nadzora izvršilne veje oblasti (ki je po ustavi samostojna in odgovorna za delo državne uprave in mora imeti pooblastilo oz. pristojnost vpogleda v vsak dokument) z obsegom parlamentarnega nadzora. To pa ni skladno z namenom parlamentarnega nadzora, ki ni strokoven, saj je po naravi političen.

9.2.3 Odobritev vpogleda v tajne podatke s strani članov odbora

Zaradi nedorečenosti zakona lahko pride do spora med zakonodajno in izvršilno vejo v primerih, v katerih direktorja agencij oziroma SNV (torej izvršilna veja oblasti)

odločajo o tem, ali odbor lahko izvede vpogled v določen podatek. Gre za naslednje primere:

- Na podlagi določbe 3. odst. 105. čl. ZSOS odbor sabora lahko opravi vpogled v informacijo o sodelavcih obveščevalnih agencij ali informacijo, pridobljeno od tujih obveščevalnih služb le z dovoljenjem **direktorja agencije** ali **SNV**.
- Na podlagi določbe 53. čl. ZSOS lahko vpogled v podatke o ukrepih in stroških za izvajanje ukrepov iz 52. čl. ZSOS (gre za ukrepe prikrivanja lastništva nad predmeti, pravnimi osebami, plačilo tajnih uslug ipd.) odobri le SNV na podlagi **predloga Savjeta za koordinacijo obaveštajno–sigurnosnih agencija**.
- 1. odst. 108. čl. ZSOS določa, da na podlagi zahteve direktorja obveščevalne agencije **SNV** odloča o tem, ali odbor lahko opravi vpogled v podatke o identiteti vira agencij, če je to nujno za uresničitev ciljev nadzora v konkretnem primeru.

Čeprav so te določbe z vidika varovanja tajnih podatkov razumljive, pa v teh primerih zakon izvršilno vejo postavlja glede na parlament v nadrejeni položaj. Zastavlja se sicer vprašanje, čemu bi odbor sploh potreboval vpogled v podatke o identiteti sodelavcev in virov obveščevalnih agencij. Če pa zakon že določa to možnost, potem bi bilo zaradi preprečevanja sporov potrebno določiti proceduro reševanja morebitnih sporov med SNV, direktorjem obveščevalne agencije in odborom sabora, saj je odločitev izvršilne veje skladno z obstoječimi določbami zakona dokončna, spor se zato na tej točki lahko prenese le še na politično raven.

9.2.4 Ustreznost izraza "nadzor zakonitosti" dela agencij

Nadzor zakonitosti dela obveščevalnih agencij, kar je v 63. čl. Pravilnika sabora zapisano kot pristojnost odbora, odpira dilemo glede ustreznosti poimenovanja. Ker je nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo dela državne uprave na podlagi 19. čl. ustave naloga sodne veje oblasti, ima odbor v tem delu (deklarativno) enako vlogo kot sodna veja oblasti. Iz določb zakona (ZSOS), pravilnika sabora in organizacijske strukture sabora je jasno, da odbor lahko nadzira le zakonitost dela agencij v splošnem smislu, kar lahko tolmačimo v smislu nadzora nad tem, ali obveščevalni agenciji ostajata v okvirih ustave in zakonov, ne pa v smislu nadzora ukrepov in

dejavnosti agencij v konkretnih primerih, saj sabor za izvajanje nadzora te vrste nima vzpostavljenih potrebnih mehanizmov ali procedur. Določbe 63. čl. PS pa bi bilo možno tolmačiti tudi tako, da je odbor pristojen npr. za ugotavljanje, ali je nek ukrep odrejen zakonito, kar bi pomenilo nadzor nad sodno vejo oblasti, saj ta odreja nadzorovane ukrepe, po ustavi pa je samostojna in neodvisna (U., čl. 117). Nadzor nad sodno vejo oblasti pa ne sodi v namen parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami. Iz navedenih razlogov sem mnenja, da izraz "nadzor zakonitosti" v smislu nadzorne funkcije odbora sabora v tem primeru ni najbolj ustrezen.

9.2.5 Nadzor finančnega poslovanja agencij

Zastavlja se tudi vprašanje učinkovitosti parlamentarnega nadzora nad finančnim poslovanjem obveščevalnih agencij oziroma nadzorom nad zakonitostjo porabe sredstev. Zakon namreč ne določa nobenih obveznosti izvršilne veje do posredovanja podrobnih finančnih planov in poročil o porabi sredstev po posameznih postavkah, niti procedur podrobnega preučevanja ali skupne obravnave teh poročil s predstavniki obveščevalnih agencij in drugih elementov obveščevalnega sistema. Prav tako odbor ne prejema izvedbenih načrtov dela agencij, niti poročil UVNS o strokovnem nadzoru porabe proračuna agencij, ki ga izvaja – slednje razumem kot še en zamujeni vzvod parlamentarnega nadzora. Do podobnih ugotovitev je prišel tudi Bratič, ki je leta 2003 raziskoval vlogo sabora v proračunskem procesu. Bratič je ugotovil, da je učinkovitost sabora v nadzoru izvajanja proračuna omejena, ker sabor ne razpolaga oziroma mu niso dostopne relevantne informacije o proračunu, poleg tega pa ima tudi omejene kapacitete za uporabo teh informacij (Bratič: 12).

9.2.6 Nadzor vpogledov v baze podatkov s strani obveščevalnih agencij

Po mojem mnenju je zakonodajalec premalo izkoristil tudi možnost nadzora evidenc vpogledov agencij v baze podatkov, registre in dokumentacijo, ki jih skladno z 32. čl. ZSOS lahko vodijo državni organi, organi lokalne samouprave, pravne osebe, MORH in OS. Ta možnost pa dejansko ni izkoriščena, saj vodenje omenjenih evidenc po zakonu ni obvezno, državni organi, organi lokalne samouprave in pravne osebe pa

tudi nimajo obveze poročanja saboru (zadostovalo bi že periodično posredovanje prepisa iz omenjenih evidenc, npr. število opravljenih vpogledov, vrste evidenc, časovno obdobje vpogledov ipd.). Zakon ne predvideva niti nadzora teh evidenc s strani odbora sabora, saj odbor neposredni nadzor opravlja le v obveščevalnih agencijah. Zakon možnost vodenja in nadzora evidenc vpogledov torej dopušča, obenem pa to možnost zaradi nedorečenosti ne uspe oblikovati v vzvod parlamentarnega (in tudi strokovnega) nadzora.

9.2.7 Varovanje identitete zaposlenih obveščevalnih agencij

Poslovnik sabora v 54. čl. določa možnost, da za pridobitev strokovnih mnenj odbor na sejo povabi predstavnike znanosti in strokovnjake. Odbor torej lahko na sejo povabi tudi zaposlene v obveščevalnih agencijah, vendar pri tem ni določena obveza in način varovanja identitete zaposlenih obveščevalnih agencij. Določena je le posredno s tem, da so seje odbora lahko za javnost zaprte, vendar pa to še ne predstavlja zagotovila, da bo delavec agencije po odhodu iz prostora, v katerem je potekala za javnost zaprta seja, tudi dejansko ostal anonimen. Zakon izrecno določa obvezo zaščite identitete zaposlenih obveščevalnih agencij le v primeru, kadar pričajo v postopku pred sodiščem.

