

# PARLAMENTARNI NADZOR OBVEŠČEVALNIH DEJAVNOSTI IN POLICIJSKIH PRIKRITIH UKREPOV – SLOVENIJA MED TEORIJO IN PRAKSO

## PARLIAMENTARY CONTROL OF INTELLIGENCE ACTIVITIES AND COVERT POLICE MEASURES – SLOVENIA BETWEEN THEORY AND PRACTICE

Review paper

**Povzetek** Avtor obravnava polpretekle in aktualne oblike prepletanja, ločevanja in razkoraka med deklarativnimi političnimi cilji in interesi parlamentarnega nadzora ter med varnostno stvarnostjo in prakso. Slovenija je subjekt mednarodnega prava *de iure* že (ali komaj) osemnajst let.<sup>1</sup> *De facto* pa dve leti več. Ta čas bo zajela vsebina članka. Spremembi političnega okolja po osamosvojitvi države je nujno morala slediti tudi sprememba varnostnega okolja. Te spremembe pa so bile zaradi pravne neurejenosti, parcialnih in pomembno različnih političnih interesov, nerazumevanja vloge obveščevalnih služb in policije v demokratični družbi, nepoznavanja tuje prakse ter še česa nepregledne, nedorečene in celo neustavne. Zato tudi ni slučaj, da parlamentarno<sup>2</sup> nadzorstvo do leta 2000<sup>3</sup> ni bilo na ravni političnega nadzora obveščevalnih služb in policije zahodnih demokracij. Tega leta je Ustavno sodišče tudi naložilo Državnemu zboru (DZ), naj v odločilnem roku enega leta sprejme zakon, ki bo skladno z Ustavo urejal parlamentarni nadzor. Toda vse do leta 2003 nismo imeli zakona o parlamentarnem nadzoru, njegovo odsotnost je zakonodajalec reševal z dodanim členom v Zakonu o policiji<sup>4</sup>. Sprejem Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb predstavlja nov mejnik oziroma tretjo fazo teorije in prakse civilnovarnostnih razmerij v Republiki Sloveniji.

**Ključne besede** *Nadzor, parlamentarni nadzor, obveščevalna služba, obveščevalne dejavnosti, policija, prikriti ukrepi policije.*

<sup>1</sup> Avtor meni, da je bila Slovenija dokončno mednarodno priznana s sprejemom v OZN maja 1992.

<sup>2</sup> Avtor večkrat uporablja sinonim politično nadzorstvo.

<sup>3</sup> Šele odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-1-383/98 je razveljavila prvo alinejo prvega odstavka 7 a člena Odloka DZ o ustanovitvi ter nalogah komisij in odborov DZ.

<sup>4</sup> Avtor je že tedaj trdil, da sprejeta rešitev »interventnega« člena v prehodne določbe zakona ni ustrezna. Poleg tega pa je bil parlamentarni nadzor »stlačen« še v Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji in Zakon o obrambi. Šlo je za nesistemske ureditve.

**Abstract** The author discusses recent and current means of intertwining of and distinguishing between declarative political goals and the interests of parliamentary control as well as between the reality and practice of security, along with different forms of gaps that exist between these goals and interests. Slovenia has been the subject of international law *de jure* for as long as (or only) eighteen<sup>5</sup> years and *de facto* two years more. This is the period covered by the present article.

Changes to the political environment after the independence had to be followed by changes to the security environment. These changes, however, were complex, vague and even unconstitutional due to legal disorganisation, partial and significantly different political interests, lack of understanding of the role of intelligence services and the police in a democratic society, ignorance of foreign practice, and much more. It is therefore not a coincidence that, until the year 2000<sup>6</sup>, parliamentary<sup>7</sup> control was not at the level of political control of intelligence services and the police of western democracies. That year, the Constitutional Court gave the National Assembly an “order” to postpone the adoption of a law which will govern parliamentary control in accordance with the Constitution by a year. Nevertheless, Slovenia had no law on parliamentary control until the year 2003. Its absence was compensated with the addition of an Article to the Police Act<sup>8</sup>. The adoption of the Parliamentary Control of Intelligence and Security Services Act represents a new milestone, the third phase of theory and practice of civil security relations in the Republic of Slovenia.

**Key words** *Control, parliamentary control, intelligence services, intelligence activities, police, covert police measures.*

**Uvod** Pri opredelitvi predmeta proučevanja kaže izhajati iz zvez med pojavi in stvarnostjo. Predmet je torej parlamentarni nadzor, in sicer v odnosu do obveščevalne dejavnosti in policijskih prikritih ukrepov po letu 2003. Pred tem obdobjem pa v teoriji in praksi zakonodajalec pri izvedbi parlamentarnega nadzora ni ločeval med obveščevalnimi in policijskimi dejavnostmi. Dejstvo je, da je bil vse do leta 2000, ko je Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost prve alineje prvega odstavka 7 a člena Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora (Uradni list RS, št. 5/97 in 29/97) z Ustavo in ga razveljavilo<sup>9</sup>, parlamentarni nadzor bolj delovna rutina.

Posebej je pomembna tudi obrazložitev, še zlasti 12. točka, da morajo biti pristojnosti parlamentarnega telesa urejene z zakonom. Pravzaprav preseneča, da do te odločitve

<sup>5</sup> The author believes that Slovenia gained its international recognition at the time of its accession to the UN in May 1992.

<sup>6</sup> Only the Decision No U-I-383/98 of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia repealed the first indent of paragraph 1 of Article 7a of the Ordinance of the National Assembly on the establishment and tasks of boards and committees of the National Assembly.

<sup>7</sup> The author often uses the synonym political control.

<sup>8</sup> Even then, the author argued that the addition of the »intervention« article to the transitional provisions of the Act was not a suitable solution. Moreover, parliamentary control was also included in the Slovene Intelligence and Security Agency Act as well as the Defence Act. This was a case of a non-systemic regulation.

<sup>9</sup> Razveljavitev je začela učinkovati po preteku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu.

Ustavnega sodišča pravniki in ustavni pravniki niso problematizirali jasnega dejstva, da odlok, torej podzakonski akt DZ, ne more ustvarjati pravnih učinkov navzven, in to ne v odnosu do posameznikov in ne v odnosu do drugih vej oblasti.

Pri proučevanju vsebin parlamentarnega nadzora so na splošni teoretični ravni redki posamezniki problematizirali pojavnne oblike ter zakonitosti vzrokov, povezav in odnosov med obveščevalnimi službami in policijo na eni strani ter med posamičnimi vejami oblasti na drugi. Problematizirati je kazalo politične pojave in procese, stopnjo politične in varnostne kulture, pravno ureditev parlamentarnega nadzora itn. Med kritične ocenjevalce in spremljevalce teh teoretičnih in prakseoloških pojavov in problemov spada tudi avtor tega prispevka, ki se je že pet let pred odločbo Ustavnega sodišča in štiri leta pred Priporočilom Sveta Evrope o nadzoru notranjih varnostnih služb (Council of Europe, Parliamentary Assembly; Recommendation 1402, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States) v svoji znanstveni monografiji zavzel za sprejem zakona o parlamentarnem nadzorstvu (Anžič, 1996, str. 280–292).

Zavračal je večinsko mnenje tistih, ki so trdili, da zakona, ki bi urejal parlamentarni nadzor, ne potrebujemo, ker komisija za nadzor v ničemer ne bi neposredno odločala o človekovih pravicah, in da je z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice ali svoboščine (15. člen Ustave RS).<sup>10</sup>

Avtor je navajal sedem argumentov za sprejem zakona o parlamentarnem nadzoru, in sicer od tega, da ga imajo države, po katerih smo se zgledovali pri ustavnih in zakonskih rešitvah (ZR Nemčija), prek tega, da bi zakon prispeval k ustvarjanju zaupanja javnosti v službe in nadzor, pa do tega, da bi zakon postavil trda pravila igre, ki ne bi dopuščala nobenih odstopanj, opuščanj ali prekoračitev (Anžič, 1996, str. 281–282).

V Republiki Sloveniji je bila Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb ustanovljena z Odlokom Državnega zbora (Uradni list RS, št. 12/93).

Avtor je bil kritičen do pravnih in vsebinskih rešitev parlamentarnega nadzora v Sloveniji. Predstavil jih je tudi na posvetu *Posebne operativne metode in sredstva dela varnostnih in obveščevalnih služb*. Svojo kritično analizo je objavil v Zborniku strokovno-znanstvenih razprav – POSVET-POMS.

Predstavil je težave v delu komisije za nadzor, ki jih je strnil v enajst točk. Ugotavlja preveliko število članov (kar šestina članov DZ), neizkušenost in nestrokovnost poslancev, komisija s svojo neodločnostjo, politično protislovnostjo in pomanjkanjem pobude ni bila do subjektov nadzora ne korektor in ne protektor, pojavljale so

<sup>10</sup> Ustavno sodišče je v obrazložitvi že imenovane odločitve ugotovilo, da lahko razmerje med DZ (avtorjeva pripomba Komisijo za nadzor) in Vlado (avtorjeva pripomba obveščevalnimi službami in policijo) ustvari ta le ustava in zakon.

se površnost in posplošenost v obravnavi problematike, strankarska obremenjenost in podobno (Anžič, 1996, str. 19–20). Predstavil pa je tudi svoja razmišljanja, kakšna naj bi bila vsebina zakona o parlamentarnem nadzoru (Anžič, 1996, str. 24–26).

Na že omenjenem posvetu je parlamentarni nadzor obravnaval še en udeleženec, in sicer z vidika ustavnopravne obravnave. Ugotovil je, da parlamentarnega nadzora v političnem življenju ni mogoče izvajati iz drugih oblik političnega in družbenega nadzorstva nad delovanjem represivnih državnih organov (Grad, 1996, str. 97).

Avtor tega prispevka je še z nekaterimi svojimi članki<sup>11</sup> poskušal spodbuditi razpravo na omenjeno temo. Dodatno je teoretike in praktike animiral z organizacijo in izvedbo posvetov<sup>12</sup>.

Ne glede na te in takšne bolj ali manj osamljene poskuse in ne glede na to, da uveljavljene oblike in vsebine parlamentarnega nadzora niso bile učinkovite, da so imele pravno podlago zgolj v podzakonskem aktu (odlok) Državnega zbora, da je precej tajnih podatkov iz nadzorstvenega procesa »odteklo« v javnost, ni prišlo do takšne kritične mase, ki bi spodbudila širše znanstveno ali vsaj strokovno proučevanje parlamentarnega nadzora obveščevalnih in varnostnih služb. Preboj v Sloveniji nastopi s sprejetjem Priporočil parlamentarne Skupščine Sveta Evrope, in sicer z zamikom enega leta.

Prelomno leto oziroma obdobje nastopi 21. 9. 2000, ko je Ustavno sodišče sprejelo že večkrat omenjeno odločitev. Avtorju tega prispevka je bila pomembna zato, ker je pomenila potrditev pravilnosti njegovih spoznanj, trditev in zahtev, da je trebe parlamentarno nadzorstvo urediti s posebnim zakonom.

Sledilo je vmesno obdobje<sup>13</sup>, ki ga je sicer mogoče imenovati kot »pridobivanje časa«, ker je zakonodajalec zaradi Ustavnega sodišča zamujal odločilni rok enega leta. Prevladala je logika *boljše nekaj, kot nič*. Ne glede na napisano je mogoče uvrščanje interventnega člena v prehodne določbe zakonov oceniti kot neustrezno<sup>14</sup>.

Novo poglavje pri oblikovanju parlamentarnega nadzora bilo v Sloveniji odprto s sprejetjem Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003). Bistveno je, da smo vzpostavili obliko demokratičnega nadzora, da se uvaja možnost usmerjanja dela nosilcev obveščevalne in varnostne dejavnosti, da nadzorstvo ne bo več razdrobljeno med tremi zakoni, da je dana priložnost povečati zaupanje javnosti v delo komisije in Državnega zbora, da je nakazana

<sup>11</sup> Anžič, A. (2000): *Parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalnimi in varnostnimi službami – slovenske izkušnje*; Varstvoslovje, letnik 2, št. 1, Ljubljana; Anžič, A. (1999): *Obveščevalna služba – legalni in legitimni labirinti in izhodi*; Varstvoslovje, letnik 1, št. 1, Ljubljana.

<sup>12</sup> *Posvet v DZ na temo: Ogrožanje notranje varnosti Republike Slovenije (13. 4. 1999)*; *Posvet o predlogu zakona o SOVI*; VPUŠ, 3. 6. 1998.

<sup>13</sup> *Parlamentarno nadzorstvo se je parcialno vnašalo v prehodne določbe Zakona o SOVI (Uradni list RS, št. 23/99), prehodne določbe Zakona o policiji (Uradni list št. 49/78, 93/01) in Zakon o obrambi*.

<sup>14</sup> *Te in podobne trditve je avtor izrekel tudi na kolegijih ministra za notranje zadeve*.

možnost uravnoveženja med varovanjem človekovih pravic in med potrebo po učinkovitosti teh služb ter da zakon razlikuje obveščevalne in varnostne funkcije glede na njihov namen in cilje. To so premiki v pravo smer in prispevek k oblikovanju sodobnih civilnovarnostnih razmerij (Anžič, Golobinek, 2003, str. 1060).

V prispevku so obravnavane zgodovinska razsežnost parlamentarnega nadzora, njegove pomanjkljivosti in perspektive, pri tem pa bodo uporabljene različne metode, ki so prilagojene proučevanju tako kompleksnega fenomena. Ta ima varnostne, pravne, sociološke, psihološke in politološke razsežnosti. Uporabljene bodo logika in tehnika odkrivanja vzrokov in posledic, notranja in zunanja manifestacija pojava ter njihova interakcija. Obenem bo pojasnjeno, do česa lahko pridemo s pomočjo teoretičnega in praktičnega znanja ter spoznanj.

Uporabljene bodo splošne in nekatere posebne metode. Najpogosteje bodo uporabljene primerjalnozgodovinska, primerjalnopravna, deskriptivna in kvalitativna analiza. Z njihovo uporabo se je mogoče usmeriti k tistemu seštevku stvarnosti, ki se pojmuje kot iskanje odgovora na problem proučevanja. Uporabljena bo tudi metoda neposrednega opazovanja, ki je avtorjev privilegij, saj je bil pet let v nadzorstvenem procesu kot »nadzorovana služba«, torej tisti, ki se je nadzoru podrejal in mu bil izpostavljen. Zato je lahko v trditvah in ugotovitvah bolj eksakten kot družboslovci, ki te metode ne morejo uporabiti. Tako je imel možnost parlamentarni nadzor proučevati kot eksperiment. S tem pa se je izognil mnogim teoretičnim in praktičnim problemom in nejasnostim<sup>15</sup>.

Nujno pa je tudi razumevanje osnovnega pojma – nadzor (nadzorstvo).

## 1 NADZOR (NADZORSTVO)

Nadzor je pojem, ki ni le človekov vsakdanji, temveč tudi vseživljenjski sopotnik. Tega dejstva se posameznik le deloma zaveda in ga tudi površno ali sploh ne zazna. Začenja se z rojstvom, nadaljuje z odraščanjem v družini, v vzgojnih ter izobraževalnih sredinah, stopnjuje v bivalni in delovni sredini, nanj se navajamo skoraj tako kot na nošenje obleke.<sup>16</sup> Del nadzora je neformalen, del pa ima vse formalne značilnosti posegov v človekovo zasebnost. Problem, ki ga bo kazalo pravno, etično, varnostno in drugače izostriti, je: kje in koliko časa se na primer hranijo videoposnetki, kdo ima dostop do njih, kdo in kako opravlja nadzor nad posnetki, ali se uporabljajo le za namen, ki je sicer pravno urejen, ali se lahko zlorabljajo itn.

Pri opredelitvi pojmov je treba ločiti vsebino in obseg. Glede na vsebino ima vsak pojem nekatere lastnosti, ki so nujne, in lastnosti, ki so naključne. Obseg pojmov pa je celota predmetov, ki imajo splošne in bistvene lastnosti. Pojem je dobro razumeti

<sup>15</sup> V Republiki Sloveniji sta poleg avtorja članka le še dva družboslovca, ki imata znanstvene kvalifikacije, naziv visokošolskega učitelja in izkušnje nadzorovanega, in sicer izr. prof. dr. Iztok Podbregar in doc. dr. Damir Črnčec.