9.2.8 Tajni nadzor podatkov o telekomunikacijskem prometu, ki ga samostojno odreja direktor obveščevalne agencije

Dilema se zastavlja tudi v zvezi z ukrepi tajnega nadzora podatkov o telekomunikacijskem prometu, ki jih direktorja obveščevalnih agencij samostojno odreja na podlagi 38. čl. ZSOS. Iz zakona namreč ni razvidno, na katere podatke konkretno se nanaša navedeni ukrep, kar odpira prostor za nejasnosti, zlorabe ali kršitve pravice do zasebnosti komunikacij. Iz obrazložitve predlagatelja zakona je razumeti, da naj bi šlo le za izpiske iz telefonskega prometa, vendar pa nam primerjava z določbo 23, čl. razveljavljene *uredbe Vlade o obvezama iz področja nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske za pravne i fizičke osebe u telekomunikacijama* (NN 83/03) pokaže, da gre v okviru teh podatkov lahko tudi za:

- identifikacijske podatke sredstev za komuniciranje, s katerimi je bil izveden poskus vzpostavitve telekomunikacijske zveze;
- podatke, ki se nanašajo na identiteto subjekta tajnega nadzora;
- podatke o uporabljenih telekomunikacijskih uslugah in pripadajoče lastnosti;
- podatke, ki se nanašajo na status telekomunikacijske usluge;
- datume in čase telekomunikacijske aktivnosti;
- lokacijo subjekta tajnega nadzora.

Iz 23. člena razveljavljene uredbe (vlada še ni sprejela nove, čeprav je bila skladno z 20. in 117. čl. ZSOS to dolžna storiti v roku 30 dni po sprejemu zakona) je razvidno, da gre lahko tudi za podatke, ki se nanašajo na sredstva komuniciranja, ki so vezana na stacionarno telefonsko omrežje, GSM omrežje, stacionarni in brezžični internet, WAP, GPRS, satelitsko komunikacijo, amatersko radijsko zvezo in podobno. Čeprav pri tem ukrepu formalno ne gre za nadzor **vsebine** telekomunikacijskega prometa, pa je z medsebojnim združevanjem in analizo navedenih podatkov možno pridobiti podatke o osebnem življenju ne le o nadziranih osebah in osebah, ki s temi osebami komunicirajo, ampak tudi drugih oseb, ki bodisi živijo z osebo v skupnih prostorih in uporabljajo ista sredstva za komuniciranje ali so del istih spletnih forumov, interesnih skupin in podobno. S sistematičnim združevanjem in analizo teh podatkov je možno ustvariti precej obsežnejšo sliko o zasebnem življenju osebe, ki presega zgolj matematični seštevek podatkov o telekomunikacijskem prometu. Na ta način je možno (resda počasneje in v nekaj daljšem časovnem obdobju) o osebi sestaviti sliko, kakršno obveščevalna agencija lahko sestavi z uporabo ukrepov, ki močneje posegajo v človekovo zasebnost in morajo biti pod nadzorom Vrhovnega sodišča RH. Glede na potencialno moč ukrepa bi ga torej skladno z ustavnim načelom varstva človekovih pravic in svoboščin verjetno moralo odobriti Vrhovno sodišče RH. Ta dilema je bila sporna tudi za varuha človekovih pravic, ki je leta 2005 podal zahtevo Ustavnemu sodišču RH za oceno ustavnosti preklicane uredbe (NN 83/03), o čemer pa US RH še ni odločalo.

9.3 Vprašanja in dileme v zvezi z organiziranostjo sabora in nadzornih teles

9.3.1 Pristojnosti matičnega odbora sabora za nadzor obveščevalnih agencij

Sabor je na podlagi 63. čl. PS ustanovil matični odbor za spremljanje tega področja, kateremu pa je dodelil zelo široke pristojnosti na področju notranje politike in nacionalne varnosti (odbor se npr. ukvarja tudi z zadevami, ki se nanašajo na statusne zadeve državljanov, varnost prometa, zaščito pred požari ipd.). Iz teorije in prakse parlamentarnih odborov za nadzor obveščevalnih služb v drugih parlamentih je znano, da odbor, ki ni specializiran zgolj za obveščevalno področje, ne more poglobljeno spremljati področja obveščevalnih služb. To potrjuje tudi analiza vrst poročil odbora na spletnih straneh sabora, iz katerih je razvidno, da je za vprašanja obveščevalnega sistema v letu 2006 odbor porabil le 14 % svojega časa, ves preostali čas pa za druga področja iz svoje pristojnosti. Ker so člani odbora v povprečju člani skupaj 2 in pol odborov, je razpoložljivi čas, ki ga lahko posvetijo obveščevalnemu področju dejansko še manjši. Hkrati pa je potrebno ugotoviti, da skladno z zakonsko določenim obsegom parlamentarnega nadzora omenjeni odbor pravzaprav niti ne potrebuje višje stopnje specializacije. Sabor je namreč obseg nadzora, ki ga odbor izvaja nad obveščevalnim sistemom v svojem poslovniku omejil le na *nadzor zakonitosti* obveščevalnih agencij, vpliv na izbiro direktorjev obveščevalnih agencij ter nepravilnosti in nezakonitosti finančnega poslovanja agencij. Obseg nadzora zgolj na področje zakonitosti omejuje tudi zakon (ZSOS), tako npr. čl. 105 ZSOS določa, da odbor lahko izpraša tudi direktorja in uradne osebe agencij, vendar le v zvezi z vprašanji spoštovanja *zakonitosti* dela agencij. S tem, ko odbor z direktorjema agencij in zaposlenimi lahko razpravlja le o zakonitosti dela agencij, pa ni izkoriščena dragocena priložnost, ki jo imajo poslanci za pogovor s strokovnjaki iz prakse na področju obveščevalne dejavnosti. Tak pogovor bi lahko obsegal pomembne teme, kot so: ustreznost zakonodaje, ustreznost usmeritev za delo in notranjih predpisov agencij, ustreznost notranje organizacije, vodenja, urjenja, usposabljanja in opremljenosti agencij, ustreznost obveščevalnih zahtev uporabnikov in povratne informacije uporabnikov o kvaliteti obveščevalnih izdelkov, mednarodno obveščevalno sodelovanje in ugled agencij, potrebe po nabavah novih materialno

tehničnih sredstev, status in etičnost zaposlenih, problemi pri delu, predlogi za izboljšanje stanja in podobno. Pogovor o teh vprašanjih bi nedvomno dosegel več ciljev: prispeval bi k dvigu znanja poslancev na področju delovanja in potreb obveščevalnega sistema, prispeval bi k povečanju medsebojnega spoštovanja in zaupanja med poslanci in direktorji obveščevalnih agencij, pri zaposlenih v agencijah bi se utrjeval občutek pomembnosti njihovega dela za nacionalno varnost, s čimer bi se povečevala tudi njihova motiviranost za delo, vplival bi tudi na višjo stopnjo odgovornosti Vlade RH, saj bi se ta še bolj zavedala, da je urejanje vprašanj na področju obveščevalnega sistema pod drobnogledom parlamenta. Vseh teh priložnosti odbor pri obstoječi zakonski ureditvi ne izkorišča.