<sup>16</sup> Tu kaže omeniti le video nadzor, ki nas »zaznava« na bencinskih črpalkah, v bankah, denarnih zavodih, trgovinah, gospodarskih družbah, na delu javnih površin na pločnikih, dvoriščih, cestah itn.

in uporabiti kot sintezo bistvenih znakov predmeta, ki je izražena v terminu. Lahko je oblikovana v eni sami ali pa v več besedah (Jerman, 1988, str. 408–417).

Tudi pojem nadzor kaže opredeliti z opisom in definicijo ter tako razumeti njegovo vsebino.

Njegova proučitev nas opozori na dva pomena: na neko dejavnost in na subjekt, ki to dejavnost opravlja.<sup>17</sup> Nadzor je v svojem bistvu proces, v katerem sodelujeta dva subjekta in v katerem en subjekt z avtoriteto moči (neformalna ali formalna) nadzor vrši, drugi subjekt pa se mu podreja. Odnos v tem procesu je mogoče poimenovati kot nadzorstvo.

Glagol nadzorovati nam pri razčlembi ponuja več možnosti, in sicer pregledovanja, nadzorovanja in opravljanja nadzorstva. Nadzora (nadzorstva) pa ne kaže razumeti zgolj kot pregledovanje oziroma preverjanje. Če bi ga tako razumeli, bi to pomenilo, da je njegovo bistvo le v ugotavljanju odstopanja opravil ali dejavnosti od postavljenih zahtev. Razumeti ga je treba kot izvajanje dejavnosti, ki ni usmerjena le na posamične primere in nima enkratnega pomena. Njegov motiv, s tem pa tudi etično in pravno opravičevanje in poslanstvo, ne sme biti le v evidentiranju nepravilnosti. Predvsem mora odgovoriti na vprašanje, ali nek posameznik, skupina, organ, organizacija in podobno deluje skladno s postavljenimi pravili, zahtevami in pričakovanji, ki so lahko le neformalna, največkrat pa oblikovana v pravnih podlagah.

Med subjektom, ki se nadzoru podreja, in subjektom, ki ga izvaja, poteka nadzorstveni proces s številnimi in različnimi psihološkimi, sociološkimi, etičnimi, pravnimi in drugimi posledicami. Vsak tak proces mora imeti v sklepni fazi za posledico nagrado ali sankcijo<sup>18</sup> (Anžič, 1996, str. 16–17).

Vsekakor je nadzor ali njegova dejavnost (nadzorstvo) sestavina načela odgovornosti, brez katere ni mogoče razviti in utrditi nobene oblike učinkovitosti. Obenem pa je tudi pomemben del vodenja, ki ga morata determinirati ne le pravna, temveč tudi etična pravičnost. Vsega tega pa ni mogoče zajeti in utesniti v pravne norme. Profesor Trstenjak je zapisal: »Tak proces se dogaja s človekovo osebno etiko: bolj ko jo zapisujemo in kodificiramo zunaj človeka, bolj se prazni in slabi zavest človekove osebne etike in odgovornosti; kakor da je človek že zadostil etičnim zahtevam in normam, ko jih je zapisal in kodificiral v posebnih členih.«

Nadzor je treba razumeti tudi kot obliko in vsebino intervencije, s katero stran, ki nadzor izvaja (posameznik, skupina, organ, veja oblasti itn.) poskuša uveljaviti svoj vpliv na dejavnost nadzorovanega subjekta. Takšno intervencijo spremlja vrsta specifičnih manifestacij, v katerih se prepletajo legitimni in legalni, osebni, pravni,

<sup>17</sup> Subjekt je lahko posameznik (družinski član, učitelj, vzgojitelj, policist itn.), lahko pa je organizacija ali skupina (šola, vrtec, policija, inšpekcijski organi komisije itn.).

<sup>18</sup> Zanimivo je, da tudi pravne in socialne države do potankosti razvijajo sankcije, ki niso le kazenske, temveč predstavljajo stigmatizacijo posameznika, zmanjka pa jim volje, da bi dobro delo ali ravnanje nagradile. Razmerje med sankcijo in nagrado se močno nagiba v korist prve.

etični in drugi interesi, ki se pogosto med seboj spopadajo. V tem primeru lahko spremljamo in opazujemo eno izmed protislovij sodobnega družbenega razvoja, in sicer med sodelovanjem in konfliktom. Sklepati smemo, da bi se ustavil ves razvoj, če tega gibala družbenih procesov ne bi bilo. Toda le ob pogoju, da se konflikti rešujejo po vnaprej predvideni pravni poti. Le tako konflikt vodi v sodelovanje, ki neizogibno ponovno vodi v konflikt, ta pa nujno nazaj v sodelovanje.

Nadzorstvo kot proces je in še dolgo bo osrednja človekova dejavnost. Vedno in povsod pomeni poseganje v intimo posameznika, skupine, institucije ali organov. Hkrati pa pomeni omejevanje njihove svobode, pravice do zasebnosti, zmanjšanje ali povečanje konkurenčne dejavnosti, podrejanje, soočanje z drugačnim stališčem ali ravnanjem, jemanjem ali dviganjem ugleda. Zelo pomembno pa je, da se med obema subjektoma nadzorstvenega procesa doseže čim večja raven soglasja o nujnosti nadzorstva in tudi o nadzorstvenih ugotovitvah.<sup>19</sup> Dobra, toda redko prisotna lastnost izvajalca nadzora je v tem, da bo v nadzorstvenem procesu uporabil takšne mehanizme nadzora, ki jih bo nadzorovani razumel in sprejel kot samoumevne, primerne in koristne. Žal pa se prepogosto dogaja, da pri nadzoru prevladujejo parcialni osebni, korporativni ali politični interesi, ki se sicer poskušajo opravičiti s sklicevanjem na pravno podlago in tako zakrivajo pravi motiv. Enako slabo je, če postane nadzorstvo zgolj delovna rutina. Tedaj to pomeni, da se le formalno izpolnjujejo formalne obveznosti in ne vsebina nadzora. Posledice se kmalu pokažejo v opustitvah (ni storjeno, kar bi moralo biti) v dopustitvah (dopušča se, kar bi se moralo preprečiti) in v preprečitvah (preprečuje se, kar se preprečiti ne bi smelo).

Pri razmišljanju o nadzoru (nadzorstvu) je treba računati tudi na poskuse vulgarizacije in pragmatizacije, ki temu pojmu navadno dajejo prevelik ali premajhen pomen in ga označujejo z vnaprejšnjim negativnim ali pozitivnim predznakom (Anžič, 2000, str. 30–31).

Nadzor (nadzorstvo) in njegovi izvajalci ne smejo biti motivirani le z evidentiranjem nepravilnosti. Če to postane edini motiv, se bodo nepravilnosti vedno in povsod našle, ker se iščejo in ker so osrednji cilj nadzorstvenega procesa.

Nadzorstvo se lahko izraža, pa tudi uveljavlja, prek več pomenov in namenov: nadrejenost, omejitve, pregled, korekcija, identifikacija problemov, svetovanje, zahteva, potrjevanje. Doseči mora spremembo obravnavanega ravnanja, dejanja, prakse. Velikega pomena je tudi njegova preventivna vloga, ki jo ima na prihodnjo prakso in aktivnosti posameznikov ali organa.

Nadzor je vsekakor njuna sestavina odgovornosti, vodenja in izvrševanja osebnega ali delovnega poslanstva. Ni in ne more biti nadomestek izvirne vloge nadzorovanega subjekta, ki jo ima ta v bivalnem ali delovnem okolju. Tudi ga ni mogoče

<sup>19</sup> *To soglasje je bilo v samostojni Sloveniji pri nadzorstvu obveščevalnih in varnostnih služb le redko doseženo. Posledice so se kazale v javnih aferah in škandalih, od prisluškovanja VIS-a tujim diplomatom leta 1990, v aferah z orožjem, aferi Depala vas, aferi Vič-Holmec, aferi SOVE ob vladnem nadzoru leta 2007 itn.*

opredeljevati le s pravnimi normami. Številnih človekovih aktivnosti pravo ne more urejati, še zlasti ne človekovega čustvovanja (ljubezni, veselja, žalosti, jeze itn.).

Od nadzorstva se marsikje in marsikdaj preveč pričakuje, večkrat tudi neupravičeno. Občutek nadzorstvene nemoči (staršev, učiteljev, policistov, organov itn.) vedno poraja zahtevo po absolutnem nadzoru. Občutek utesnjenosti in pritiska pri nadzorovanem subjektu (posamezniku ali organu) pa sproža zahtevo po zmanjšanju nadzorstvenega bremena. Pri tem gre za večno vprašanje, koliko nadzora da in koliko ne? Nihče nima lekarniške tehtnice in ne zdravniškega recepta. Že stari Latini so poznali pregovor »Če pustiš lok stalno napet, bo postal neprožen.« V pravni državi je ne glede na pedagoško, socialno, psihološko, sociološko, politično ali pravno vsebino nadzorstvenega procesa, treba pri »doziranju« ukrepov in aktivnosti upoštevati še načela pravičnosti, nujnosti, koristnosti, humanosti, etičnosti, sorazmernosti, odgovornosti, sankcioniranja in nagrajevanja.

Nadzorstvenih procesov, ki jim je človek od rojstva do smrti izpostavljen, je toliko, kot je komunikacij človeka v bivalnem in delovnem okolju. Nobene potrebe ni, da bi posamezna oblika nadzora poskušala s svojo dejavnostjo nadomestiti dejavnost druge. Vsaka oblika je značilna prav zanjo. Odsotnosti družinskega nadzora (družinske vzgoje) šolski nadzor ne more nadomestiti. Policijskega nadzora varnosti cestnega prometa (ali katerega koli področja policijskih nalog in pooblastil) ne more prevzeti noben drug organ, tako tudi parlamentarnega nadzora ne more nadomestiti vladni nadzor itn. Vsak nadzorstveni subjekt mora svojo formalno ali neformalno vlogo opraviti skladno s svojim poslanstvom in svojimi pristojnostmi. Nujno pa je sodelovanje več različnih oblik nadzora, ki je lahko hkraten, trajen ali občasen. Usmerjen naj bo v načelo dobrega in ne v občutek krivde in sramu.

## 2 PARLAMENTARNO NADZORSTVO

Večina napisanega v poglavju o nadzoru (nadzorstvu) velja tudi za parlamentarni nadzor. Gre za nadzorstveno funkcijo parlamenta<sup>20</sup>, ki se kaže v odrejanju parlamentarne preiskave, v odločanju o zaupnici ali nezaupnici vladi in o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade ter ministrov pred ustavnim sodiščem. V tej nadzorstveni funkciji sodelujejo vsi poslanci, ne le poslanci posameznih delovnih teles. Pri uresničevanju posebne nadzorstvene funkcije imajo parlamenti nekaterih držav članic EU še delovna telesa, ki opravljajo pomembne naloge parlamenta pri nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb.<sup>21</sup>

Avtor članka večkrat uporabi kot sinonim parlamentarnega nadzora tudi pojem politični nadzor. Gre namreč za to, da se poseg v nadzorovane službe sankcionira le s političnimi

<sup>20</sup> Sodobni parlamenti imajo poleg te še zakonodajno in volilno funkcijo.

<sup>21</sup> V ZRN je to *Parlamentskommission zur Kontrolle der Geheimdienste (PKK)*, v Republiki Italiji je to *Comitato Parlamentare di Controllo sui servizi segreti (COPACO)* od leta 2007 pa *Comitato Parlamentare per la sicurezza della repubblica (COPASIR)*, v Republiki Sloveniji imamo *Komisijo za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb*.



sankcijami, to je s tistimi ukrepi, za katere je parlament pristojen. Parlamentarno nadzorstvo je mogoče le v pravni državi<sup>22</sup>, v kateri je pri izvajanju nadzorne vloge parlamenta pripravljena sodelovati tudi vlada. Le tako lahko sistem zavor in ravnotežja deluje tudi v praksi. Politično nadzorstvo tako uveljavlja v nadzorstveni dejavnosti svojevrstno politično kulturo. Kljub temu pa poznavalci sodobnega parlamentarizma ugotavljajo, da se še vedno pojavljajo različni neformalni vplivi, ki večkrat presegajo okvire legalnega, etičnega in moralnega (Anžič, 1996, str. 58–59).

Bistvo parlamentarnega nadzora je v ugotavljanju, ali izvršilna veja oblasti obstaja v okvirih politike, določene z zakoni. Gre torej za to, da se s to obliko in vsebino preverja, če vlada deluje (vlada je odgovorna za delo obveščevalnih in varnostnih služb) znotraj svojih pristojnosti.

V nekaterih državah članicah EU je takšno delovno telo parlamenta v rokah opozicije (v Republiki Sloveniji), druge se člani komisije vsakih šest mesecev zamenjajo pri njenem vodenju (v Zvezni republiki Nemčiji).

Zelo pomemben dokument je Priporočilo št. 1402 iz leta 1999, ki ga je sprejela Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (Council of Europe, Parliamentary Assembly: Recommendation 1402 Council of Internal Security Services). Na to priporočilo se je v obrazložitvi v točki 10 sklicevalo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki je na svoji seji 21. 9. 2000 odločilo, da se prva alineja prvega odstavka 7 a člena odloka o ustavnosti in nalogah komisij in odborov DZ razveljavi.

Bistvo Priporočila, vsebovanega v osmih točkah, je, da imajo notranje varnostne službe pomembno funkcijo v demokratičnih družbah, zlasti pri varovanju notranje varnosti in zagotavljanju svobodne ureditve demokratične države. Ob tem pa je skupščina izrazila zaskrbljenost, da te službe pogosto postavljajo interese nacionalne varnosti nad spoštovanje posameznikovih pravic. Ker niso ustrezno nadzorovane, obstaja možnost zlorabe pooblastil in kršitve človekovih pravic. Takšna situacija je potencialno nevarna, zato ne bi smeli dopustiti kršitve temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ne glede na to, da so notranje varnostne službe pooblašcene izpolniti zakonite cilje varovanja nacionalne varnosti in svobode demokratičnih držav pred jasnimi in prisotnimi nevarnostmi.

V smernicah odboru ministrov, ki so podlaga za pripravo okvirne konvencije, je, kar zadeva učinkovit demokratični nadzor notranjih varnostnih služb, ta nadzor razdeljen na vse tri organe oblasti<sup>23</sup>, na druga telesa (npr. varuha človekovih pravic) in posameznike.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Kljub temu da je že nekdanja država imela zvezno in republiške (od leta 1984 dalje) komisije za nadzor nad delom SDV, teh teles ni mogoče razumeti kot parlamentarnega nadzora. Jugoslavija je bila nepravna država, v kateri je bila skupščina le transmisija vodstva Zveze komunistov.

<sup>23</sup> Torej na izvršilno, zakonodajno (Parlament) in sodno vejo oblasti.

<sup>24</sup> Razmerje do posameznikov je uredil tudi Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003), in sicer v 33. členu: »Vsak posameznik ali organizacija lahko komisijo obvesti o domnevno nezakoniti uporabi ukrepov in ji da pobudo za izvedbo nadzora.«

Iz pregleda Priporočila lahko ugotovimo, da sta za izvedbo učinkovitega demokratičnega nadzora nujna tako predhodni (a priori) kot naknadni nadzor (ex post facto). Razdeljena morata biti med posamezne organe oblasti, v posamičnih primerih pa tudi med druge subjekte (varuha človekovih pravic in posameznike). Vsak od imenovanih v okviru svojih pristojnosti izvaja svojo nadzorno funkcijo, ne da bi en nadzorstveni subjekt posegal v pristojnosti drugega.

Naloge zakonodajne oblasti po omenjenih priporočilih so:<sup>25</sup> najprej mora sprejeti jasne in ustrezne zakone, ki naj opredeljujejo pravno podlago za obstoj teh služb; določiti mora pogoje za izvajanje dovoljenih vrst operativnih aktivnosti, ki vsebujejo tveganje za varovanje človekovih pravic; opredeljene morajo biti okoliščine, ki dopuščajo takšne posege ter vgrajena varovala, ki bodo preprečevala morebitne zlorabe. Pomembna funkcija je tudi strog nadzor proračuna notranjih varnostnih služb, ki so zavezane, da predložijo podrobna letna poročila o njegovi porabi.

Parlamentarni nadzor se torej nanaša neposredno na nadzorovane službe, ki so del izvršilne veje oblasti, s čimer posega v občutljivo razmerje zavor in ravnotežja, ki je kot element zagotavljanja pravne države vzpostavljeno med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti (Golobinek, 2001, str. 8).