9.3.2 Ustreznost sestave matičnega odbora in državljanskega sveta za nadzor

V zvezi s sestavo odbora lahko ugotovimo kršitev 44. čl. PS, po katerem mora sestava delovnih teles praviloma ustrezati strankarski sestavi sabora. Skupaj s predsednikom je v odboru 7 članov vladajoče stranke HDZ (ali 54 % celotne sestave odbora), kar predstavlja neupravičeno visok delež sestave odbora, saj ima HDZ v saboru "le" 42 % poslanskih sedežev. Ker ima vladajoča stranka v odboru absolutno večino, lahko vsako odločitev odbora tudi preglasi. Sestava odbora ni skladna niti z načelom, da naj njegovi člani ne bi prihajali iz vrst nekdanjih ministrov ali šefov obveščevalnih služb, saj to lahko povzroči konflikt interesov. Predsednik odbora (Ivan Jarnjak, HDZ) je namreč v preteklosti opravljal funkcije namestnika ministra za notranje zadeve (1992) in ministra za notranje zadeve (1992–1996), bil je tudi predstojnik *Ureda za nacionalnu sigurnost* (UNS) (1997–2000), ki je po nekdanjem Zakonu o Uredu za nacionalnu sigurnost (1995) predstavljal pomemben obveščevalni organ. Tudi namestnik predsednika odbora (Šime Lučin, SDP) je nekdanji minister za notranje zadeve (2000–2003). Morebitni konflikt interesov iz istega razloga lahko ugotovimo tudi, ko gre za sestavo državljanskega sveta, saj je eden njegovih članov (Miroslav Šeparović) opravljal funkcijo direktorja nekdanje obveščevalne službe HIS.

9.3.3 Neobstoj poslovnika za delo matičnega odbora sabora

Glede na razpoložljive podatke (vsi zakonski viri so bili zbrani v hrvaškem Uradnem listu – spletna izdaja ter na spletnih straneh sabora), Odbor za notranjo politiko in nacionalno varnost ne razpolaga s poslovnikom o svojem delu, kot to predvideva v 54. čl. PS. V kolikor bi poslovnik obstajal kot tajni dokument, taka ureditev ne bi bila v skladu z načeli pravne države ter načelom javnosti in preglednosti dela parlamenta. V kolikor bi obstajal, poslovnik odbora sabora kot podzakonski akt ne bi smel širiti zakonsko določenih pristojnosti zakonodajne nad izvršilno vejo oblasti, obenem pa kot interni akt sabora ne bi imel zakonske moči nad državno upravo. Ne glede na to, da poslovnik ne bi zavezoval izvršilne veje oblasti, bi delovno telo sabora z njim vseeno lahko podrobneje uredilo konkretna vprašanja glede izvajanja nadzora, kar bi prispevalo k preglednosti in predvidljivosti delovanja sabora, javnost pa bi imela boljši vpogled v konkretne oblike in metodologijo izvajanja nadzora, kar bi prispevalo h krepitvi zaupanja javnosti v to, da so obveščevalne službe pod demokratičnim nadzorom. Sam proces sprejema poslovnika bi nudil tudi odlično priložnost za medsebojno približevanje mnenj in stališč ter usklajevanje odprtih vprašanj med parlamentom in obveščevalnimi službami v zvezi z mnogimi pomembnimi vprašanji delovanja obveščevalnih služb in nadzora nad njimi, kar bi prispevalo k izboljšanju medsebojnih odnosov in večjemu zaupanju med obema vejama oblasti.

9.3.4 Samostojnost državljskega sveta pri opravljanju nadzora

Vprašanje se zastavlja tudi glede samostojnosti državljskega sveta, ki kot (zunanj in neodvisni) organ za civilni nadzor spremlja zakonitost dela obveščevalnih služb in je za svoje delo odgovoren saboru. Čeprav je svet na podlagi 7. čl odloka o ustanovitvi sveta pri svojem delu formalno samostojen (svoje delo sicer ne opravlja na podlagi lastnega programa, ampak na podlagi programa, ki ga predpiše odbor sabora), pa nadzora nad delom agencij kljub temu ne more začeti po lastni presoji. Nadzor namreč lahko na podlagi 112. čl. ZSOS izvede le, v kolikor je prejel zahtevo državljana, državnega organa ali pravne osebe o opaženih nezakonitostih in nepravilnostih pri postopkih agencij, še posebej takrat, kadar se nanašajo na domnevno kršenje ustavno določenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Samostojnost državljanskega sveta je v praksi torej omejena, s čimer je omejena tudi njegova vloga v smislu "psa čuvaja" demokratične družbe.

9.3.5 Sodelovanje sabora pri delu SNV

Premalo je po mojem mnenju izkoriščena tudi možnost sodelovanja sabora pri delu SNV. Pri delu SNV običajno sodeluje predsednik sabora, predsednik odbora pa le v kriznem času in vojni. Sodelovanje sabora pri delu v SNV je pomembno ne le zato, ker omogoča seznanitev sabora z najpomembnejšimi informacijami v zvezi z delovanjem obveščevalnega sistema. Pomembno je tudi zato, ker pri tem prihaja do tudi vzpostavitve neformalnih stikov in izmenjave neformalnih mnenj na področju delovanja obveščevalnega sistema, kar je pogosto prav tako pomembno kot formalna komunikacija. Ker ima dostop do teh informacij v mirnem času le predsednik sabora, se postavlja vprašanje, kako in v kakšnem obsegu predsednik sabora tako pridobljene informacije, vtise in mnenja lahko prenese na odbor, saj odboru o svojem sodelovanju na sestankih SNV ni dolžan poročati.

10 SKLEP IN VERIFIKACIJA HIPOTEZ

Na začetku preučevanja sem postavil štiri hipoteze, ki jih v celoti potrjujem, kar bom pojasnil v nadaljevanju.

Hipoteza 1: Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami RH predstavlja dopolnitev notranjega, strokovnega, izvršnega, sodnega ter nadzora s strani demokratične javnosti nad službami.