Nujno je vedeti in upoštevati, da je nadzorna funkcija parlamenta vgrajena v parlamentarni sistem. Ustave sodobnih pravnih držav urejajo razmerja med organi oblasti, s katerimi parlament uveljavlja politično odgovornost vlade in posameznih ministrov<sup>26</sup>. Brez podpore parlamenta vlada ne more funkcionirati, vlada pa ima v odnosu do parlamenta na voljo tudi nekatera sredstva, ki uravnesajo razmerja (na primer zahteva za razpustitev parlamenta itn.)

Parlamentarno nadzorstvo je politično nadzorstvo, ker parlament neposredno in posredno nadzoruje vlado in prek nje tudi državno upravo. Ne more pa nadzorovati zakonitosti in strokovnosti dela državne uprave<sup>27</sup>.

Splošno in konkretno je parlamentarni nadzor pri izvajanju svoje nadzorstvene vloge odvisen od pristojnosti parlamenta v razmerju do vlade ter do obveščevalnih in varnostnih služb. Pristojnosti parlamenta vsepovsod izhajajo iz ustavnih in zakonskih rešitev, poslovnikov parlamenta in tudi običajne prakse.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Članek obravnava parlamentarno nadzorstvo. V drugem članku bo avtor objavil prispevek o vladnem nadzoru, ki je bil v RS prvič izveden leta 2007 in so ga spremljali pomembne ugotovitve in škandali.

<sup>26</sup> Notranje varnostne službe oziroma nadzorovane službe so del državne uprave in s tem spadajo v izvršilno vejo oblasti.

<sup>27</sup> Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov DZ je ustanovil tudi Komisijo za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb (Uradni list, št. 12/1993), v njem pravi: ».../ da z vidika zakonitosti, posebej skrbi /.../«.

<sup>28</sup> Vseh dejanj, ravnanj, aktivnosti, medčloveških odnosov itn. ni mogoče urediti s pravnim redom. Tudi pri parlamentarnem nadzoru je treba razvijati medsebojno zaupanje, spoštovanje, varnostno kulturo, etičnost, upoštevanje stališč, spoštovanje osebnosti, ideološko nevtralnost itn.

Pogoji za učinkovit parlamentarni nadzor vključujejo jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti, običajno prakso, vire ter strokovno znanje in politično voljo (Priročnik za člane parlamenta 5. 5. 2003, slovenski prevod 2006). Priročnik ima osem vsebinskih delov in skupno 29 poglavij. Posebno pomembna so: razvoj varnostnih konceptov in akterjev; izziv za parlamente; nadzor nad nacionalnovarnostno politiko; glavne operativne sestavine varnostnega sektorja; nacionalna varnost pod parlamentarnim nadzorom; pogoji in mehanizmi; nadzorovanje nacionalnih varnostnih struktur v praksi; posebne razmere in operacije; finančna sredstva – doseganje učinkovitega proračunskega nadzora v zvezi z varnostjo in še dve drugi poglavji.

Priročnik med glavne operativne sestavine varnostnega sektorja uvršča vojsko, druge državne službe vojaškega tipa (karabinjerji, mejne straže, žandarmerije itn.), policijske strukture, tajne in obveščevalne službe ter zasebne varnostne in vojaške družbe. Priročnik trdi, da so za policijske strukture v demokratični družbi nujni posebni nadzorni ukrepi, ki zagotavljajo, da te strukture služijo interesom družbe, ki naj bi jo ščitile, in ne interesom politikov, birokratov ali same policijske strukture (Priročnik 2003, str. 61). Sledi nasvet članom parlamenta, naj poskrbijo, da bo policija delovala »v okviru vladavine prava«.<sup>29</sup>

Parlamentarni nadzor je tudi zaradi velike pravne, fizične, tehnične in informacijske moči notranjih varnostnih služb imperativ pravne države.

### 3 PARLAMENTARNI NADZOR V REPUBLIKI SLOVENIJI OD OSAMOSVOJITVE DO DANES

Ponoviti kaže že napisano periodizacijo parlamentarnega nadzora obveščevalnih in varnostnih služb v zadnjih dvajsetih letih. Prvo je bilo obdobje od prvih demokratičnih volitev leta 1990 (čeprav je bila Slovenija de iure še del zvezne države do mednarodnega priznanja, končanega s sprejemom v OZN maja 1992) pa do odločitve Ustavnega sodišča 21. septembra 2000. Drugo obdobje je trajalo od septembra 2000 do sprejetja Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003). Tretje pa je obdobje od sprejetja zakona, ki še traja. Četrto obdobje se bo začelo, ko bo vlada (ali komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb), ki ima večinsko zakonsko pobudo, predlagala več pravnih dopolnitev za preseganje slabe prakse. Najprej kaže Državnemu zboru predlagati spremembo 32. člena Zakona o obrambi. Na obrambnem področju namreč obveščevalno-varnostna služba združuje obveščevalne, protiobveščevalne in varnostne

<sup>29</sup> *Ponovno je mogoče odpreti vprašanje in polemiko, ali je parlamentarni nadzor policije sprejemljiv, potreben, koristen, smiseln. Najprej: ne gre za nadzor policijske dejavnosti, temveč le prikritih ukrepov, ki jih izvaja kriminalistična policija. To dejstvo kaže, da je parlamentarni nadzor omejen na ozko področje policijskega dela. Po drugi strani pa je treba takoj povedati, da kriminalistična policija lahko te prikrite ukrepe uporabi le za kazenski postopek. Pri tem je kriminalistična policija omejena z natančnimi zakonskimi pogoji uporabe ter podvržena tožilski in sodni presoji, pa tudi zagovornikovi obrambi. Avtor meni, da v Republiki Sloveniji lahko praksa takšnega nadzora ostane, predvsem zaradi preventivnega pomena in zaradi povečanja zaupanja javnosti v delo policije (kriminalistične policije).*

naloge. To pomeni, da ima del delavcev OVS, ki opravljajo naloge iz 2. točke 32. člena, policijska pooblastila (na primer preiskovanje kaznivih dejanj). To pa je rešitev, ki je države članice EU ne poznajo, vprašljiva pa je tudi z ustavnopravnega stališča, saj se v okviru obveščevalne službe pojavlja organizacijska enota, ki ima policijska pooblastila.<sup>30</sup> Tako imajo delavci OVS dvojna pooblastila: tisti ki opravljajo obveščevalne in protiobveščevalne naloge imajo pooblastila, kot jih določa zakon za delavce SOVE, delavci, ki opravljajo varnostne naloge pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj na Ministrstvu in v Slovenski vojski, pa imajo pooblastila, ki jih zakon določa za Policijo.

Upati je, da se bo četrto obdobje čim prej začelo tudi z nekaterimi drugimi spremembami, ki bodo predlagane v nadaljevanju.

Avtor bo pri kratkem zgodovinskem prikazu še naprej uporabljal večino napovedanih metod, vključno z metodo notranjega opazovanja. Imel je redke privilegije, da je bil ob koncu prvega obdobja, ves čas drugega in na začetku tretjega obdobja v nadzorstvenem procesu »predstavnik« nadzorovane varnostne službe (Policije).

Prvo obdobje je mogoče deliti naprej na podobdobja: osamosvojitveno podobdobje, normativno urejanje obveščevalnih in varnostnih služb, doktrinarno urejanje nacionalne varnosti ter iskanje oblik in vsebin parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami.

Za prvo obdobje je značilna skoraj popolna odsotnost teoretičnega strokovnega in znanstvenega pristopa k obravnavanim vsebinam (Anžič, 1996, str. 34). Tudi stopnja razvitosti teorije sodobne varnosti, ki bi njen koncept definirala, še ni bila oblikovana. Stopnja varnostne in politične kulture je bila nizka; socialni, gospodarski in politični tranzicijski problemi so bili globoki. Kar zadeva nacionalno varnost, so bile najprej sprejete normativne rešitve, nato so sledile doktrinarne (boljše bi bilo obratno). Dobro je to, da Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti v poglavju b, točka 2, omenja, da Državni zbor izvaja parlamentarni nadzor nad delovanjem varnostno-obveščevalnih služb (Uradni list RS, št 71/93).

Normativnopravna preobrazba se začena s spremembami Zakona o notranjih zadevah, ki namesto Službe državne varnosti (SDV) oblikuje varnostno-informativno službo ter določi posebne operativne metode in sredstva dela (Uradni list RS, št. 19/1991). Sledi sprejem Zakona o obrambi, ki določi strokovne varnostne zadeve na obrambnem področju (Uradni list RS, št. 15/91).

<sup>30</sup> Avtor članka je v svojih različnih pisnih prispevkih, člankih, mnenjih, predlogih in podobno, predlagal izločitev varnostne službe iz OVS. Tako v delu *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo, ČZP Enotnost, Ljubljana 1995*, na str. 233 navaja: »Vsa obveščevalna dejavnost bi bila koncentrirana v osrednji obveščevalni službi. V njej ne bi bilo prostora za varnostne službe /.../ V takšni organizaciji ne vidim nobene možnosti za varnostno dejavnost« (op. 275). V opombi pod črto (275) na str. 234 je zapisano: *Tuji obveščevalni sistemi, Nemčija, Anglija, Francija, kažejo, da gre za ločevanje varnostne od obveščevalne dejavnosti, v Sloveniji pa vsi doktrinarni (Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti) in normativni akti (Zakon o obrambi ...) govorijo o povezavi varnostne in obveščevalne dejavnosti.*

V njem so nekateri delavci in starešine varnostnega organa imeli policijska pooblastila. Nato se je Varnostno-informativna služba (VIS) izločila iz Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) in nadaljevala delo kot vladna služba, njen predstojnik pa je bil pri delu vezan na ministrsko trojico, ki je spremljala uresničevanje pravic oziroma dolžnosti direktorja.

Nadzor nad službami je bil neuskkljen, najprej je VIS nadzirala Komisija za nadzorstvo dela SDV (pozneje VIS), tako imenovana Bekeševa komisija, varnostni organ pri Ministrstvu za obrambo pa je nadzirala Komisija za obrambo (do februarja 1993). Z gotovostjo je mogoče trditi, da obe obliki nadzora DZ, ne po obliki, še manj pa po vsebini, nista v ničemer opravili poslanstva parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami (Anžič, 1996, str. 112–113).

Leta 1993 je bil sprejet Odlok o ustanovitvi in nalogah komisije in odborov DZ Republike Slovenije (Uradni list, št. 12/93). Z njim začne delo Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Leta 1994 je Zakon o obrambi kot sistemski in posebni zakon delno in ne celovito uredil parlamentarni nadzor (85. člen).

Leta 1997 je bil sprejet Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov DZ (Uradni list RS, št. 5/97 in 29/97), z njim pa tudi Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Glavna slabost enega in drugega odloka je v tem, da je podzakonski akt DZ urejal razmerja do vlade. Te učinke je mogoče zagotoviti le z zakonom.

Avtor članka je na posvetu in potem v zborniku POSVET – POMS (Zbornik, 1996, str. 24–26) predstavil svojo zamisel o nujnosti sprejetja zakona o parlamentarnem nadzoru. Predstavil je zamisel o delovnem področju komisije, njeni sestavi (osem poslancev in poslovni sekretar), predmetu nadzora (poročila služb, obravnava finančnih načrtov, obravnava zakonskih pobud, pravica do zaslišanja in vpogledov v dokumentacijo itn.) ter sodelovanju z drugimi subjekti. Poleg že omenjenih pomanjkljivosti prvega obdobja slovenske parlamentarne nadzorne prakse so bile še druge, kot na primer preveliko število članov komisije, neizkušeni, nestrokovni in nerazumevanje nadzorovanih vsebin, neupoštevanje zaupnosti gradiva, pogosto nadomeščanje odsotnega poslanca z njegovim kolegom, nesposobnost ločevanja policijskih in obveščevalnih funkcij, pavšalnost in nenačrtnost pri obravnavi gradiv. Domnevati je mogoče, da so člani komisije z ugotovitvami seznanjali svoja politična vodstva, se neustrezno odzivali na škandale, povzročene ob nadzoru, itn.

Drugo obdobje je kratko, imenujemo ga lahko tudi vmesno. Obsega čas med 21. 9. 2000 (odločitev US) in 26. 2. 2003 oziroma 28. 3. 2003, ko je stopil v veljavo Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb.

To je obdobje, v katerem sta Vlada in DZ vedela, da je Ustavno sodišče z najdaljšim odložitelnim rokom odločilo, da razveljavitev prve alineje prvega odstavka 7 a člena Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov DZ začne učinkovati po preteku enega leta od objave njegove odločbe v Uradnem listu. To je zakonodajalcu omogočilo, da sprejme zakon, ki bo skladno z Ustavo uredil parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. Ker do septembra 2001 zakon ni bil pripravljen, so bile izbrane slabe rešitve, saj je Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (v pričakovanju sistemskega zakona) že vključeval vsebine parlamentarnega nadzora. Tako je bilo treba rešiti še vprašanje dveh nadzorovanih služb: Policije in OVS. V Zakonu o policiji so v predhodne določbe ob dopolnitvi zakona vnesli 126. a člen, ki prinaša neustrezno rešitev. Podobno so zadrego rešili tudi v Zakonu o obrambi.

Priprave osnutka zakona o parlamentarnem nadzoru so potekale dvotirno. Vlada je oblikovala medresorsko delovno skupino za pripravo zakona. Skupino so sestavljali predstavnik službe vlade za zakonodajo, po en predstavnik ministrstev za notranje zadeve, obrambo in pravosodje, SOVE in OVS ter avtor tega članka kot predstavnik Policije. Hkrati pa je DZ 13. 11. 2001 sklenil, da predlog zakona pripravi skupina strokovnjakov<sup>31</sup> ob sodelovanju poslancev, članov Komisije za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Vlada (medresorska delovna skupina) je predlog zakona pripravila pred drugo skupino, v zakonodajni postopek pa je predlog druge skupine vložila skupina poslancev. Člani vladne medresorske delovne skupine niso bili seznanjeni (vsaj večina ne), zakaj Vlada v parlamentarni postopek ni vložila predloga zakona, ki ga je pripravila ta skupina.

Tretje je obdobje po sprejetem Zakonu o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003), ki še traja.

Sprejeti zakon upošteva Priporočila Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1402 in odločbo Ustavnega sodišča RS (U-1-383/98-33 z dne 21. 9. 2000). Močno se zgleduje tudi po nemškem modelu organiziranja takšnega nadzora, poskuša pa upoštevati tudi slovenske pravne in varnostne značilnosti. Sprejem zakona vsekakor kaže upoštevati kot nov mejnik pri uvedbi sodobnih slovenskih civilnovarnostnih razmerij (Anžič, Golobinek, 2003, str. 1058–1073).

Končno smo dočakali, da izhaja parlamentarni nadzor iz razlikovanja med obveščevalnimi in varnostnimi (policijskimi) funkcijami. Tako komisija nadzoruje delovanje obveščevalnih služb<sup>32</sup>, pri varnostni službi (policiji) pa tako imenovane prikrita ukrepe.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Skupina strokovnjakov z Inštituta za primerjalno pravo Pravne fakultete v Ljubljani.

<sup>32</sup> Razen posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 20. in 23. členu, in posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 34. členu Zakona o obrambi.

<sup>33</sup> Gre za ukrepe, ki so določeni v 149. a, 149. b, 150., 151., 152., 155. in 155. a členu ZKP, in ukrepe, določene v 34. členu Zakona o obrambi, v zvezi s 149. a, prvim odst. 149. b. in 150., 151., 152. in 155. člena ZKP.

Sledile so spremembe in dopolnitve zakona (Uradni list RS, št. 67/07).

Zelo pomemben akt je tudi Poslovnik komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 79-3469/2004, RS 106-1/2004).

Avtor članka je pozdravil sprejem zakona, hkrati pa opozoril na 25. člen, ki se nanaša na pristojnosti komisije (pooblaščen skupine), da lahko zahteva vpogled v dokumente, drugo gradivo in podatke nadzorovane službe, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije (Anžič, Golobinek, 2003, str. 1070). V tem članku je avtor opozoril na pravno nedorečenost in spornost tega člena. Izpostavil je, da vsebina člena omogoča pooblaščenim skupini pravico vpogleda v vse dokumente, ki vsebujejo osebne podatke, ne le osumljencev, temveč tudi osebne podatke drugih oseb. Z vpogledom v dokumente (na primer sodne odredbe) bi lahko poslanci presojali tudi utemeljenost odreditve in uporabe ukrepov, ki jih odreja preiskovalni sodnik, in s tem presojali odločitev sodišč. Ali je to še nadzor nad izvršilno vejo oblasti? Iz nadzora niso izvzete nezaključene zadeve kazenskega postopka, ti dokumenti pa zajemajo tudi prepise pogovorov, ki so bili tajno posneti<sup>34</sup> in se izročajo sodniku. Ali ne bi bil vpogled v takšne dokumente nepotreben poseg v ustavno pravico do zasebnosti, saj je povezava z namenom nadzora zelo šibka?