Izhodišče za razmerja med posameznimi vejami oblasti v R. Hrvaški in s tem tudi za parlamentarni nadzor nad vlado in njenimi obveščevalnimi službami določa Ustava RH oz. v njej zapisana temeljna ustavna načela. Med temi so še posebej pomembna: načelo delitve oblasti, načelo demokratičnosti, načelo pravne države, načelo ustavnosti in zakonitosti, načelo sorazmernosti, načelo spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (npr. pravica do nedotakljivosti bivališča, zasebnosti, svobode in tajnosti vseh oblik komuniciranja ter varovanja osebnih podatkov) ter določbe Ustave RH o neodvisnosti in samostojnosti sodne veje oblasti. Nadzor nad zakonitostjo aktov državne uprave in oseb z javnimi pooblastili izvaja po Ustavi RH sodna veja, nadzor skladnosti vseh predpisov z ustavo in zakoni in s tem tudi nadzor nad zakonodajno in izvršilno oblastjo pa izvaja Ustavno sodišče RH. Ustava in zakoni zagotavljajo pravna sredstva proti samovolji, napakam in zlorabam s strani državne uprave, kot so: pritožba proti aktom državne uprave, sodno varstvo, določbe kazenskega zakonika v primeru zlorabe uradnega položaja. Zakon tudi določa, da odločitev sodišča ne sme temeljiti na dokazih, ki so zbrani na nezakonit način. Vsak državljan ima pravico do predloga ali pritožbe na delo organov državne uprave in odgovora na pritožbo ali predlog. Zaposlene v državni upravi zavezuje Etični kodeks javnih uslužbencev, nadzor nad delom državne uprave (vključno z obveščevalnimi službami) v okviru svojih pristojnosti na podlagi Ustave RH izvaja tudi varuh človekovih pravic. Nadzor nad finančnim poslovanjem državne uprave izvaja Državni ured za reviziju.

Po Ustavi RH je Vlada RH za svoje delo odgovorna parlamentu (saboru), v okviru svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti (ob spoštovanju načela vezanosti na ustavo in zakone) je pri svojem delu samostojna ter odgovorna za delo državne uprave. Delo državne uprave po posameznih področjih nadzira pristojno ministrstvo, organi državne uprave pa izvajajo upravni nadzor organov državne uprave na nižjih ravneh.

R. Hrvaška je leta 2006 z novim zakonom (ZSOS) temeljito reorganizirala obveščevalni sistem, ki ga sestavljajo: Varnostno–obveščevalna agencija (SOA), Vojaška varnostno–obveščevalna agencija (VSOA), Center za elektronsko izvidovanje GŠOS RH, Operativno–tehnični center za nadzor telekomunikacij (OTC), Urad Sveta za nacionalno varnost (UVNS), Zavod za varnost informacijskih sistemov, Svet za nacionalno varnost (SNV) ter Svet za koordinacijo varnostno–obveščevalnih agencij. V okviru obveščevalnega sistema imata pooblastila za uporabo prikritih ukrepov zbiranja podatkov, s katerimi posegata v ustavno zajamčene človekove pravice, le obveščevalni agenciji in zakon podrobneje ureja predvsem nadzor nad delovanjem (in ukrepi) obveščevalnih agencij.

Zakon ureja notranji nadzor obveščevalnih agencij (direktor, vodje organizacijskih enot, disciplinska sodišča), zunanji upravni in strokovni nadzor (UVNS, Generalna inšpekcija MORH), izvršni politični nadzor (predsednik Vlade RH in predsednik republike, SNV), parlamentarni nadzor, sodni nadzor (pooblaščen sodnik Vrhovnega sodišča RH, ki odobri večino prikritih ukrepov zbiranja) ter nadzor s strani državljanov (svet državljanov) kot obliko civilnega nadzora. Na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin nadzor izvaja tudi varuh človekovih pravic, na področju nadzora zakonitosti in pravilnosti finančnega poslovanja pa urad za revizijo. Vse bolj se uveljavlja tudi nadzor s strani civilne družbe v širšem smislu, ki z zastavljanjem javnih vprašanj in razpravami v medijih postavlja pod drobnogled delo oblasti.

Parlament obveščevalne službe nadzira kot celota, pri čemer ima na razpolago tipična orodja parlamentarnega nadzora, ki jih določa že Ustava RH, to so poslansko vprašanje, parlamentarna razprava, interpelacija, ustanovitev preiskovalne komisije,

ter zaupnica vladi ali posameznim ministrom. Parlament in njegova delovna telesa lahko skličejo tiskovno konferenco in izvajajo pritisk na izvršilno oblast. Kot posebni obliki parlamentarnega nadzora je sabor ustanovil matični odbor za nadzor obveščevalnih služb ter državljanski svet, ki je zunanje in samostojno delovno telo za civilni nadzor obveščevalnih agencij.

Hipoteza 2: Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami RH je zakonsko urejen, vendar po obsegu in vsebini omejen in ne zajema pomembnih delov obveščevalnega sistema; pravna podlaga je razdrobljena in nedorečena in odpira možnost sporov in afer med posameznimi vejami oblasti.

Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami je podrobneje urejen v Zakonu o obveščevalnem sistemu (ZSOS), nekatera vprašanja parlamentarnega nadzora pa so urejena tudi v Poslovniku sabora, ki ima po tolmačenju Ustavnega sodišča RH pravno moč zakona in ima s tem pravni učinek tudi na Vlado RH. Na ta način je področje razdrobljeno in deloma nepregledno. Matični odbor sabora za nadzor obveščevalnih služb ne razpolaga s poslovnikom o svojem delu, kar ne prispeva k večji preglednosti dela odbora in ne prispeva k večjemu zaupanju javnosti v delovanje obveščevalnega sistema in učinkovitost parlamentarnega nadzora nad njim.

Določila zakona so nedorečena na mnogih področjih, med katerimi z vidika doseganja namena (učinkovitosti) parlamentarnega nadzora izpostavljam naslednje ugotovitve:

1. Poročanje ni urejeno na način, ki bi omogočal sistematično in celovito spremljanje obveščevalnega sistema. *Prvič*, vsebina nobenega od poročil, ki jih odbor redno prejema, ali jih posebej zahteva na podlagi zakona od obveščevalnih agencij in Vrhovnega sodišča RH, zakonsko ni določena. To ne prispeva k preglednosti na tem področju, ne ponuja možnosti za sistematično spremljanje dela agencij, povečuje možnost sporov med vsemi tremi vejami

oblasti, omogoča morebitno prikrivanje dejstev, ki agencij ne prikazujejo v najboljši luči, odbor pa lahko neutemeljeno poseže tudi v pravico do zasebnosti državljanov. *Drugič*, odbor prejema le letna poročila obveščevalnih agencij ter *delno* letno poročilo UVNS. Odbor ne prejema rednih mesečnih ali tromesečnih poročil obveščevalnih agencij o dejavnosti, odrejanju in izvajanju nadzorovanih ukrepov zbiranja podatkov, iz česar sledi, da odbor ne spremlja redno odobritev in izvajanja nadzorovanih ukrepov. Odbor ne prejema rednih poročil Vrhovnega sodišča RH o odrejenih in zavrnjenih odredbah za izvedbo prikritih ukrepov, ne prejema niti poročil direktorjev agencij o prikritih ukrepih, ki jih na podlagi zakona direktorja odrejata samostojno. Odbor ne prejema niti letnih ali drugih periodičnih poročil o delu OTC, ki zagotavlja ukrepe nadzora telekomunikacij in je zato pomemben organ obveščevalnega sistema. Odbor ne prejema rednih poročil ponudnikov telekomunikacijskih storitev, niti poročil o izvršenih vpogledih v evidence državnih organov in pravnih oseb. Odbor ne prejema poročil o izvedbi strokovnih nadzorov UVNS, razen v kolikor nadzor zahteva sam, to velja tudi v primeru, če UVNS med nadzorom ugotovi nezakonnosti pri delu agencij. Zakon ne določa niti obveze UVNS o seznanitvi odbora o rezultatih nadzora proračuna obveščevalnih agencij in OTC, niti o področjih delovanja agencij ter uresničevanju ciljev dela, čeprav vsa ta poročila UVNS že posreduje izvršilni veji oblasti. Odboru ne poroča niti *Savjet za koordinacijo sigurnosno–obavještajnih agencija*, ki usklajuje delo agencij z drugimi državnimi organi. Zakon ne določa niti obveze posredovanja predloga proračuna (finančni načrt) ali finančnih poročil obveščevalnih agencij in drugih elementov obveščevalnega sistema na podroben način. Prav tako odbor ne prejema izvedbenih načrtov dela agencij in drugih delov obveščevalnega sistema, niti poročil UVNS o strokovnem nadzoru porabe proračuna agencij. Iz tega sledi, da odbor nima na razpolago podatkov, na podlagi katerih bi lahko razpravjal o posameznih postavkah predloga proračuna z vidika smotrnosti in učinkovitosti porabe finančnih in drugih sredstev agencij, ne more niti primerjati načrtov dela z letnimi poročili, finančnim načrtom ter finančnimi poročili obveščevalnih agencij in tudi ne ostalih elementov obveščevalnega sistema. Prav tako odbor letnih načrtov dela in finančnih načrtov agencij ne

more primerjati s stopnjo ogroženosti. Zakonodajalec je premalo izkoristil tudi možnost nadzora evidenc vpogledov agencij v baze podatkov, registre in dokumentacijo, ki jih skladno z 32. čl. ZSOS *lahko* vodijo državni organi, organi lokalne samouprave, pravne osebe, MORH in OS.

2. Zakon omogoča odboru, da opravi neposredni nadzor agencij. Pri tem pa je zakon nedorečen iz naslednjih razlogov: *Prvič*, zakon ne določa podrobneje metodologije nadzora in ne rešuje vprašanj, ki so lahko med izvedbo nadzora pomembna. Tako ne določa omejitev v smislu lokacij, ki jih odbor lahko obišče; niti ukrepov za večjo operativnost nadzora in zmanjšanje verjetnosti odtekanja zaupnih podatkov (npr. omejitev števila poslancev, ki je lahko v skupini za nadzor). Zakon ne ureja možnosti začasnega odloga nadzora, kar lahko povzroči nesporazume in spore ter ogrozi varnost zaposlenih in tekoče operacije obveščevalne agencije. Zakon ne rešuje vprašanj, kot so: Kakšen je način in postopek izvajanja nadzora? Katere informacije lahko odbor zahteva? Ali lahko pravi le vpogled v dokumente ali lahko zahteva tudi kopije ali prepise posameznih dokumentov ali delov teh dokumentov? Ali lahko izvaja vpogled v sodne odredbe o uporabi nadzorovanih ukrepov? Ali se odbor lahko seznanja s konkretnimi razlogi, zakaj je bil prikriti ukrep izveden? Ali se odbor lahko seznanja z ukrepi v izvajanju ali le s končanimi ukrepi in zadevami? Do katerih informacij lahko odbor pride sam in na kakšen način? Ali mora biti obisk napovedan ali je lahko tudi nenapovedan? Ali poslanci lahko opravijo ogled vmesnikov, drugih naprav in programske opreme? Ali poslanci lahko izvedejo vpogled v evidence opravljenih vpogledov v evidence in zbirke podatkov s strani obveščevalnih agencij, ki jih lahko vodijo državni organi in pravne osebe? *Drugič*, odbor ne more opraviti neposrednega nadzora ostalih elementov obveščevalnega sistema ali pri ponudnikih telekomunikacijskih storitev. To pomeni, da parlamentarni nadzor ne more biti celovit, pri nenadzorovanih elementih obveščevalnega sistema (ali ponudnikih telekomunikacijskih storitev) pa se povečujejo možnosti za morebitne zlorabe. *Tretjič*, zakon nejasno določa, da so postopki pri neposrednem nadzoru s strani odbora enaki postopkom kot pri nadzoru UVNS, ki je organ za strokovni

nadzor. To pomeni, da je odbor med nadzorom v smislu postopkov izenačen s strokovnim organom izvršilne veje, kar lahko zabriše mejo med parlamentarnim odborom in izvršilno vejo ter povzroči nepotrebne spore direktorjev agencij s poslanci. Obenem zakon v konkretnem primeru ne ureja podrobneje postopkov nadzora, torej je v tem delu nedorečen. Četrto, zakon lahko tolmačimo tudi tako, da odbor lahko opravi vpogled v vse dokumente in poročila agencij, kar lahko pomeni tudi vpogled v osebne podatke, kar bi bilo v nasprotju z Zakonom o varstvu osebnih podatkov. Nedvomno pa bi vpogled v vse dokumente presegal tudi namen parlamentarnega nadzora, ki je političen in ne strokoven. Omenjene nedorečenosti in nejasnosti zakona v zvezi z izvajanjem nadzora lahko postavijo pod vprašaj tudi skladnost posameznih členov ZSOS s 3. čl. Ustave RH, po katerem je vladavina prava (načelo pravne države) ena najvišjih ustavnih vrednot.

3. Med opravljanjem nadzora se poslanci z direktorjem in zaposlenimi lahko pogovarjajo le o zakonitosti ukrepov in postopkov agencij, zaradi česar ostajajo neizkoriščene možnosti poslancev za informiranje o podrobnostih na obveščevalnem področju, kar lahko vpliva na kvaliteto sprejetih zakonov in drugih aktov sabora, poslance postavlja v manj ugoden položaj v dialogu z izvršilno vejo oblasti, ne prispeva k dvigu ugleda poslancev in parlamenta v celoti ter ne prispeva k medsebojnemu zaupanju med obveščevalnima agencijama in poslanci.
4. Zaradi nedorečenosti zakona lahko pride do spora med zakonodajno in izvršilno vejo v primerih, v katerih direktorja agencij oziroma SNV (torej izvršilna veja oblasti) odločajo o tem, ali odbor lahko izvede vpogled v določen podatek. Odločitev izvršilne veje je namreč pri tem dokončna, zato se spor na tej točki lahko prenese le še na politično raven.
5. Za pridobitev strokovnega mnenja lahko odbor na sejo povabi predstavnike znanosti in stroke, vendar pa zakon ne določa obveze po zaščiti identitete zaposlenih v obveščevalnih agencijah, v kolikor so na sejo povabljeni (zakon

določa le obvezo zaščite identitete zaposlenih, kadar pričajo v postopku pred sodiščem). To lahko vpliva na voljo zaposlenih, da se odzovejo povabilu, ali celo ogrozi njihovo varnost.