Veseli dejstvo, da je zakonodajalec ob spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarnem nadzoru med drugimi spremembami in dopolnitvami (Uradni list RS, št. 6/2007) dopolnil 25. člen z 2. odstavkom:

»(2) Ne glede na določbe prejšnjega odstavka pooblaščen skupina ne sme vpogledati v tisti del dokumentacije nadzorovane službe, iz katerega bi bilo razvidno, da v postopku delujejo ali sodelujejo tajni delavci oziroma sodelavci po določbah Zakona o kazenskem postopku, Zakona o obrambi in Zakona o SOVI oziroma bi bila lahko razkrita identiteta teh tajnih delavcev ali sodelavcev.«

Z omenjeno pravno ureditvijo parlamentarnega nadzora je Slovenija na tem področju postala, če že ne vzor, pa vsaj učeča se članica EU. V vsakem primeru, posebej in skupaj, je treba preprečiti, da bi se demokratična država spremenila v Orwellovo policijsko državo. Izhajati je treba iz spoznanja, da so obveščevalne in varnostne službe pomembne za ohranitev ter razvoj demokratične države. Ob tem pa je nujno tudi vedeti, da se lahko informacijska, pravna in druga moč služb zaradi sklicevanja na interese nacionalne ali individualne varnosti kaj hitro spremeni v ogrožanje ali kršitev človekovih pravic. Zato je nujno in za službo v ničemer žaljivo ustrezno nezaupanje vanje. Gre le za to, da parlamentarci ne smejo privoliti v to, da bi parlamentarni nadzor postal navadno vsakdanje opravilo. Z vso pravico morajo zahtevati, da so te službe uspešne in učinkovite ter da bodo skupaj z nadzorovalci lahko uživale ugled javnosti.

<sup>34</sup> Odmevni predkazenski postopki marca 2010 pa so med drugim privedli do situacije, da so prepisi pogovorov, ki so bili tajno posneti, postali javno dostopni v nekaterih elektronskih in tiskanih medijih. To je kriza pravne države.

Četrto poglavje v razvoju parlamentarnega nadzora je napoved prihodnosti, ki se mora zgoditi.

Že v bližnji prihodnosti bo treba v praksi uveljaviti spoznanja, da je učinkovit demokratični nadzor obveščevalnih in varnostnih služb imperativ časa. Nuja je v tem, da bosta tudi v praksi potekala predhodni in naknadni nadzor, razdeljena med posamezne veje oblasti (tudi med druge subjekte). Vsak mora v okviru svojih ustavnih in zakonskih pooblastil ter pristojnosti opravljati svojo nadzorstveno funkcijo.

Nujen bo dvig varnostne in tudi politične kulture, in to pri vseh subjektih nadzorstvenega procesa: poslancih, članih vlade, javnih uslužbencih, še zlasti uradnih osebah in pooblaščenih uradnih osebah itn. Za vse te bi veljala tudi želja, da bi v svoje ravnanje ob pravni pravičnosti vključevali tudi etično.<sup>35</sup>

Nadaljevati se morajo vladni nadzori, iz napak prvega nadzora pa se je treba učiti, kako se pripraviti nanj, kako izbrati nadzorovalce, opraviti nadzor in pripraviti ter objaviti končno poročilo (ne vmesnih).

Objavljene ugotovitve, stališča in sklepi, za katere komisija za nadzor sklene, da se lahko objavijo (Poročevalec DZ Republike Slovenije, št. 150 z dne 20. 11. 2009), bi lahko vsebovali še ukrepe, ki jih komisija predlaga za odpravo pomanjkljivosti, in predlog za ugotovitev odgovornosti odgovornih. Ta naj se nato v predlogu posreduje odgovornim za ugotavljanje politične, disciplinske, odškodninske ali kazenske odgovornosti. Če se ugotovi, da je služba v kakšnem delu delovala kot politična policija, bi kazalo upoštevati, da demokratične družbe navadno nimajo politične policije, za katero so značilni agresivno ščitenje interesov nosilcev oblasti, hude kršitve človekovih pravic, nenadzorovani prikriti ukrepi, delovanje na podlagi tajnih uradnih listov, tajne hišne preiskave, uboji, organizirano širjenje polresnic, tajne aretacije itn. To pa seveda ne pomeni, da se tudi v pravni državi ne bi mogle zgoditi zlorabe uradnega položaja in pravic, druga kazniva dejanja, odstopanja od zahtevanega in pričakovanega ravnanja in podobno. Brez zahteve po ugotavljanju odgovornosti predstojnika nadzorovane službe (Policije) komisija tudi ne bi smela končati svojih ugotovitev, stališč in sklepov. Za področje policije ugotavlja, da: »Policija v preteklih letih ni v celoti izvajala določb ZPNOVS, saj komisije ni obveščala o nabavi naprav in opreme, ki omogoča poseg v ustavno varovane človekove pravice do komunikacijske zasebnosti. Poleg tega pa komisija ugotavlja, da Policija komisije ne obvešča o vseh prikritih preiskovalnih ukrepih /.../« Očitano ravnanje ni skladno z zakonom, zato bi bilo v interesu javnosti, da komisija pove, kakšne sklepe in stališča je v tej zvezi predlagala Državnemu zboru.

Prihodnost je namenjena tudi vladni in seveda parlamentarni odločitvi, v koliko delovnih sredinah naj bodo pooblaščene uradne osebe s policijskimi pooblastili. Ta trenutek imajo taka pooblastila policisti pri opravljanju nalog po Zakonu o

<sup>35</sup> *Pravno in moralno je nedopustno, da se v javnosti širi slikovno gradivo s kraja ogleda, ki ga lahko posredujejo v večini primerov le tisti, ki so tam zaradi policijskega ali drugega pooblastila.*



policiji (Uradni list RS, št. 49/98 z vsemi spremembami in dopolnitvami), uslužbenci Ministrstva za notranje zadeve, ki opravljajo nadzor nad policijo, imajo policijska pooblastila in so v svojih pravicah in dolžnostih izenačeni s policisti<sup>36</sup> (po Zakonu o policiji). Zagovornikov te rešitve je bilo (je) v varnostni teoriji kar nekaj (Kečanovič, 2003, str. 1–2). Policijska pooblastila imajo tudi policisti v specialnem oddelku skupine državnih tožilcev za pregon organiziranega kriminala<sup>37</sup> (glej: ZKP-H in ZDT-D).

Policijska pooblastila imajo tudi delavci OVS, ki opravljajo varnostne naloge, in imajo skladno z zakonom pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj na Ministrstvu za obrambo in v Slovenski vojski pooblastila, ki jih zakon določa za policijo (glej Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 82-2980/1994 z vsemi dopolnitvami in spremembami).

Od leta 2009 imamo še pravosodno policijo, po 65. in 66. členu Zakona o obrambi imamo vojaško policijo, ki preiskuje nekatera kazniva dejanja.

Nekatera »policijska pooblastila« in prisilna sredstva, tudi če jih Zakon o občinskem redarstvu imenuje z bolj pomirjajočim izrazom, imajo tudi redarji. Vsekakor je upravičeno vprašati, ali imamo v Republiki Sloveniji Policijo ali policije?

Čim prej je treba spremeniti Zakon o obrambi, in sicer v 32., 33. in 34. členu. Ne sme se dopuščati, da imamo v okviru obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo tudi organizacijsko enoto, katere delavci imajo policijska pooblastila. Policijski vidik je treba organizacijsko izločiti iz obveščevalne službe in ga umestiti v Slovensko vojsko.<sup>38</sup>

**Sklep** Poglavlje se sicer nanaša na oblikovanje sklepnih razmišljanj. Takoj pa je treba povedati, da pri parlamentarnem nadzoru ni konca. Gre za trajne, nikoli povsem dorečene vsebine, vprašanja, zadrege in rešitve. Nadzor je nujen v vseh obdobjih razvoja in utrjevanja demokratičnih pridobitev, saj vemo, kako hitro zaradi interesov varnosti pristanemo na omejevanje in kršitve človekovih pravic. Niti trenutek ne smemo pozabiti na dejstvo, da imajo nadzorovane službe široka pooblastila, ki dovoljujejo poseg v človekovo zasebnost. Pridobivajo množico informacij, oblikujejo številne baze podatkov, vodijo evidence, ki jih polnijo tudi s tajnim pridobivanjem podatkov, imajo pomembno moč. Zato je treba ugotavljati, ali so dejavnosti in ukrepi služb v okviru ustave in zakonov.

<sup>36</sup> Avtor članka še naprej trdi, da delavci ministrstva za izvajanje nadzora nad policijo ne potrebujejo policijskih pooblastil. Nadzor opravljajo tudi poslanci, pa za to ne potrebujejo policijskih pooblastil, nadzor opravlja Računsko sodišče, pa za to ne potrebuje policijskih pooblastil (več o tem: Anžič, A. Gaber, M. (2003); Policijska pooblastila izven policije – vprašljiv poskus, Javna uprava, št. 2, Ljubljana.

<sup>37</sup> Avtor članka meni, da gre za nesistemsko in nesistematično rešitev, ki le povečuje nezaupanje med organi odkrivanja in organi pregona.

<sup>38</sup> Umesno je vprašanje, ali odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj na ministrstvu in v Slovenski vojski ne bi prepustili Policiji. Kakor koli že, policijska pooblastila v obveščevalno službo ne spadajo.

Nobenega dvoma ne more biti, da so človekove vrednote, tako posamične kot skupne, nenehno izpostavljene grožnjam miru in varnosti. Človekove pravice sicer res lahko ogrožajo tudi službe, ki naj bi jih varovale, kar je veliko protislovje sodobnega sveta. Toda v znatno večjem obsegu so te pravice ogrožene od soljudi, kar je svojstven izziv tako za državo kot za posameznika. Notranje varnostno ogrožanje (kriminaliteta v vseh pojavnih oblikah) tako mnoge vrednote in človekove pravice izpostavlja tveganju ali uničenju. Zato imamo državljani pravico zahtevati od obveščevalnih in varnostnih služb, da so uspešne in učinkovite. Z jasnim sporočilom seveda, da varnost ni cilj sama sebi, temveč mora biti namenjena in zagotovljena v dobro posameznikov in družbe.

Obveščevalna in varnostna dejavnost sta sestavljen proces, ki ne poteka, in tudi ne more, izolirano in avtonomno. Na to dejavnost vplivajo, ne vedno pozitivno, številni dejavniki iz družbenega okolja. Negativni vplivi se kažejo predvsem z neformalnim vplivanjem politike in politikov na te službe. Gre za tako imenovano politizacijo v ožjem smislu tega pojma, ki se kaže v vnašanju politike, mimo pravnih okvirov, na področje obveščevalne in varnostne dejavnosti. To obliko politizacije je treba zavrniti in obsoditi. Formalno vplivanje ali politizacija v širšem smislu (torej vmešavanje politike na obveščevalno in varnostno področje) pa je nujna sestavina pravne države. Brez tega vplivanja ne bi bilo zakonov, dejavnosti, ukrepov, država bi delovala le z uveljavljanjem vsiljene volje agresivnih posameznikov in z argumentom moči.

Monopol nad silo in njeno uporabo ima lahko le država, izvajajo jo nacionalnovarnostni subjekti. Nosilci teh dejavnosti ali ukrepov morajo biti ideološko nevtralni, naloge morajo izvajati le zakonito, profesionalno, etično in strokovno. Parlamentarni nadzor pa naj bi v okviru zakonskih določb vzpostavil možnost usmerjanja dela nosilcev obveščevalne in varnostne dejavnosti, omogočil povečanje zaupanja javnosti v delo komisije in DZ, povečal možnost vzpostavitve ravnotežja med varovanjem človekovih pravic in potrebo po učinkovitosti in uspešnosti teh služb, vzpostavil razmerje z drugimi organi in organizacijami ter posamezniki in zagotovil varovanje tajnih podatkov. Prizadevanje po zakonski ureditvi parlamentarnega nadzora je uspelo. Sledi »četrti fazi« v razvoju političnega nadzora ob hkratnem nadzoru vseh treh vej oblasti, in sicer sprememba in dopolnitev Zakona o obrambi. Na vrsto pa bosta morala priti tudi spoznanje in praksa v ravnanju poslancev, članov komisije za nadzor, da varnost posameznika in varnost družbe nimata lastnika v posamezni politični stranki, temveč sta univerzalni in konkretni vrednoti, veliko pomembnejši od političnih interesov ali političnih programov, brez katerih sicer delovanje pravne države še vedno ni mogoče. Gre le za to, da si ti legalni in tudi legitimni interesi v doseganju cilja ne predredujejo in »olastninijo« varnosti kot svoje vrednote.

## Literatura

1. Anžič, A., 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana, ČZP Enotnost.
2. Anžič, A., 1996. *Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami (parlamentarno nadzorstvo); V Zborniku (ur. Anžič): Strokovno-znanstvenih razprav Posebne operativne metode in sredstva dela, posvet, Brdo pri Kranju, 25. april 1996...*
3. Anžič, A., 1994. *Slovenski obveščevalni sistem: politični voluntarizem, normativni idealizem ali strokovni avanturizem, Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, december 1994, letnik VII, str. 7–20.*
4. Anžič, A., 1996. *Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami. Teorija in praksa, letnik 33, št. 2, Ljubljana.*
5. Anžič, A., 1998. *Mnenje DZ RS o vlogi parlamentarnega nadzora, Arhiv DZ.*
6. Anžič, A., 2000. *Parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalnimi službami – Slovenske izkušnje. Varstvoslovje, letnik 2, št. 1, Ljubljana.*
7. Anžič, A., 2000. *Etičnost nadzorovalcev v nadzorstvenem procesu. Varstvoslovje, letnik 2, št. 2, Ljubljana.*
8. Anžič, A., 2001. *Parlamentarno nadzorstvo – kakšno in kdaj? Dnevi varstvoslovja (ur. Pagon); Visoka policijsko varnostna šola, knjiga 1, Ljubljana.*
9. Anžič, A., 1995. *Parlamentarno nadzorstvo med obveščevalno varnostnimi službami ZRN. Javna uprava, let. 31, št. 3, Ljubljana.*
10. Anžič, A., Golobinek, R., 2003. *Slovenski model parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. Teorija in praksa, št. 6, Ljubljana.*
11. Anžič, A., 1999. *Parlamentarno nadzorstvo nad varnostnimi in obveščevalnimi službami; Slovenski parlament – izkušnje in perspektive; Zbornik referatov Politološki dnevi (ur. Brezovšek), Slovensko politološko društvo, Ljubljana.*
12. Anžič, A., 2000. *Nadzor izvajanja nalog policije; med teorijo in prakso. 8. dnevi varstvoslovja, Bled. Zborniku prispevkov (ur. Lobnikar), Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.*
13. Črnčec, D., 2009. *Obveščevalna dejavnost v informacijski družbi, doktorska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.*
14. Golobinek, R., 2001. *Parlamentarni nadzor nad kriminalistično policijo, magistrska naloga, PF, Ljubljana.*
15. Grad, F., 1999. *Institucionalni okviri parlamentarnega nadzora nad uporabo posebnih metod in sredstev. V Zborniku (ur. Anžič): Strokovno-znanstvenih razprav Posebne operativne metode in sredstva dela, posvet, Brdo pri Kranju, 25. april 1996...*
16. Kečanovič, B., 2003. *Kontrola in nadzor policije, Pravna praksa, št. 4.*

## Pravni viri

1. *Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97 in 66/00, 24/03, 69/04, 68/06).*
2. *Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/03, 67/07).*
3. *Zakon o policiji (Uradni list RS, 49/98 z vsemi spremembami in dopolnitvami).*
4. *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 23/1999 z vsemi spremembami in dopolnitvami).*
5. *Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 82/1994 z vsemi spremembami in dopolnitvami).*
6. *Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-383/98-33 z dne 21. 9. 2000.*
7. *Poslovnik Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 79/2004, št. 106/2004).*

## Drugi viri

1. *Ugotovitve, stališča in sklepi Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, Poročevalec DZ, št. 150, 22. 11. 2009.*