6. Odbor lahko od UVNS zahteva izvedbo strokovnega nadzora nad delom agencij, ne pa tudi nad delom drugih elementov obveščevalnega sistema ali ponudnikov telekomunikacijskih storitev. Tudi v tem smislu torej velja ugotovitev o necelovitosti parlamentarnega nadzora nad obveščevalnim sistemom.

7. V primeru suma nezakonnosti ali kršenja človekovih pravic lahko nadzor zakonitosti dela obveščevalnih agencij opravi državljanski svet za nadzor. Svet na ta način predstavlja podaljšek matičnega odbora na področju nadzora zakonitosti dela agencij, obenem pa opravlja tudi vlogo javnega zaupnika v zadevah, ki se tičejo obveščevalnih agencij. Čeprav je državljanski svet formalno samostojen, pa nadzora ne more začeti po lastni presoji, ampak le na podlagi zahteve državljanov, državnih organov ali pravnih oseb. Samostojnost sveta državljanov je s tem omejena, vsakega suma o zlorabi pa tudi ni možno preveriti, v kolikor pred tem ni podana ustrezna zahteva. Na ta način je vloga državljanskega sveta kot "psa čuvaja" demokratične družbe omejena.

8. V primeru suma o nezakonnosti finančnega poslovanja agencij lahko odbor zahteva izredno revizijo finančnega poslovanja agencij, vendar pa s tem ni možno zajeti vseh vidikov nadzora nad porabo denarja. Finančna revizija lahko sicer odkrije nepravilnosti pri finančnem poslovanju, kot so neskladje z zakoni in finančnimi standardi, ne more pa ugotoviti nepravilnosti v zvezi s smotrnostjo in učinkovitostjo porabe sredstev glede na izvedbeni načrt in cilje dela agencij ali drugih delov obveščevalnega sistema. Ne more podati niti mnenja o etičnosti tajnih uslug, ki so plačane iz posebnih fondov agencij, ali o integriteti izbranih ponudnikov teh uslug. Za podajanje odgovorov na ta vprašanja Urad za revizijo RH ni pristojen, zato bi bilo zelo primerno, če bi

parlament izvaja občasen nadzor tudi v zvezi s temi vprašanji, sicer ostajajo v izključni pristojnosti izvršilne veje. Na podlagi obstoječe ureditve lahko sklepamo, da sabor tega ne opravlja.

9. *Nadzor zakonitosti* dela obveščevalnih agencij kot vsebina parlamentarnega nadzora odpira dilemo v zvezi s poimenovanjem, saj je nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo dela državne uprave po Ustavi RH naloga sodne veje oblasti.
10. Med pomembnimi določili zakona je obveznost uradne osebe obveščevalne agencije, da takoj obvesti predsednika odbora, če je prejela pisno odredbo za izvedbo naloge, ki predstavlja kaznivo dejanje. Ta določba (čeprav ne gre dvomiti v njen pozitivni učinek z vidika parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami) pa ne more preprečiti nezakonitosti ali zlorab, do katerih bi lahko prišlo v primeru delovanja uradne osebe na lastno pest, s soglasjem ali v dogovoru z nadrejenim ali sodelavci.
11. Nadzor nad nadzorovanimi ukrepi je precej bolj podrobno urejen v primeru nadzorovanih ukrepov policije, kjer so pogoji za začetek uporabe strožji in podrobneje določeni, nad ukrepi pa ima nadzor tudi javnost med sodnim postopkom.

Hipoteza 3: Notranja organiziranost parlamentu RH ne omogoča poglobljenega spremljanja delovanja obveščevalnega sistema.

Sabor nima delovnega telesa, ki bi bilo specializirano za nadzor obveščevalnih služb. Matični odbor sicer ima pristojnosti za spremljanje področja obveščevalnih služb, vendar pa je hkrati pristojen še za celo vrsto drugih področij. Iz tega sledi, da odbor nima možnosti za poglobljeno preučevanje in razpravo o mnogih pomembnih vprašanih delovanja obveščevalnega sistema. Obseg parlamentarnega nadzora je

poleg tega tudi vsebinsko omejen, saj se z vrsto pomembnih vprašanj iz področja obveščevalnega sistema odbor ne ukvarja.

Zakon določa, da predsednik odbora lahko sodeluje pri delu SNV, vendar le v času krize in vojne. S tem ostaja neizkoriščena možnost seznanitve odbora z vsemi pomembnimi vprašanji na področju delovanja obveščevalnih agencij, s katerimi pa je seznanjen predsednik sabora, ki pri delu SNV redno sodeluje. Ob tem se zastavlja vprašanje, na kakšen način predsednik sabora seznanja predsednika odbora o vsebini in poteku sej SNV ter o neformalnih mnenjih, opažanjih in vtisih, saj zakon ali Poslovnik sabora tega ne določata. Zato lahko le domnevamo, da je v praksi to odvisno od volje predsednika sabora, osebnostnih lastnosti predsednika odbora, medstrankarskih razmerij in podobnega.

Novi zakon pa odboru daje tudi nekatere večje pristojnosti kot predhodni zakon iz 2002. Odbor lahko po novem razpravlja o vseh poročilih, medtem ko je po določbah prejšnjega Zakona o varnostnih službah (2002) predsednik sabora odločal o tem, katera vprašanja so se obravnavala plenarno, katera pa v odboru.

Strankarska sestava odbora ni skladna s Poslovnikom sabora, saj absolutna večina članov odbora prihaja iz vladajoče stranke (HDZ), kar ne ustreza obstoječemu razmerju sil⁴⁷. Vladajoča stranka ima s tem moč, da preglasi vsako odločitev odbora ter vpliva na voljo do nadzora odbora kot celote. Člana odbora sta tudi dva bivša ministra za notranje zadeve, od česar je eden tudi bivši direktor obveščevalne službe, kar lahko vpliva na nastanek konflikta interesov.

Do konflikta interesov lahko pride tudi v državljanskem svetu za nadzor, saj je eden izmed njegovih članov tudi nekdanji direktor obveščevalne službe.

Hipoteza 4: Parlamentarni nadzor nad obveščevalno varnostnimi službami R. Hrvaške je urejen skladno z evropskim pogledom, priporočili in prakso.

⁴⁷ Gre seveda za 5. sklic sabora (2003–2007).

Hrvaški model ureditve parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami je skladen z evropskimi priporočili, kar pa nam ne pove ničesar o odprtih vprašanjih in dilemah, ki se odpirajo pri podrobnejšem preučevanju problematike (oboje sem podrobneje pojasnil v 9. poglavju).

Sklep

Sabor opravlja parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami na način, pri katerem niso izrabljene vse možnosti, ki jih ponuja hrvaška Ustava. Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi službami zajema le del obveščevalnega sistema, njegovi pomembni deli pa ostajajo izven dosega parlamentarnega nadzora. Notranja organiziranost parlamentu ne omogoča poglobljenega spremljanja delovanja obveščevalnega sistema, nadzor se nanaša predvsem na vprašanja zakonitosti dela obveščevalnih agencij, ne pa tudi na druga pomembna vprašanja. Parlamentarni odbor tako npr. ne more ugotoviti nepravilnosti in zlorab, ki same po sebi ne predstavljajo nezakonitosti. Odbor nima na razpolago niti ustreznih informacij, ki bi poslancem omogočale sistematično in celovito spremljanje dejavnosti in ukrepov obveščevalnih agencij, ter delovanje obveščevalnega sistema kot celote. Izvedba nadzora je zaradi nedorečenosti zakonodaje v praksi pogosto odvisna od vsakokratnih dogovorov med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, kar odpira možnosti za spore, afere in politizacijo obveščevalnih agencij. Zaradi nedorečenosti v zakonodaji lahko prihaja tudi do kršitev določil o varovanju osebnih podatkov s strani poslancev. Dejstvo, da večina članov odbora prihaja iz vladajoče stranke, nekateri člani odbora in državljanskega sveta za nadzor pa so tudi nekdanji direktorji obveščevalnih služb in notranji ministri, prav gotovo ne more prispevati k večjemu zaupanju javnosti v parlamentarni nadzor nad obveščevalnim sistemom.

Ustava RH nudi vsa potrebna izhodišča za bolj celovit in sistematičen nadzor nad obveščevalnimi službami, kot ga sabor trenutno izvaja. Za to bi bilo potrebno dopolniti zakonodajo in Poslovnik sabora; še boljše, področje bi bilo dobro urediti s posebnim zakonom na celovit in pregleden način. Sabor bi moral ustrezno

reorganizirati delovno telo za nadzor obveščevalnih služb, predvsem v smislu njegove specializacije za nadzor obveščevalnega sistema. Nadzor bi moral zajeti vse elemente obveščevalnega sistema in vsa področja in vidike delovanja, ne le nadzor nad zakonitostjo dela. Zakon bi moral zagotoviti, da člani vladajoče stranke ne morejo imeti absolutne večine članov odbora, ter preprečiti možnost, da v odboru in državljanskemu svetu za nadzor sedijo nekdanji direktorji obveščevalnih služb in ministri. Zakon bi moral podrobneje urediti tudi vprašanja poročanja o dejavnostih, o odrejanju in izvajanju prikritih ukrepov agencij, poročanje bi moralo zajeti vse ostale elemente obveščevalnega sistema, urediti posredovanje letnih načrtov dela ter finančnih načrtov in poročil, urediti zaščito identitete zaposlenih obveščevalnih agencij v primeru obiska v odboru, postopke pri neposrednem nadzoru odbora, nadzor nad prikritih ukrepov, ter opredeliti procedure, ki bi preprečevali nastanek sporov med poslanci in obveščevalnima agencijama. Predsednik odbora bi lahko sodeloval tudi pri delu SNV tudi v času, ko ni krize.

Področje parlamentarnega nadzora mora biti v vsaki sodobni demokraciji zakonsko urejeno na jasn in pregleden način, rešitve ne smejo puščati dvomov o pristojnostih parlamenta kot nadzornika, ter vlade in obveščevalnih služb kot nadzorovanih. Le na ta način se razkorak med deklarativnim (kar piše v ustavi in zakonih) in prakso (kaj se zares izvaja) lahko zmanjša na najmanjšo možno mero; parlament lahko izvaja nadzor na način, ki zagotavlja večje možnosti za odkrivanje in preprečevanje zlorab obveščevalnega sistema (od znotraj in s strani politike); v javnosti se krepí prepričanje o upravičenosti obstoja obveščevalnih služb in o tem, da te službe demokracijo varujejo, ne pa da jo ogrožajo; med parlamentom in obveščevalnimi službami pa se krepí medsebojno zaupanje in spoštovanje, kar prispeva k razvoju demokratične družbene klime v širšem smislu.

11 LITERATURA

11.1 Knjige

1. (2006) Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: Načela, mehanizmi in praksa. IPU in DCAF, 2003. Slovenski prevod. VERIS d.o.o., Ljubljana.
2. Anžič, Andrej (1996). Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo. ČZP Enotnost. Ljubljana, 1996.
3. Born, Hans, Fluri, Philipp, Lunn, Simon (2003). Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform. A collection of articles on foundational aspects of parliamentary oversight of the security sector. Geneva centre for Democratic Control of Armed Forces. http://www.dcaf.ch/_docs/dcaf_doc4.pdf.
4. Born, Hans, Leigh, Ian (2005). Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj delatnosti: Pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi (prevod v Srbski jezik). Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami. Oslo, 2005. Dostopno na spletnih straneh DCAF.
5. Clark, Robert. M. (2004). Intelligence Analysis: A Target – Centric Approach. CQ Press. Washington, D.C.
6. Dlomo, Thokozani Dennis (2004). An analysis of Parliamentary Intelligence Oversight in South Africa with specific reference to the Joint Standing Committee on Intelligence. University of Pretoria. <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-02082005-092528/unrestricted/00dissertation.pdf>.

7. Edmonds, Martin (1988). *Armed Services and Society*. Leicester University Press.
8. Grizold, Anton (1999). *Obrambni sistem republike Slovenije. Visoka policijsko – varnostna šola*. MNZ. Ljubljana.
9. Grizold, Anton, Tatalović, Siniša, Cvrtila, Vlatko (1999). *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb, 1999.
10. Hannah, Greg, O'Brien, Kevin. A., Rathmel, Andrew (2005). *Intelligence and security Legislation for Security Sector Reform*. RAND Corporation. Technical Report for the United Kingdom's Security Sector Development Advisory Team. http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR288/.
11. Johnson, Loch K. in Wirtz, James J. (2004). *Strategic Intelligence: Windows Into a Secret World. An Anthology*. Roxbury Publishing Company. LA, California.
12. Purg, Adam (2002). *Primerjalni obveščevalni sistemi*. Visoka policijsko - varnostna šola. MNZ. Ljubljana.
13. Shulsky, Abram N., Schmitt, Gary J. (2002). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Third Edition. Potomac Books, Inc. Washington D.C.
14. *Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) (2002)*. SAZU, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša. DZS, Ljubljana.
15. Šaponja, Vladimir (1999). *Taktika dela obveščevalno varnostnih služb*. Visoka policijsko – varnostna šola. MNZ. Ljubljana.
16. Šturm, Lovro (1998). *Omejitev oblasti: Ustavna izhodišča javnega prava*. Nova Revija. Ljubljana.

17. Todd, Paul in Bloch, Jonathan (2003). Global Intelligence. Zed Books, London.
18. Zajc, Drago (2000). Parlamentarno odločanje. (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi. Funkcije novih parlamentov. FDV, Ljubljana.
19. Zajc, Drago (2004). Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov. FDV, Ljubljana.
20. Žunec, Ozren, Domišljanović, Darko (2000). Obavještajno – sigurnosne službe Republike Hrvatske. Naklada Jesenski i Turk, Zagreb.

11.2 Magistrske naloge

1. Golobinek, Robert (2004). Parlamentarni nadzor nad Kriminalistično policijo. Pravna Fakulteta UL, Ljubljana.

11.3 Znanstveni članki

1. (2003) Intelligence Practise and Democratic Oversight – a Practitioner's View. DCAF Intelligence Working Group. Occasional Paper No.3. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Dostopno na spletnih straneh DCAF.
2. (2005) Croatia 2005 Progress Report. European Commission. SEC (2005) 1424. Brussels, 9. November 2005. http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf.

3. (2006) Parliamentary Oversight of Intelligence Services. DCAF Backgrounder. 03/2006. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Dostopno na spletnih straneh DCAF.
4. Anžič, Andrej (2000). Tajnost: Vrednota in zlo. Teorija in praksa. Letnik 37, 5/2000, str. 849–863.
5. Anžič, Andrej, Golobinek, Robert (2003): Slovenski model parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. Teorija in praksa, let. 40 6/2003, str. 1058–1073.
6. Bežovan, Gojko, Zrinščak, Siniša, Vugec, Marina (2005). "CIVICUS-ov indeks civilnog društva u Hrvatskoj". CERANEO – Centar za razvoj neprofitnih organizacija, CIVICUS – Svjetski savez za građansku participaciju. Zagreb, 2005. http://www.ceraneo.hr/civilno_dru%C5%A1tvo.htm.
7. Born, Hans (2002). Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures. Working paper series - No. 20. Geneva, May 2002. Geneva centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Dostopno na spletnih straneh DCAF.
8. Born, Hans, Fluri, Philipp, Lunn, Simon (2003). Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform. Geneva centre for Democratic Control of Armed Forces. Dostopno na spletnih straneh DCAF.
9. Bratić, Vjekoslav (2004). Uloga parlamenta u proračunskom procesu: Primjer Hrvatskog sabora. Financijska teorija i praksa 28 (1) str. 7–23 (2004). http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik= 8902.
10. Cottey, Andrew, Edmunds, Timothy, Forster, Anthony (2002). The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil – Military Relations.

Armed Forces & Society, Vol. 29. No. 1. Fall 2002, pp. 31–56.

11. Müller – Wille, Björn (2004). For EU eyes only? Shaping an intelligence community within the EU. Occasional papers No.50. Institute for Security Studies, EU. <http://www.iss-eu.org/occasion/occ50.pdf>.
12. Olson, David M. (2002). The Institutionalisation of Parliamentary Committees: The Experience of Post – Communist Democracies. Paper presented to ECPR Congres Workshop #16. 22.–27. marca 2002. Torino, Italija.
13. Vass, Laszlo. Parlamentarno – vladni odnosi: Kdo nadzira koga?

11.4 Pravni viri

1. (1999) CoE PA Recommendation 1402. Control of internal security services in Council of Europe member states. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. 26. april 1999.
2. (2005) CoE PA Recommendation 1713. Democratic Oversight of the Security Sector in Member States. 23.june 2005. Parliamentary Assembly of the Council of Europe.
3. (2005) Zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Uredbe o obvezama iz područja nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske za pravne i fizičke osobe u telekomunikacijama. Pučki pravobranitelj. Broj: P. P. R. – 11/05-1. Zagreb, 23. februar 2005. <http://www.ombudsman.hr/default.asp?ru=121&gl=200602140000003&sid=&jezik=1> (1. 4. 2007).
4. Dugoročni plan razvoja (DPR) oružanih snaga Republike Hrvatske 2006–2015 (DPR). Narodne novine 81/06.

5. Godišnje smjernice za rad sigurnosnih službi Republike Hrvatske. Narodne novine 121/03.
6. Izvješća o radu Pučkog pravobranitelja (za leta 2002, 2003, 2004 in 2005). <http://www.ombudsman.hr/default.asp?ru=13&sid=&akcija=&jezik=1>.
7. Kazneni zakon. Narodne novine 110/97, 27/98, 129/00, 51/01, 111/03, 105/04, 84/05, 71/06.
8. Odluka o imenovanju predsjednika i šest članova Vijeća za nadzor sigurnosnih službi. Narodne novine br.: 167/03, 76/07.
9. Odluka o Vijeću za nadzor sigurnosnih službi. Hrvatski Sabor. Narodne novine 46/07.
10. Odluka Ustavnog suda RH, Broj: U-I/453/1998. Zagreb, 3. veljače 2000.
11. Odluka Ustavnog suda RH, Broj: U-I-659/1994. Zagreb, 15. ožujka 2000.
12. Odluka Ustavnog suda RH, Broj: U-II-1744/2001. Zagreb, 11. veljače 2004.
13. Poročila Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost (z dne 28. 3. 2006 ter 10. 4. 2006. Dostopno na spletnih straneh sabora.
14. Poslovnik Hrvatskoga sabora. Narodne novine 71/00, 129/00, 117/01, 6/02 – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04.
15. Splošna deklaracija o človekovih pravicah. <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=102>.
16. Ustav Republike Hrvatske. Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/01.

17. Zakon o državnoj reviziji. Narodne novine 70/93, 48/95, 105/99, 36/01, 44/01, 177/04.
18. Zakon o istražnim povjerenstvima (ZIP). Narodne novine 24/96.
19. Zakon o kaznenom postupku. Narodne novine 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 62/03 – Pročišćeni tekst, 115/06.
20. Zakon o obrani (ZO). Narodne novine 33/02.
21. Zakon o policiji (ZP). Narodne novine 129/00.
22. Zakon o pučkom pravobranitelju. Narodne novine 60/92.
23. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave. Narodne novine 33/96, 92/01.
24. Zakon o sigurnosnim službama. Narodne novine 32/02.
25. Zakon o sigurnosno – obavještajnom sustavu Republike Hrvatske. Narodne novine 79/06, 105/06.
26. Zakon o sudovima. Narodne novine 150/05, 16/07.
27. Zakon o sustavu državne uprave. Narodne novine 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 59/01.
28. Zakon o telekomunikacijama (ZTK). Narodne novine 122/03, 70/05.
29. Zakon o Vladi Republike Hrvatske. Narodne novine 101/98, 15/02, 117/01, 190/03.

30. Zakon o zaštiti osobnih podataka (ZZOP). Narodne novine 103/03, 118/06.
31. Zakon o zaštiti tajnosti podataka (ZZTP). Narodne novine 108/96.

11.5 Internetni viri

1. Princeton WordNet. A lexical database for the English language.
<http://wordnet.princeton.edu/webwn.help>.
2. Spletne strani Hrvatskoga sabora.
<http://www.sabor.hr/>.
3. Spletne strani Vlade Republike Hrvatske.
<http://www.vlada.hr/>.
4. Spletne strani Vlade Republike Slovenije.